

ORDENAR LOS TERRITORIOS

PERSPECTIVAS CRÍTICAS DESDE AMÉRICA LATINA

Alice Beuf y Patricia Rincón Avellaneda

Edición académica y compilación

Universidad de los Andes
Universidad Nacional de Colombia
Instituto Francés de Estudios Andinos

ORDENAR LOS TERRITORIOS

Ediciones Uniandes
Facultad de Ciencias Sociales



Facultad de Ciencias Humanas
Facultad de Artes
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



IFEA
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMIFRE 17 MAEDI/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA

ORDENAR LOS TERRITORIOS
PERSPECTIVAS CRÍTICAS DESDE
AMÉRICA LATINA

Alice Beuf y Patricia Rincón Avellaneda
(Compiladoras)

Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina / Alice Beuf & Patricia Rincón Avellaneda (compiladoras). -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones Uniandes: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Facultad de Artes: IFEA, 2017.

568 páginas; 17 x 23 cm. – (Tándem)

ISBN 978-958-774-463-7 (versión impresa)

1. Ordenamiento territorial – América Latina I. Beuf, Alice, 1979- II. Rincón Avellaneda, María Patricia, 1955- III. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Ciencias Sociales IV. Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas V. Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Facultad de Artes VI. Instituto Francés de Estudios Andinos

CDD 307.14

SBUA

Primera edición: abril del 2017

© Alice Beuf y Patricia Rincón Avellaneda
(compiladoras)

© Universidad de los Andes,
Facultad de Ciencias Sociales

© Universidad Nacional de Colombia, Facultad
de Ciencias Humanas, Facultad de Artes

© Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA

Ediciones Uniandes
Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

Universidad de los Andes
Publicaciones - Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Antropología
Carrera 1.ª n.º 18A-12, Bloque G-GB, piso 6
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 4819
<http://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co>
publicacionesfaciso@uniandes.edu.co

Universidad Nacional de Colombia
Centro Editorial, Facultad de Ciencias Humanas
Ciudad Universitaria, Edificio de Sociología
"Orlando Fals Borda", oficina 222
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3165000 Ext. 16208-16259
www.humanas.unal.edu.co/centroeditorial

Centro de Divulgación y Medios,
Facultad de Artes
Av. Diagonal 40A Bis No. 15-38 Casa 5
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3165000 Ext. 29254
www.facartes.unal.edu.co/fa/cdm

Instituto Francés de Estudios Andinos

UMIFRE 17, MAEDI/CNRS-USR 3337

América Latina

Jirón Batalla de Junín 314, Lima 04, Perú

Teléfono: (51 1) 447 60 70

E-mail: IFEA.Direction@cnrs.fr

www.ifean.org.pe

ISBN: 978-958-774-463-7

ISBN *e-book*: 978-958-774-464-4

Corrección de estilo: Juliana Monroy Ortiz
Revisión de pruebas: Tatiana Grosch Obregón
Diseño interior y de cubierta: Nefthalí Vanegas
Diagramación interior: Fernanda Núñez Espinosa

Impresión:
Editorial Kimpres s. a. s.
Calle 19 sur n.º 69C-17
Teléfono: 4136884
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.
Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30
de mayo de 1964.
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28
del 23 de febrero de 1949, Minjusticia.
Acreditación institucional de alta calidad, 10 años:
Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Universidad Nacional de Colombia | Vigilada
Mineducación
Creación de la Universidad Nacional de Colombia:
Ley 66 de 1867
Acreditación institucional de alta calidad: Resolución
Ministerial 2513 del 9 de abril del 2010
Régimen orgánico de la Universidad Nacional
de Colombia: Decreto 1210 de 1993

Agradecemos a Gustavo Montañez, Nohora Carvajal
y Harold Córdoba por sus contribuciones al libro.

Contenido

| | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| XIII | INTRODUCCIÓN <i>Alice Beuf y Patricia Rincón Avellaneda</i> |
| XXIII | PRESENTACIÓN <i>Alice Beuf y Patricia Rincón Avellaneda</i> |
| I | PARTE I |
| | PLURALIDAD DE CONCEPCIONES Y USOS DE LOS TERRITORIOS |
| 3 | 1 El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas <i>Alice Beuf</i> |
| 23 | 2 Uso del territorio y del lugar: poder del ordenamiento y contra-racionalidades <i>Márcio Cataia</i> |
| 41 | 3 Territorio(s), modernidad y geografía de la dominación: una mirada poscolonial <i>Horacio Machado Aráoz</i> |
| 59 | 4 Territorios y culturas: la política de territorialización indígena en la Sierra Nevada de Santa Marta <i>Margarita Serje</i> |
| 75 | Recuadro 1 Del mapa al territorio: representación e imposición del “país minero” <i>Tatiana Rodríguez Maldonado</i> |

| | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 79 | <p>Recuadro 2 Las costas y las playas de Colombia: un territorio desconocido en el ordenamiento territorial <i>Carlos Armando Chávez Cerón</i></p> |
| 83 | <p>PARTE II ¿UN MODELO DE ORDENAMIENTO?</p> |
| 85 | <p>5 Etapas y sentidos del ordenamiento territorial colombiano <i>Fabio Zambrano Pantoja</i></p> |
| 101 | <p>6 Ordenamiento del territorio: entre política de Estado y planes de gobierno <i>Rodolfo Espinosa López</i></p> |
| 119 | <p>7 Efectos del modelo agrario sobre las condiciones alimentarias de Colombia <i>Darío Fajardo</i></p> |
| 143 | <p>8 Extractivismo y (des)ordenamiento territorial <i>Horacio Machado Aráoz</i></p> |
| 167 | <p>Recuadro 3 Palmicultura en la región del Ariari <i>Darío Fajardo</i></p> |
| 173 | <p>Recuadro 4 Herramientas para la erradicación de los cultivos de coca <i>Carlos Julio Neisa González</i></p> |
| 179 | <p>PARTE III TERRITORIOS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA</p> |
| 181 | <p>9 Los proyectos de infraestructura y su relación con el ordenamiento territorial <i>Patricia Rincón Avellaneda</i></p> |
| 197 | <p>10 Infraestructuras para un espacio roto <i>José Luis Gómez Ordóñez y Celia Martínez Hidalgo</i></p> |

| | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 219 | 11 La carretera Belén-Brasilia y la ocupación del territorio en el sudeste de la Amazonía Legal del Brasil <i>Eliseu Pereira de Brito</i> |
| 239 | 12 El papel territorial de las infraestructuras de transporte: el caso de la doble calzada en Tunja <i>Sonia Esperanza Díaz Márquez</i> |
| 261 | 13 Los grandes proyectos de infraestructura y sus efectos en términos de equidad socioespacial <i>Floridea Di Ciommo</i> |
| 271 | Recuadro 5 Zonas francas: el caso de Mosquera <i>Luis Antonio Gutiérrez Clavijo</i> |
| 277 | Recuadro 6 Los dilemas de la integración física en Suramérica: de la iniciativa regional IIRSA al proyecto San Francisco-Mocoa <i>Anne-Lucie Jarrier</i> |
| 281 | PARTE IV LAS POLÍTICAS DE TIERRAS EN LA PERSPECTIVA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL |
| 283 | 14 Las tierras, su concentración y el ordenamiento territorial <i>Alice Beuf</i> |
| 297 | 15 Titulación de la propiedad en el Perú: efectos sociales y territoriales <i>Julio Calderón Cockburn</i> |
| 313 | 16 Reforma rural para la paz <i>Alejandro Reyes</i> |
| 325 | 17 ¿Formalización de tierras o garantía del derecho al territorio?: riesgos y desafíos de la política de restitución de tierras <i>Sergio Coronado Delgado</i> |

| | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 341 | <p>18 Dinámicas de mercado de tierras en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización <i>Adoniram Sanches</i></p> |
| 353 | <p>Recuadro 7 Zonas de reserva campesina: ¿propuesta viable de ordenamiento territorial y de desarrollo rural? Análisis a partir del caso de la zona de reserva campesina del Valle Cimitarra <i>Mathilde Allain</i></p> |
| 357 | <p>Recuadro 8 Montes de María: hacia la restitución de tierras <i>Nelsy Liliana Rodríguez</i></p> |
| 361 | <p>PARTE V LA PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ¿CONCERTACIÓN O CONFLICTOS?</p> |
| 363 | <p>19 Perspectivas teóricas en torno a la participación y la emancipación en el ordenamiento territorial <i>Isabel Duque Franco</i></p> |
| 383 | <p>20 La gran minería en Colombia: el <i>boom</i> de los conflictos socioambientales <i>Tatiana Rodríguez Maldonado</i></p> |
| 407 | <p>21 Participación en el nuevo marco de organización territorial en Ecuador <i>Santiago Ortiz</i></p> |
| 421 | <p>22 Modelos de gobernanza ambiental local participativa en Nicaragua: un estudio empírico acerca de la Comisión Ambiental Municipal de El Cuá <i>Sandrine Fréguin-Gresh, Frédéric Huybrechs y Francisco J. Pérez</i></p> |
| 443 | <p>23 Conflicto armado, desplazamiento forzado y producción de territorialidades de “resistencia” en las comunidades locales del Urabá y del Bajo Atrato <i>Stellio Rolland</i></p> |

| | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 461 | Recuadro 9 Proyecto hidroeléctrico El Quimbo: conflicto socioambiental <i>Juan Carlos Garzón Camacho</i> |
| 467 | Recuadro 10 “Ninguna decisión sobre nosotros, sin nosotros”: la Mesa Ambiental de Cerros Orientales... Ordenando el territorio desde abajo <i>Marco Aurelio Pedraza</i> |
| 473 | REFERENCIAS |
| 519 | ÍNDICE TEMÁTICO |
| 527 | SOBRE LOS AUTORES |

Introducción

Alice Beuf y Patricia Rincón Avellaneda

La moda corriente sobre el tema [el ordenamiento territorial], sintomática del deterioro de la situación, ha llevado a parcelar y oscurecer el concepto pleno, olvidando sus reales, muy grandes dimensiones, y a pensar que con legislaciones parciales se resuelven los problemas implícitos. Nada es más equivocado (y equívoco) que las denominaciones que se han empleado en países como Chile, Perú, Venezuela y Colombia donde, respectivamente, se han dictado leyes reducidas sobre regionalización, descentralización, medio ambiente y uso del suelo urbano (POT) llamando a todo ello “ordenamiento territorial”. Estos disfraces políticos del ordenamiento no llegan al fondo de la cuestión, que sigue viva y esperando soluciones orgánicas en estos y otros países.

ORLANDO FALS BORDA, *Acción y espacio. Autonomías en la nueva república*, 2000a

ES UNA PARADOJA que hoy en día el espacio tenga mucha importancia para las sociedades que lo habitan, pero que no hayamos logrado desarrollar unos mecanismos adecuados para entender la complejidad de fuerzas e intereses contradictorios que gravitan sobre él, y por ende, para actuar sobre su organización espacial y para diseñar políticas de ordenamiento territorial idóneas.

En efecto, las referencias al espacio, al territorio, a lo local, son ahora omnipresentes en los discursos, tanto dominantes –los de los gobiernos o de las instituciones internacionales– como en los de resistencia –aquellos que luchan por su existencia y permanencia en sus espacios de vida–. Numerosos autores han contribuido a visibilizar el paso de un enfoque historicista, dominante hasta los años ochenta, a un enfoque espacialista, por ejemplo Edward Soja (1989), quien desarrolla la idea de un “giro espacial” (*spatial turn*), o Robert Robertson (1995), quien introduce el concepto de “glocalización” para referirse a las interrelaciones entre dinámicas globales y locales. Este cambio de paradigma

se refleja en las políticas públicas, que cada vez más toman en cuenta un “enfoque territorial”, aunque se trate de políticas sectoriales, de salud, educación, vivienda u otras. Pero también está relacionado, entre otros, con la puesta en tela de juicio de la confianza en el progreso, es decir, de una historia lineal, y con el cambio de concepción del espacio, de una dimensión neutra o pasiva a una donde adquiere un rol activo y estructurante de los procesos sociales. Parte de la explicación es que, en estas últimas décadas, la humanidad empezó a tomar conciencia de un hecho fundamental: los límites de su supervivencia a través de los límites ecológicos de la explotación capitalista del planeta. La preservación de la vida obligará a una gestión racional de los recursos naturales y, por ende, del espacio geográfico que adquiere mayor valor social.

A pesar de estas nuevas perspectivas y nuevos intereses por el espacio geográfico en sus diversas dimensiones, lo que llamamos el “ordenamiento territorial” está en entredicho, y eso a diferentes niveles. Este libro parte de este reconocimiento y busca no solamente entender por qué, sino también replantear de manera crítica el ordenamiento territorial en sus diversas dimensiones, para así rescatarlo.

Por un lado, se pueden identificar conflictos al nivel de los discursos sobre el ordenamiento territorial. En ciertos ámbitos académicos e internacionales, por ejemplo en los referentes conceptuales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Banco Mundial (BM) o del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se encuentra con mucho más frecuencia el concepto de desarrollo territorial, que parece más operacional, que el de ordenamiento territorial. Se supone que hablar de desarrollo territorial permitiría tomar en cuenta procesos “desde abajo”, es decir, dinámicas sociales ancladas a nivel local que generarían desarrollo para las comunidades. Sin embargo, el desarrollo territorial es ante todo un concepto de las ciencias económicas que reconoce el papel del territorio en la generación de la riqueza, en el sentido en que elementos como las infraestructuras, la organización empresarial y otros de naturaleza cultural, como la confianza o la innovación, tienen una dimensión territorial que es fundamental para la productividad. Utilizar el concepto de desarrollo territorial implica reconocer las desigualdades regionales y, por ende, la realidad del desarrollo desigual. Tal perspectiva lleva a considerar la dimensión territorial, en particular local y regional, del crecimiento económico, pero no enfatiza el territorio como tal, sino el desarrollo producido por el territorio, concebido este último al servicio del desarrollo. Es decir que presenta una visión instrumental y normativa donde el territorio es meramente un recurso que la sociedad debe saber aprovechar.

En estas condiciones, el concepto de desarrollo territorial no puede suplantar el de ordenamiento territorial, que sigue vigente. En efecto, solo el concepto de ordenamiento territorial permite elaborar la noción de proyecto colectivamente construido para el territorio y otorga a este último un valor social, en cuanto que participa de la identidad de los grupos sociales que lo habitan, pues es, al fin y al cabo, en su territorio en el que se encuentran los recursos naturales cuya extinción puede suceder en un futuro no tan lejano. Solo el concepto de ordenamiento territorial brinda las herramientas para aprehender los conflictos territoriales que resultan de las divergencias entre diversos actores en los modos de usos y ocupación del territorio. En consecuencia, el concepto de ordenamiento territorial no puede ser despreciado, más bien se puede enriquecer para rescatar la necesidad de pensar la convivencia entre diversos usos de los territorios y de organizar los procesos resultantes de transformaciones territoriales en sí mismos.

Por otro lado, se cuestiona la naturaleza del ordenamiento territorial en la medida en que se lo asimila a una acción estatal, desde arriba, sobre el territorio. El ordenamiento territorial, así entendido, se refiere a la dimensión voluntarista de la organización del espacio, que se expresa en un conjunto de normas, políticas y acciones que tienen como objetivo la regulación o transformación del uso y la ocupación del territorio. Se atribuye esta intencionalidad principalmente al Estado, que busca controlar y sacar el mejor provecho de *su* territorio —entendido este desde su acepción de espacio político, de espacio delimitado y apropiado por un grupo social para garantizar su reproducción—. El concepto mismo tiene diferentes connotaciones dependiendo del contexto sociocultural en el que se utiliza. Mientras, por ejemplo, en francés el *aménagement du territoire* alude a la planificación de las mejoras de territorios apropiados y controlados desde hace milenios, el concepto español traído a América Latina resalta la conquista y apropiación de vastos espacios, así como la dominación de pobladores que tenían sus propias formas de apropiación del espacio. Esto implicó la creación de fronteras y límites administrativos como condición del establecimiento de un nuevo orden social y político. Como lo ha mostrado Orlando Fals Borda a lo largo de su obra, es en el sentido de la creación de nuevos entes territoriales (municipios, departamentos o regiones), es decir, de la organización o puesta en orden del territorio nacional, que se ha concebido el ordenamiento territorial en el contexto colombiano. El accionar del Estado constituye entonces un punto esencial en el debate, en el cual se critican las experiencias históricas de planeación estatal voluntaristas que muy a menudo, si miramos a escala mundial, resultaron autoritarias y/o desconectadas de las realidades locales.

En el marco de una antropología crítica del Estado, se cuestiona también la capacidad del Estado de actuar en nombre del interés general de manera coherente. En el contexto de la globalización neoliberal se hizo un largo eco de las diversas críticas al Estado, dando como resultado que la escala nacional ha sido sistemáticamente debilitada a partir del Consenso de Washington, que llevó a la adopción de planes de ajustes estructurales que desmontaron buena parte de las atribuciones del Estado central. Por ejemplo, en Colombia, la política de apertura económica de los años noventa organizó el desmantelamiento de la institucionalidad del sector agro (PNUD, 2011a). Si bien estas instituciones implementaban políticas de corte sectorial, por su propia naturaleza, es obvio que tenían impactos en términos territoriales, en cuanto brindaban herramientas para el desarrollo de los espacios y las sociedades rurales y constituían, por lo tanto, piezas clave de la acción pública sobre los territorios. Es paradójicamente en este contexto de debilitamiento del accionar del Estado que se constituye el “ordenamiento territorial” como una política de Estado en Colombia. Vale la pena aquí recordar la advertencia de Orlando Fals Borda presentada al inicio de esta introducción, ya que con ella se pretende, precisamente, provocar una reflexión sobre la naturaleza del ordenamiento territorial. ¿Qué es ordenar los territorios? ¿Es producir un conjunto de normas y leyes o es desarrollar acciones reales de transformación de los territorios? ¿Quién tiene capacidad de acción real sobre los territorios y de dónde proviene este poder? ¿Cuáles son los mecanismos concretos que aseguran el despliegue de esta capacidad de transformación territorial? Tales preguntas nos llevan a reconsiderar el carácter estatal, unilateral y voluntarista del ordenamiento territorial para abrir la posibilidad a una comprensión más integral y compleja de los procesos que ordenan los territorios, es decir, que impulsan nuevas dinámicas territoriales en relación directa o indirecta con un proyecto territorial más o menos elaborado y asumido. Se trata, en particular, de considerar como elemento clave del ordenamiento territorial actual las acciones a gran escala que cambian la organización del espacio nacional y transnacional.

De ahí que para muchos expertos el ordenamiento territorial, como práctica, atraviesa una profunda crisis en América Latina y, particularmente, en Colombia. Para el sociólogo Pradilla Cobos: “los componentes estructurales del neoliberalismo, cambiando la naturaleza de los procesos territoriales y urbanos, han profundizado la contradicción entre la planificación y el mercado” (2009, p. 296). El ordenamiento del territorio estaría en peligro de extinción y “agotado en un discurso formal que no tiene impacto en la realidad” (Pradilla

Cobos, 2009, p. 297). En el marco de esta perspectiva neomarxista, habría una contradicción fundamental entre las dinámicas de acumulación y expansión del capitalismo y el ordenamiento territorial, en cuanto mecanismo de regulación que, dependiendo de los lugares, orienta, matiza, frena o impulsa las inversiones de capitales. Con un enfoque muy distinto, el economista Edgar Revéz, consultor para el Gobierno colombiano y organismos internacionales, afirma igualmente en su último libro que Colombia está pasando por una crisis territorial sin precedentes: “Esta crisis no permite que los operadores sociales y económicos así como los ciudadanos, puedan anticipar la justa y racional intervención del Estado en el territorio” (2013, p. 23). De hecho, en ámbitos tanto urbanos como rurales, se están fortaleciendo cada vez más las suspicacias relativas a la ineficiencia de los planes de ordenamiento territorial, que son percibidos como inútiles para lograr transformaciones reales de los territorios, conformes a los escenarios deseados a nivel colectivo. Así mismo, se cuestiona la interpretación de lo que se considera ordenamiento territorial en términos jurídicos. Este punto salió a la luz pública en 2013 con el caso emblemático de la consulta popular sobre la aceptación o rechazo de la explotación minera en el municipio de Piedras (Tolima) en donde 2.971 habitantes votaron en contra de que en su municipio se lleven a cabo actividades mineras y solo 24 a favor. Pero mientras la Carta Política de 1991 garantiza la autonomía municipal en materia de ordenamiento territorial, el Ministerio de Minas y Energía estableció en el Código de Minas de 2001 que “ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería”. La justificación es que el ordenamiento territorial es de competencia municipal pero el subsuelo es de la nación, y, por ello, en este caso, la decisión de explotar estos recursos no es competencia del ordenamiento territorial. Además, se considera la minería como de “interés público”, por lo tanto, como un bien directamente gestionado por el nivel nacional (que si bien fue desmantelado por las políticas de ajustes, sigue proactivo en los sectores estratégicos que responden a los intereses de grandes grupos empresariales). La minería no se da solo en el subsuelo, sino que ocupa un espacio en la superficie terrestre: las plantas extractivas, los depósitos de desechos, las vías de acceso, los asentamientos mineros, etc., conforman organizaciones territoriales específicas que impactan las regiones mineras. La minería también hace uso del recurso hídrico de las poblaciones y además genera contaminación. Por lo tanto, lo que jurídicamente se llama ordenamiento territorial no podría ordenar el conjunto del territorio, sino solo un fragmento de él: en términos normativos, se

reduce de manera drástica el alcance del ordenamiento territorial, que queda subordinado a políticas nacionales de corte sectorial, en este caso las políticas mineras. Como práctica, el ordenamiento territorial presenta entonces logros muy tenues en la región latinoamericana y está cada vez más obstaculizado por decisiones de gran trascendencia e importante potencial de transformación territorial, pero que no se presentan como relevantes en las políticas nacionales de ordenamiento territorial. Esperemos que nuevos planteamientos teóricos puedan influir sobre la práctica del ordenamiento territorial, mediante el diseño de marcos normativos y de políticas mucho más integrales.

Este último punto implica reconocer también algunas carencias del ordenamiento territorial como disciplina académica. Es un hecho que su estatus como disciplina siempre ha sido cuestionado, tratándose al igual que el urbanismo de una producción de conocimientos que son, por un lado, articulados a una práctica profesional y, por otro lado, profundamente interdisciplinarios. Sin embargo, las carencias del ordenamiento territorial como práctica profesional parecen originarse en diferentes tendencias en materia de enseñanza e investigación. La primera es la fragmentación de los saberes, su especialización, que no recompone en un marco más interdisciplinario las dimensiones territoriales de acciones disciplinares. Por ejemplo, es innegable el impacto que sobre los territorios producen en la práctica los desarrollos técnico-científicos (traducidos en técnicas de ingeniería de transporte, de acueductos, alcantarillados, de redes de comunicaciones y demás avances), marcando una impronta de “ordenamiento territorial” (Santos, 2000a). También es innegable el papel que el establecimiento del “derecho a la propiedad”, urbana o rural, y todo lo que de allí se desprende en la dimensión jurídica, ha tenido en el ordenamiento (Herce, 2013) y no menos importante el hecho de que el suelo se haya convertido en un producto mercantil, adquiriendo un valor de cambio y generando un “mercado inmobiliario”. La segunda limitación estaría representada por la prevalencia de una visión del ordenamiento territorial heredera del urbanismo del movimiento moderno de las primeras décadas del siglo pasado, en la que el sujeto ordenador o planificador, generalmente arquitecto, consideraba el territorio desde un punto de vista exterior y por encima, al igual que, por ejemplo, los militares cuando deciden donde ubicar sus fuerzas. Por lo tanto, el territorio por ordenar aparece como una realidad objetivada y lisa, sin asperezas, sin tensiones, ni divergencias en cuanto a su percepción por diversos agentes sociales. Esta concepción, en la que el territorio está considerado como una realidad de la que uno se puede apropiarse mediante la expedición de un plan, dificulta el entendimiento de las dinámicas

territoriales que obedecen a una multitud entrecruzada de representaciones y prácticas socioespaciales, lo que conduce, al fin y al cabo, a la obsolescencia de muchos de los instrumentos técnicos de planeación. La tercera carencia estaría representada por un enfoque predominantemente normativo en la manera de enseñar e investigar el ordenamiento territorial. Dentro de esta tendencia, tanto los contenidos enseñados, centrados principalmente en la normatividad en materia de ordenamiento territorial, como los objetivos de las investigaciones, que se sitúan más a nivel del “deber ser”, desarrollando enfoques proyectuales, relegan a un segundo plano el análisis de los procesos efectivamente en curso. En efecto, en muchos casos, los investigadores elaboran directrices de ordenamiento, propuestas o recomendaciones sobre la implementación de planes o políticas territoriales, retomando, sin cuestionarlo, el marco conceptual utilizado por las entidades de planeación o de ordenamiento territorial. Tampoco se investigan a fondo los espacios efectivamente producidos por las decisiones en materia de ordenamiento territorial.

Frente a este panorama, planteamos la necesidad de reconsiderar el ordenamiento territorial como una práctica social insertada en juegos de poder a distintas escalas territoriales y, por lo tanto, como un objeto de estudio de primera importancia para las distintas disciplinas incluidas las ciencias sociales. El objetivo del libro es pensar las formas actuales de acción sobre los territorios, impulsadas de manera directa o indirecta por los actores públicos, principalmente los Gobiernos locales y nacionales. Asumimos la complejidad actual de las formas de acción sobre los territorios, que resulta de la reconfiguración de la acción pública hacia nuevas asociaciones público-privadas. Estas acciones se manifiestan a través de un conjunto de normas, políticas y proyectos que pueden ser desarrollados por actores públicos o privados y que pueden tener un enfoque territorial explícito o no. Algunas acciones de corte sectorial tienen una gran capacidad de transformación territorial aunque no estén insertas en un proyecto territorial y no hayan explicitado un enfoque territorial. Estas situaciones se deben a diversas razones que pueden ir desde su desconocimiento hasta la voluntad de ocultar. Sin embargo, es preciso analizar los impactos territoriales de estas políticas y acciones de corte sectorial para reconstruir de manera crítica la noción de ordenamiento territorial e incluir este tipo de acciones en el concepto. La omisión y el “laissez-faire” deben ser también considerados como modalidades de acción territorial por parte del Estado neoliberal. En ese sentido, mantendremos siempre una postura crítica cuando se quieran explicar procesos con base en teorías muy difundidas como las de la incapacidad o la ausencia del

Estado (Serge, 2013). El modelo neoliberal ha redefinido el papel del Estado, pero no lo ha suprimido: este “modelo de desarrollo” es productor de nuevas modalidades de ordenamiento territorial, legitimadas por la necesidad de producir “territorios competitivos” cuyas implicaciones es necesario investigar aún.

Además, el enfoque territorial no solamente da énfasis a lo local, lo que implica que el ordenamiento territorial no debe ser pensado solo a escala municipal. Algunos autores muestran con contundencia cómo la escala nacional sigue teniendo mucha importancia para la concepción y el desarrollo de políticas con dimensión territorial. Es a nivel de los Estados nacionales que se producen los marcos normativos en los cuales se inserta la acción de los agentes económicos, globales o no, y es allí donde se pueden pensar formas de regulación (Sassen, 2010). Así mismo, la escala local no es siempre la más relevante para impulsar nuevas dinámicas económicas, sociales y territoriales. Tampoco existe una relación mecánica entre descentralización y desarrollo local (Dubresson & Fauré, 2005), a pesar de lo que dejan pensar los discursos de legitimación de la recomposición de los poderes hacia lo local. La cuestión de la transformación, articulación o competencia de las escalas territoriales y temporales en materia de ordenamiento y desarrollo es central en este libro. En particular, es preciso reconocer la coexistencia de dos lógicas de ordenamiento territorial: una local, donde se promueve la participación y la coproducción de las normas y políticas para la gestión de los territorios de la “proximidad”, y la otra nacional o transnacional, que promueve la re-centralización de las decisiones pasando por encima de las comunidades locales, por ejemplo cuando se quita la obligatoriedad de las audiencias públicas para los proyectos de gran impacto. Buena parte de los conflictos territoriales actuales surgen de las contradicciones entre estas dos lógicas antagónicas de ordenamiento territorial.

Estas perspectivas tienen varias implicaciones que serán abordadas en diferentes momentos de este libro.

Presentación

Alice Beuf y Patricia Rincón Avellaneda

¿QUÉ SE ORDENA en un territorio? ¿Cómo se ordena? ¿Quién ordena? ¿Para qué se ordena? ¿Cómo conjugar los intereses de quienes ven en el territorio solamente un negocio con los de aquellos que lo entienden como parte integral de sus cosmovisiones?

Las preguntas anteriores, así como las reflexiones expuestas en la introducción, buscan ser un punto de partida hacia los distintos acercamientos, discusiones, escalas y métodos de aproximación que se ofrecen en el presente libro, cuya base la constituyeron los documentos discutidos en las mesas temáticas durante el seminario “Territorios, Ordenamiento y Desarrollo” que organizaron conjuntamente, en octubre de 2012, la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional de la Facultad de Artes y el grupo de investigación “Arquitectura-Ciudad-Territorio” de la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Francés de Estudios Andinos (UMIFRE 17 CNRS/MAEDI-USR 3337 Amérique Latine).

La acogida por parte de los conferencistas invitados en aquella ocasión, sumada a la gran afluencia de público durante su realización, y al interés manifestado de poder contar con este material, resultó muy estimulante y se constituyó en un motivo adicional para afirmarnos la importancia de solicitar a los ponentes transformar las conferencias presentadas en material escrito que, organizado en una estructura más abierta, dinámica y dialogante, permitiera incluir otros aportes sobre las temáticas tratadas, ilustrar con ejemplos cortos algunas de ellas e incluir como preludio a cada capítulo un nuevo aporte que, a manera de introducción teórica sobre los temas que en ellos se desarrollan, ofreciera un panorama acerca de los enfoques más relevantes. En este ejercicio de escritura plural, confiamos en que la complejidad de conjugar diversas miradas, escalas de aproximación y el estilo propio de cada autor, lo que exigió cierto grado de ajustes para buscar su compatibilidad, no desdibuje la originalidad de cada aporte.

El libro se ha estructurado en cinco partes, cada una de las cuales corresponde a las temáticas que consideramos más relevantes acerca del ordenamiento territorial: la naturaleza de los territorios, la definición del modelo de

ordenamiento, el cuestionamiento sobre los proyectos de infraestructura y sus impactos, la articulación de las políticas de tierras con el ordenamiento territorial y las modalidades concretas de la participación. Todas las partes tienen la misma estructura: un capítulo teórico introductorio que plantea los puntos en debate y presenta algunos conceptos clave, tres o cuatro aportes originales de investigación y dos recuadros que presentan de manera sintética una problemática de ordenamiento territorial en un territorio específico. De este modo, el lector puede navegar con libertad en este conjunto de textos que ofrecen miradas, enfoques y sensibilidades variadas sobre el ordenamiento territorial en Colombia y otros países de nuestro continente, como Brasil, Ecuador, Perú, Argentina y Nicaragua, más algunos aportes del contexto español. Así las cosas, esperamos que este libro sirva para enriquecer el debate acerca del ordenamiento territorial, sus presupuestos teóricos y sus impactos sociales, políticos y territoriales.

A continuación presentamos un primer panorama de los contenidos de cada parte.

Parte 1. Pluralidad de concepciones y usos de los territorios

Como preludio a nuestras reflexiones sobre las nuevas modalidades de ordenamiento territorial, nos pareció necesario cuestionar la noción misma de territorio, retomando concepciones desde la geografía y la antropología, puesto que consideramos que toda acción territorial debería, en primer lugar, reconocer la pluralidad de las representaciones y prácticas preexistentes en los territorios; esta dimensión es aún más importante en sociedades multiculturales como las latinoamericanas. De ahí el plural utilizado en el título del libro, que reivindicamos. La pluralidad de representaciones acerca de los territorios puede generar conflictos entre grupos sociales, pero también contradicciones entre varias lógicas de actuación por parte de los mismos actores. Pluralidad de representaciones de los territorios y finitud del espacio geográfico: es a partir de esta tensión que se configuran las relaciones de poder.

En el marco de estas consideraciones, Alice Beuf propone, en el primer capítulo, un recorrido sobre la noción de territorio que la lleva a cuestionar la soberanía exclusiva y a plantear la noción de *multiterritorialidad*. Desde la línea de investigación abierta por Milton Santos, Márcio Cataia plantea, en el segundo capítulo, una crítica argumentada y científica al poder del ordenamiento y su racionalidad homogeneizante mediante la presentación de contra-racionalidades que, arraigadas en los lugares, buscan su derecho a existir y a resistir. Horacio

Machado, por su parte, revela, en el tercer capítulo, la estrecha relación entre proyecto modernizante y mirada poscolonial y se pregunta si habrá llegado el momento de liberar al territorio de la colonialidad del desarrollo. A partir de un estudio de caso sobre la Sierra Nevada de Santa Marta, Margarita Serje cuestiona, en el cuarto capítulo, la imposición de la lógica occidental de territorialización a comunidades indígenas que tienen un entendimiento del territorio radicalmente diferente.

Parte 2. ¿Un modelo de ordenamiento?

En esta parte se trata de identificar si existen modelos de ordenamiento o de desarrollo territorial, es decir, si los gobiernos tienen un proyecto claro para ordenar y desarrollar sus territorios. Más allá de la cuestión de la intencionalidad, se trata de analizar la acción pública y el tipo de organización territorial que esta produce. ¿Podemos hablar de modelo? ¿Qué tipo de ordenamiento se está construyendo en alianza entre Gobiernos nacionales y grandes inversionistas? ¿A partir de cuáles mecanismos?

Fabio Zambrano desarrolla, en el primer capítulo, un amplio panorama sobre lo que ha significado ordenar el territorio colombiano, desde la época de los pobladores prehispánicos hasta épocas recientes, y lo enriquece con acercamientos a espacios y tiempos precisos. A continuación, en el segundo capítulo, Rodolfo Espinosa aborda la propuesta de regionalización en Colombia surgida de la mano del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno colombiano (2010-2014) y argumenta cómo el ordenamiento territorial dejó de ser visto como política de Estado y pasó a ser un simple instrumento para el reparto de las regalías, a partir de la Ley 1454 de 2011, denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Desde el ángulo de las relaciones ciudad-campo, Darío Fajardo, en el tercer capítulo, se dedica a mostrar los efectos del modelo agrario implementado durante las últimas décadas en Colombia y que pone en crisis su seguridad alimentaria. Horacio Machado, por su parte, desarrolla, en el cuarto capítulo, la relación entre el ordenamiento territorial y el modelo extractivista al que están siendo sometidos países dependientes en América Latina, África y algunas zonas de Asia, en su papel de proveedores de materias primas y servicios ambientales.

Parte 3. Territorios y proyectos de infraestructura

La necesidad de ciertos actores de ejecutar proyectos o macroproyectos choca frecuentemente con las estructuras sociales propias de territorios específicos.

Patricia Rincón cuestiona, en el primer capítulo, la relación entre proyectos y ordenamiento territorial y argumenta la relevancia de los proyectos de infraestructura de comunicaciones en la estructuración de un territorio. Los siguientes cuatro capítulos de esta parte plantean una reflexión en torno a los efectos, conflictos y alternativas relativas a su implementación. Es así que José Luis Gómez y Celia Martínez Hidalgo proponen, desde su experiencia en España, una variada paleta de ejemplos de diversas escalas, que permiten entrever opciones de diálogo –“adherencia”, dirán ellos– entre infraestructuras y territorios. Por su parte, Eliseu Pereira examina, para el caso de Brasil, el impacto de la construcción en los años cincuenta del siglo XX de la vía que unió la nueva capital, Brasilia, con la Amazonía, la primera autopista en el Amazonas, que generaría luego los más variados impactos. Un caso de escala territorial contrastante lo expone Sonia Díaz quien, a partir de su estudio sobre una de las vías de doble calzada que se construyen en Colombia desde la última década, la que une a Bogotá con Tunja, muestra las dinámicas generadas por las infraestructuras de transporte en el casco urbano de la ciudad de Tunja. Para completar este panorama sobre el impacto de las infraestructuras de transporte, Florida Di Ciommo aborda el tema desde la pregunta por la equidad territorial: ¿quién gana y quién pierde con estos proyectos? Su argumentación se basa en una investigación sobre este tema en relación con una autopista urbana en Madrid (España).

Parte 4. Las políticas de tierras en la perspectiva del ordenamiento territorial

Las políticas de titulación predial, tanto en el campo como en las ciudades, han sido promovidas por los organismos de cooperación internacional como herramienta esencial dentro del programa mundial de “lucha contra la pobreza”. Uno de los argumentos principales es que tener un título de propiedad privada implicaría tener acceso al crédito y esto permitiría al propietario integrarse a la sociedad de consumo. Estas políticas siguen siendo predominantes en la manera como los gobiernos piensan el tema de las tierras, tanto el de la seguridad de su tenencia como el de su distribución. ¿Cuáles son los impactos territoriales de estas políticas y cómo pensar la articulación entre políticas de tierras y políticas de ordenamiento territorial?

El capítulo introductorio de Alice Beuf desarrolla algunas consideraciones que replantean el tema de las tierras a nivel histórico, social y político. Julio Calderón expone, en el segundo apartado, el caso del Perú, primer país en legalizar tierra a invasores urbanos en 1961. Su detallado análisis de los pros

y contras de esta política muestra sus efectos sociales y territoriales. En el tercer capítulo, Alejandro Reyes presenta la problemática de la restitución de tierras, desde la perspectiva de los temas que se discuten en el marco de los diálogos de paz abiertos entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en 2012. Sergio Coronado presenta, en el cuarto capítulo, algunas reflexiones críticas en torno a la política de restitución de tierras y plantea los riesgos que esta supone, además, aboga por la inclusión de otras figuras jurídicas cuyo énfasis no esté dado por cómo se distribuye la propiedad. Finalmente, Adoniram Sanchez aborda, en el último capítulo, la tendencia creciente en el mundo sobre el *land grabbing* o acaparamientos masivos de tierras, muestra el fenómeno desde su escala internacional y se centra en su ocurrencia en América Latina.

Parte 5. La participación en el ordenamiento territorial: ¿concertación o conflictos?

En el territorio, por su uso y apropiación, confluyen múltiples intereses, lo que genera una serie de tensiones que de no ser adecuadamente concertadas podrían transformarse en conflictos. Existen conflictos en cuanto a las escalas de intervención en el territorio, a las formas en que se toman las decisiones sobre su uso y sobre quiénes tienen derecho o no a intervenirlos o a usufructuarlos. En esta parte del libro se pone en cuestión la manera en que desde las políticas de Estado se plantea la resolución de estos conflictos a través del fomento de la concertación y de la participación ciudadana. Isabel Duque aporta, en el capítulo introductorio, un rico material a partir del cual pueden abordarse las discusiones y críticas más relevantes en torno a las diversas formas de participación, democracia y planificación; desde allí hace su lectura de los diferentes aportes de la sección. En el segundo capítulo, Tatiana Rodríguez cuestiona el hecho de considerar la minería como “actividad pública de interés general”, expone casos donde este tipo de proyectos genera conflictos socioambientales y argumenta en contra de los mitos con los cuales se implementan los proyectos mineros. Por su parte, en el tercer capítulo, Santiago Ortiz trae el ejemplo del Ecuador, en el que resalta la contradicción resultante del modelo de participación allí instaurado. En el cuarto capítulo, Sandrine Freguin-Gresh y sus colegas ejemplifican los vacíos que presenta el modelo de participación en Nicaragua a partir de un estudio de caso de escala municipal. Finalmente, en el último apartado, Stellio Rolland hace visibles nuevas formas de resistencia ejercidas por comunidades azotadas por los diferentes actores del conflicto armado, sus logros y dificultades.

Parte I

**Pluralidad de concepciones
y usos de los territorios**

**EL CONCEPTO DE TERRITORIO:
DE LAS AMBIGÜEDADES SEMÁNTICAS A LAS
TENSIONES SOCIALES Y POLÍTICAS**

Alice Beuf