

**HACIA UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN EL  
DESARROLLO HUMANO Y TERRITORIAL**

*Estudiando los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de  
derechos humanos*

**KAROL VIVIANA CORTES SÁNCHEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO  
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL  
BOGOTÁ, D.C., JUNIO 2013**

**HACIA UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN EL  
DESARROLLO HUMANO Y TERRITORIAL**

*Estudiando los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de  
derechos humanos*

**KAROL VIVIANA CORTES SÁNCHEZ**

Arquitecta

Trabajo de Grado para optar al Título de  
Magister en Planeación Urbana y Regional

Director del trabajo de grado

**JEAN-FRANÇOIS JOLLY**

Economista y Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas Experto  
en Planeación Urbana y Regional, Director del grupo de investigación Políticas  
Urbanas de la Pontificia Universidad Javeriana

Asesor

**GILBERTO BELLO**

Sociólogo

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO  
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL  
BOGOTÁ, D.C., JUNIO 2013**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Jean-François Jolly**, economista y Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas, experto en Planeación Urbana y Regional y Director del grupo de investigación Políticas Urbanas de la Pontificia Universidad Javeriana, por sus valiosas orientaciones, apoyo e interés constante como director de este trabajo de grado.

**F. Sánchez Triana**, por el apoyo y compañía a lo largo de este proceso. Por creer que la mente no tiene límites y que los obstáculos son simples retos para subir más alto, gracias.

## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
0. INTRODUCCIÓN.....	12
1. OBJETIVOS.....	21
1.1 OBJETIVO GENERAL.....	21
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	21
2. CAPITULO I	
ELABORACIÓN DE LAS BASES CONCEPTUALES PARA LA FORMULACIÓN DE UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DEL ESTUDIO DE LAS ACCIONES TERRITORIALES Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y TERRITORIALES.....	23
2.1 PARTE I. ENTENDIENDO LA CIUDAD COMO EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMO ESCENARIO ÚNICO DEL SISTEMA TERRITORIAL.....	27
2.2 PARTE II. ASUMIENDO EL DERECHO A LA CIUDAD A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO UN SISTEMA DE VALOR PARA LA TERRITORIALIDAD.....	31
2.3 PARTE III. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL COMO UNA ACCIÓN QUE GENERA TRANSFORMACIONES SOBRE EL TERRITORIO.....	34
2.4 PARTE IV. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y LAS ACCIONES DE GOBIERNO, VISTAS COMO UNA VÍA PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN.....	39

3. CAPITULO II	
FORMULACIÓN DE UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DEL ESTUDIO DE LAS ACCIONES TERRITORIALES FUNDAMENTADAS EN LOS DERECHOS HUMANOS, PLANTEADO EN DOS MOMENTOS DE TERRITORIALIZACIÓN.....	51
3.1 PARTE I. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL COMO PRIMER MOMENTO EN LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS ACCIONES.....	51
3.1.1 Parte I. La planificación del desarrollo territorial como primer momento en la territorialización.....	52
3.1.1.1 Momento 1 de la territorialización.....	55
3.1.2 Parte II. Las acciones territoriales como un instrumento de territorialización para alcanzar el Horizonte de cambio territorial fundamentado en los Derechos Humanos.....	60
4. CAPITULO III	
MOMENTOS DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y LAS ACCIONES TERRITORIALES: UN ANÁLISIS DE CARA A LA SEGREGACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. ....	67
4.1 EL TERRITORIO, ESCENARIO QUE CONDICIONA MATERIALMENTE LAS ACCIONES DE LA TERRITORIALIZACIÓN.....	67
5. CONCLUSIONES.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	85

## LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 0.1. Esquema de análisis conceptual de la planificación del desarrollo territorial mediante el estudio de las acciones territoriales.....	17
Figura 0.2. Grupo de interfacultades de investigación políticas urbanas.....	19
Figura 2.1. Interrelaciones que configuran el territorio urbano y su relación con las políticas públicas.....	30
Figura 2.2. Correlación entre “Desarrollo Humano” y “Derechos Humanos” ....	33
Figura 2.3. La Planificación.....	35
Figura 2.4. Agentes que intervienen en el desarrollo urbano a partir de la territorialización de acciones.....	37
Figura 2.5. Juicios situacionales de la acción estratégica.....	42
Figura 2.6. Características y elementos fundamentales de las políticas públicas en los procesos de planificación.....	46
Figura 2.7. Los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción territorial.....	49
Figura 3.1 La planificación del desarrollo territorial proceso esencial en la gestión pública del territorio.....	53
Figura 3.2 Plan - Programa - Proyecto .....	57
Figura 3.3 Momentos de la planificación del desarrollo territorial y los arcos direccionales que la estructuran .....	59
Figura 3.4. Acumulación de conocimientos sobre la situación problemática o de cambio.....	62
Figura 3.5. Acciones de cambio territorial.....	63
Figura 4.1. Transición del Momento explicativo al Momento normativo de la planificación del desarrollo territorial	73

Figura 4.2. Transición del Momento normativo al Momento estratégico de la planificación del desarrollo territorial.....	76
Figura 5.1. Fases de elaboración y ejecución de un plan de ordenación del territorio.....	83

## LISTA DE MAPAS

	pág.
Mapa 4.1. Evolución de la población en el territorio colombiano. 1951, 1964 y 1973. Si a mediados del siglo XX la población se encontraba localizada en la costa caribe, el interior, alrededor del triángulo formado por Bogotá, Medellín y Cali, y el sur-occidente, alrededor de Pasto, de manera no integrada entre sí, a principios de los 70 ciudades como Pasto se encontraban más integradas y se ampliaba la zona de influencia de la zona caribe.....	70
Mapa 4.2. Evolución de la población en el territorio colombiano. 1985, 1993 y 2005. A mediados de la década de los ochenta, se profundizó la integración de la zona norte del país con el interior y con la zona oriental, en la frontera con Venezuela, en torno a ciudades como Bucaramanga y Cúcuta. En la actualidad la red de ciudades colombianas se encuentra consolidada y mucho más integrada, identificándose claramente los centros urbanos en torno a los cuales gira el desarrollo de las regiones y el país.....	71

## LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 4.1. Participación de la población en total nacional y primacía urbana en Colombia. 1951-2005 .....	72

## RESUMEN

La presente investigación es un estudio de la planificación del desarrollo territorial y las acciones territoriales necesarias para la transformación adecuada e ideal de un territorio, reconociendo los derechos humanos y el escenario urbano habitado, como un producto del derecho a la construcción de ciudades dignas.

Es decir que se indagó si a partir de las políticas públicas, los instrumentos de planificación y las acciones del gobierno, mejoran las condiciones territoriales de una ciudad.

En consecuencia el presente trabajo de grado se dedicó a estudiar cómo los procesos de planificación del desarrollo territorial y las acciones territoriales que buscan la territorialización de las Políticas públicas, los Instrumentos de planificación y demás Acciones de gobernabilidad, se ven afectados por rupturas de procesos del gobierno y proyecciones de transformación de ciudades dignas, tema que reviste especial interés considerando que la pieza clave en el desarrollo territorial, es la planificación, la cual apuesta a mejorar la calidad de vida de los habitantes; no obstante, en la mayoría de los territorios colombianos, no logra consolidarse como una planificación prospectiva y estratégica que integre acciones proactivas provenientes de una excelente gobernabilidad para mejorar las condiciones de las ciudades, teniendo como sustento para su construcción y transformación los derechos humanos que dan lugar al derecho a las ciudades dignas.

## **ABSTRACT**

This research is a study of territorial development planning and actions needed to transform land suitable and ideal of a territory, recognizing human rights and the urban setting inhabited, as a product of the right to decent city building.

That is asking them whether from public policies, planning tools and actions of government, territorial conditions improve a city.

Consequently this degree work he studied how the processes of territorial development planning and territorial actions seeking the territorialisation of public policies, the planning tools and other governance actions are affected by processes breaks government transformation and projections worthy cities, a topic of particular interest considering that the key to regional development, is planning, which committed to improving the quality of life of the inhabitants, however, in most of the territories Colombian fails to establish itself as a strategic and forward planning that integrates proactive governance from excellent to improve conditions in the cities, with the support for processing construction and human rights that give rise to the right to decent cities.

## 0. INTRODUCCIÓN

En el marco de la Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana, y con el fin de optar al título de Magister, se realizó el presente trabajo de investigación, cuyo tema central es el estudio de la planificación del desarrollo territorial y las acciones territoriales necesarias para la transformación adecuada e ideal de un territorio, reconociendo los derechos humanos y el escenario urbano habitado, como un producto del derecho a la construcción de ciudades dignas.

Por tanto, con base en lo formulado por varios autores, se indagó si a partir de las políticas públicas, los instrumentos de planificación y las acciones del gobierno, mejoran las condiciones territoriales de una ciudad.

Así las cosas, este trabajo de grado se dedicó a estudiar cómo los procesos de planificación del desarrollo territorial y las acciones territoriales que buscan la territorialización de las Políticas públicas, los Instrumentos de planificación y demás Acciones de gobernabilidad, se ven afectados por rupturas de procesos del gobierno y proyecciones de transformación de ciudades dignas, tema que reviste especial interés considerando que la pieza clave en el desarrollo territorial, es la planificación, la cual apuesta a mejorar la calidad de vida de los habitantes; no obstante, en la mayoría de los territorios colombianos, no logra consolidarse como una planificación prospectiva y estratégica que integre acciones proactivas provenientes de una excelente gobernabilidad para mejorar las condiciones de las ciudades, teniendo como sustento para su construcción y transformación los derechos humanos que dan lugar al derecho a las ciudades dignas.

Lo anterior significa que al ignorarse los fenómenos de crecimiento acelerado, lo que implica poca planificación, desconocimiento del territorio y acciones territoriales mal orientadas, se desvirtúa el paradigma propuesto por Roa (2011), según el cual:

*...garantizar derechos implica comprender los escenarios en los cuales se desarrollan las acciones sociales humanas de ejercicio de los mismos. Estos contextos particulares de integralidad y construcción social de entornos han tenido un desarrollo particular al interior de la ONU-Hábitat con la caracterización de Hábitat, el proceso de evolución del concepto de beneficiarios a ciudadanos y los estudios relativos a las relaciones entre hábitat y desarrollo humano, hábitat y derechos humanos.*

De ahí que la transformación del hábitat urbano, reclame una planificación orientada a satisfacer las necesidades sociales, económicas y culturales desde la participación social y hacia la construcción social. Dicha orientación se presenta hoy en día como una necesidad preponderante, dadas las enormes densidades de población que se espera se concentre en las ciudades en el futuro más cercano ya que, de acuerdo con el preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Organización de las Naciones Unidas-Habitat International Coalition, ONU-HIC, 2005), el nuevo milenio comenzó con casi la mitad de la población mundial viviendo en ciudades, y de acuerdo con las prospectivas, para el 2050, la proporción habrá aumentado al 65%, reiterando el crecimiento de las brechas urbanas y las problemáticas para transformar las ciudades en un hábitat digno y coherente con las necesidades de la población.

Este significativo incremento poblacional, condiciona la manera de planificar el desarrollo de los territorios e incide poderosamente sobre las acciones territoriales necesarias para lograr un ideal de ciudad digna.

Ahora bien, desde la Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos (Organización de las Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), 1996), se comienza a pensar en la inclusión, entendida como:

*la participación plena e igual de todas las mujeres y de todos los hombres y la participación efectiva de los jóvenes en la vida política, económica y social.... el acceso sin restricciones de los discapacitados y la igualdad entre los hombres y mujeres en las políticas, los programas y los proyectos de vivienda y de desarrollo de asentamientos humanos sostenibles.*

Todo ello con el fin de disminuir las brechas urbanas creadas por la desigualdad de oportunidades de la población que se establece en un territorio, haciendo frente a problemáticas urbanas de tipo global (Efectos de la globalización), regional o local.

En últimas, la Conferencia de Estambul estableció una propuesta positiva para el desarrollo de los asentamientos humanos sostenibles, tratando de guiar el desarrollo urbano a niveles más altos de convergencia social, con una participación e inclusión bastante importante y consecuente con el sistema complejo de ciudad, lo que se materializó en el numeral 4, tal como aparece a continuación:

*Para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas. A tal fin, que debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo insostenibles, sobre todo en los países industrializados; los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población, prestando atención prioritaria a la tendencia a una concentración excesiva de la población; las personas sin hogar; el aumento de la pobreza; el*

*desempleo; la exclusión social; la inestabilidad de la familia; la insuficiencia de recursos; la falta de infraestructura y servicios básicos; la ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres.*

El anterior principio denota el reconocimiento y estipulación de las fallas, rupturas en el proceso e incoherencias de la planificación del desarrollo de los territorios y las consecuencias que de las acciones enmarcadas por el gobierno se desprenden.

Entonces, enfatizando ahora en la planeación, vale la pena seguir lo determinado por Roa (2011), según lo cual:

*Para Matus (1992) la planeación es el proceso que permite mediar entre la -Política- o los ideales definidos, y el gobierno o las acciones emprendidas para alcanzarlos. Según este autor, conlleva un relacionamiento entre conocimiento y acción, así como de pasado, presente y futuro.*

El conocimiento al que se alude se atribuye a aquellos procesos históricos, culturales, políticos, económicos y demás, característicos de un territorio, que condicionan las acciones que se deben ejercer en el tiempo.

A partir de esta primera etapa de reconocimiento de la realidad social, económica y cultural de un territorio, ineludible para entender las necesidades reales de planificar y generar acciones para la transformación del mismo, se entrará a plantear el esquema conceptual de esta investigación, bajo la lógica de Monnet (2010) y su planteamiento de la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas estudiado y citado por

Jolly (2012), aporte conceptual que a lo largo del presente texto se convertirá en pieza clave para el desarrollo del modelo de análisis que se propone. Es así, como en primer lugar se mencionarán algunos apuntes sobre territorio, territorialidad, y territorialización, en la perspectiva de las políticas públicas, tal cual lo plantea Monnet (2010), citado por Jolly (2012); en consecuencia, se puede decir que:

*Hablar de territorio, de territorialidad y de territorialización, aún en la perspectiva de las políticas públicas, es abordar un tema sobre el cual no hay consenso. Como bien lo indica el geógrafo francés Jérôme Monnet (2010, pp. 91-92) en una sección dedicada a -territorio, territorialidad, territorialización-, refiriéndose al concepto de territorio: ...el primer desafío de una reflexión sobre el territorio es que aquel corresponde a una noción común utilizada sin ninguna necesidad de definirla por numerosísimas personas en un gran variedad de situaciones, mientras que su estudio se inscribe en unas conceptualizaciones finalmente muy diferentes. (...) La variedad de usos de esta [noción] en los discursos político-administrativos, mediáticos, artísticos o científicos restringen la pretensión de ser exhaustivo o incluso de sintetizarlos. El territorio “es el espacio material y es el producto de la territorialización”.*

Como puede verse, en esta perspectiva, Monnet (2010), define el territorio como “el espacio material, área o red, realizado por el ejercicio de una acción humana repetitiva”. En correspondencia con este razonamiento, Jolly (2012) aclara que para Monnet (2010, p. 92), la territorialidad a partir del siglo XIX es “la capacidad de un actor de ejercer una competencia sobre alguna extensión”. No obstante, hoy por hoy Monnet (2010) concluye, según expone Jolly (2012) que:

*la evolución del sentido de territorialidad conduce a entenderla como un valor o un sistema de valores que unos actores sociales le asignan a un territorio determinado, y aún como el ‘sentimiento de pertenencia’ a aquel. Pasar de territorio a territorialidad, significa entonces pasar de un área, objeto material, a un valor, fundamentado en la subjetividad humana.*

Finalmente Jolly (2012), expresa que “para Monnet, quien cita a Vannier, el término de territorialización insiste en la acción humana que se fundamenta en un sistema de valor para producir un territorio”

Bajo este esquema de interdeterminación propuesto por Monnet (2010), se plantea un esquema inicial que enmarca la primera parte del desarrollo conceptual de la presente investigación, entendiendo el territorio como el Hábitat humano urbano, los derechos humanos como principios básicos del derecho a la ciudad y sistemas de valor para la territorialidad y dos momentos de territorialización enmarcando el primero dentro de los procesos de Planificación del desarrollo territorial considerados como el debe ser y un segundo momento correspondiente a las acciones territoriales consideradas como el hecho realizado que produce modificaciones territoriales. (Ver Figura 0.1.)

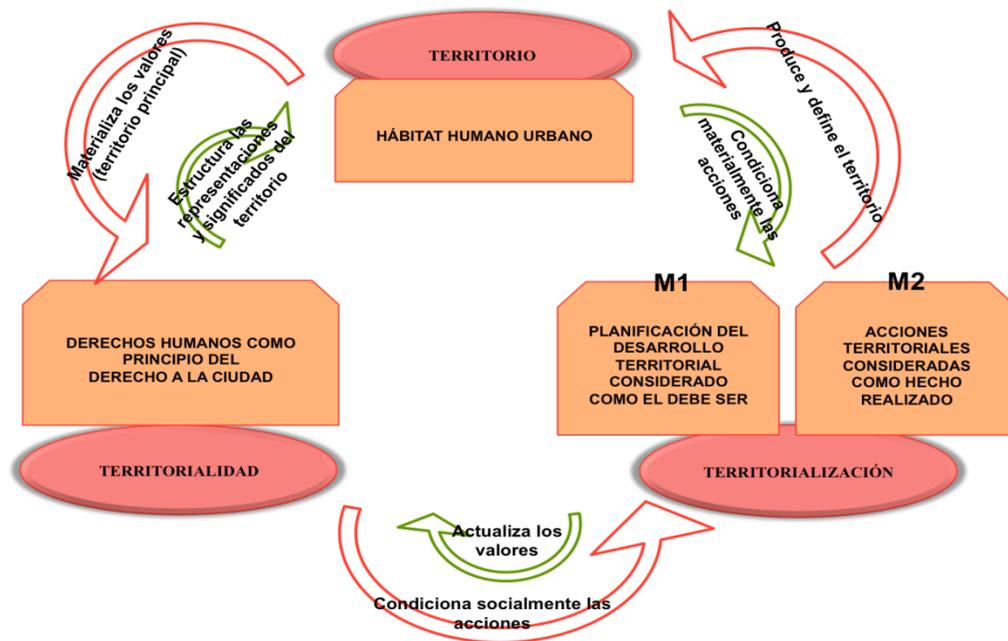


Figura 0.1. Esquema de análisis conceptual de la planificación del desarrollo territorial mediante estudio de las acciones territoriales. (Fuente: Elaboración propia, a partir de Monnet (2010) citado por Roa (2011))

Pensar entonces, que un territorio actúa como escenario de los procesos de territorialidad y territorialización, obliga examinar y analizar a profundidad las diferentes acciones territoriales, dentro del marco político y de gobernabilidad, que deberán estar inmersas en la territorialización de la planificación del desarrollo territorial y que construyen y modifican el territorio, buscando consolidar ciudades equitativas y coherentes para los habitantes y siendo un momento complementario de los procesos de planificación del desarrollo territorial.

Como se hace referencia a la ciudad, ella debe entenderse como un universo infinito e impredecible, escenario individual y colectivo donde se fusionan el arte de las grandes infraestructuras del pasado y las revolucionarias del presente y futuro, memoria de una belleza armónicamente caótica, dominada por la necesidad de satisfacer las inclementes exigencias del ser humano que la habita.

En este punto se considera pertinente indicar que, más allá de indagar acerca de cómo planificar la ciudad, esta investigación compendiará en tres capítulos, el estudio y formulación de un modelo de análisis territorial a partir de los momentos de la territorialización, apoyándose en investigaciones académicas previas sobre planificación urbana y territorial, territorio, políticas públicas e instrumentos de acción sobre el hábitat, retroalimentando, ampliando y relacionando los planteamientos con la línea de investigación interfacultades - Políticas Urbanas-, de la Pontificia Universidad Javeriana. (Ver Figura 0.2.)



Figura 0.2. Grupo de interfacultades de investigación políticas urbanas  
 (Fuente: Elaboración propia, a partir de Bejarano (2012))

Por consiguiente, el primer capítulo abordará la conceptualización de territorio, territorialidad y territorialización, teniendo en cuenta que la ciudad se asume como el escenario donde se generan acciones de gobernabilidad y transformación a partir de los derechos humanos, enfocados a la construcción del derecho a la ciudad digna. A su vez se analizará la complejidad de la planificación territorial bajo la lógica de Matus (2010), y se mostrará que sus grandes avances con la planificación estratégica situacional, constituyen una gran ayuda para entender la naturaleza y procesos con los que se lleva a cabo el ejercicio de construir y transformar la ciudad, teniendo claro que deberán territorializarse los planteamientos y relacionarlos directamente con la planificación del derecho a la ciudad, incidiendo positivamente en los atributos urbanos propuestos por Giraldo (1999), o sobre el territorio habitado. Por último y constituyéndose la pieza clave que dará lugar al desarrollo del segundo capítulo de esta investigación, se realizará un reconocimiento conceptual de las acciones territoriales necesarias

para territorializar el debe ser que se propone en los procesos de planificación del desarrollo territorial.

El segundo capítulo, se centra en la creación de un modelo de estudio que permita analizar y diagnosticar los efectos territoriales que generan los dos grandes y complejos momentos de la territorialización, a los cuales se atribuyen la planificación del desarrollo territorial (M1) y las acciones territoriales a través de las Políticas públicas, los instrumentos de planificación y las demás acciones del gobierno (M2).

El tercer capítulo analiza, reflexiona y concluye respecto de la planificación del desarrollo territorial y la gestión del territorio en la construcción de ciudad, específicamente en el caso colombiano.

Finalmente se extractan las conclusiones pertinentes con base en el análisis de todo el texto.

## **1. OBJETIVOS**

### **1.1 OBJETIVO GENERAL**

Formular un esquema de análisis conceptual de la planificación del desarrollo territorial orientado hacia la construcción de ciudades dignas y el reconocimiento de los derechos de una sociedad, mediante el estudio de las acciones territoriales y el impacto que se crea en razón de la correlación que existe entre territorio, territorialidad y territorialización.

### **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Elaborar un marco conceptual que comprenda la interdeterminación de territorio, territorialidad y territorialización según la conceptualiza Monnet y el avance demostrado en el estudio de las políticas públicas, los instrumentos de planificación y acciones del gobierno sobre el territorio, de conformidad con las explicaciones Bejarano, Roa y otras investigaciones realizadas bajo el marco del grupo de investigación interfacultades - Políticas Urbanas- de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Como resultado de la formulación y análisis del esquema los dos momentos de la territorialización, deducir la importancia de asumir los procesos del desarrollo territorial para la creación del cambio en pro de un mejoramiento del hábitat.

- Tomando como fundamento el esquema analítico, estructurar unas conclusiones reflexivas para evidenciar la propuesta conceptual de la presente investigación.

## **2. CAPÍTULO I**

### **ELABORACIÓN DE LAS BASES CONCEPTUALES PARA LA FORMULACIÓN DE UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DEL ESTUDIO DE LAS ACCIONES TERRITORIALES Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y TERRITORIALES**

La presente investigación se realiza con el fin de desarrollar un esquema de análisis aplicable al territorio, buscando establecer las incidencias que generan las transformaciones que se proyectan a través de los procesos de planificación y gestión de las políticas públicas sobre las características que posee el territorio y la sociedad que lo habita, con miras a mejorar las capacidades propias como “objeto”, tal como lo denomina Jérôme Monnet (2003), el cual “posee materialidad propia y una exterioridad en relación con el observador” y sólo es posible modificarlo materializando los procesos de planificación a través de dos estructuras identificadas: en primera medida, la gestión territorial de los procesos de planificación que ejerce el gobierno, y adicionalmente el desarrollo inminente de una sociedad que ante la necesidad de adaptación que debe hacer al hábitat, desarrolla mecanismos inteligentes de planificación espontánea.

Asimismo, se pretende llevar a cabo un análisis que vislumbre las problemáticas existentes entre los procesos de planificación territorial y la gestión de dichos procesos, la cual debe o debería renovar e implementar las modificaciones y/o transformaciones proyectadas por los planificadores.

En suma, con la construcción de este esquema, se busca aportar elementos analíticos indispensables para el abordaje de la planificación, entendida ésta como “el cálculo que precede y preside la acción” (Matus, 1992, p. 26), adicionando un enfoque territorial y social que facilite el entendimiento de la dinámica de dichos procesos. En esta perspectiva se puede decir que reconocer el territorio como un escenario urbano o rural que permite el desarrollo físico, social, cultural y económico de una sociedad, por medio de los procesos de planificación territorial, es de gran relevancia, más aún cuando es producto de la gestión del territorio que proviene de los actores sociopolíticos quienes, tomándola como fundamento, logran encaminar las ideas o proyectos hacia la disolución de las problemáticas que afectan el desarrollo urbano-social del hábitat.

Por consiguiente, la planificación de una ciudad se instaura como un quehacer de una disciplina social, política y cultural que obligatoriamente debe concebir el territorio como una realidad retrospectiva y prospectiva, entendiendo que esa realidad compleja sobre la cual se planifica, es producto de una creación proveniente de una sociedad activa, discontinua y cambiante. De ahí que para comprender un poco más a fondo la relevancia del escenario urbano en el desarrollo de una sociedad activa y planificadora, resulta pertinente citar a Beatriz García Moreno quien enuncia lo siguiente:

*La ciudad en su constitución urbana y arquitectónica, se ofrece como un presente que de un lado se constituye desde su tradición y pone de manifiesto los valores que han permanecido y siguen vigentes, los códigos sociales y simbólicos en los que basa su orden, la ley social que hay que respetar, en la que cada quien, desde su nacimiento, empieza a inscribirse. Por otro lado, cada ciudad se reinventa con las acciones de cada uno de sus habitantes que al ser comprendidos como sujetos, se convierten en protagonistas a partir de su manera particular de existir, esto es, de la manera como se conjuga en cada uno de ellos ese campo simbólico establecido, donde fue originariamente recibido, con su propio ejercicio del goce y sus propias proyecciones imaginarias (negrillas propias). (García Moreno, 2003, p. 188).*

Bajo dicho entendimiento, las proyecciones imaginarias son los ideales sobre los cuales se constituye la base de la planificación y el ordenamiento del territorio enmarcado en la premisa de satisfacer las necesidades de goce que poseen los actores involucrados en el escenario urbano, lo que conlleva a postular que la planificación del desarrollo territorial comprende dos fases dentro del proceso de planificar un proyecto de ideas. Dichas fases son:

1. La planificación territorial, entendida como las proyecciones realizadas en pro de generar un horizonte ideal que comprende distintas dimensiones del territorio, realidades propias que caracterizan y condicionan las acciones que se deben ejercer para llevar a cabo los proyectos de transformación, constitución o construcción del hábitat. Mediante esta etapa se logran poner en marcha las ideas que desde el Estado se tienen en pro de el desarrollo humano.
2. El diseño e implementación de las acciones de la planificación para territorializar las ideas que contiene el plan o proyecto de gobierno para transformar un territorio. Ésta etapa es trascendental contemplarla dentro del proceso, ya que sin ella no se podría decir que se ha realizado un proceso de planificación del desarrollo humano y territorial y se habrá quedado todo el discurso y propuestas de cambio en el deber ser, más no en el hacer de una ciudad.

Las fases que el planificador identifica para incidir y tomar decisiones sobre el territorio, deben converger en un proyecto de transformación territorial, social, económica y política. Por tanto, la modelación abstracta que se hace del territorio en un ejercicio interdisciplinar y transdisciplinar de una sociedad, corresponde a “la necesidad de estar preparado para reaccionar veloz y eficazmente ante la sorpresa” (Matus, 1992, p. 32), es decir a las externalidades del territorio y a la inminente y/o constante necesidad de cambiar, convertir y renovar las condiciones o características de la estructura territorial.

Sin embargo se debe tener en cuenta que si el planificador falla en el ejercicio de mediar el territorio, como suele suceder en la mayor parte del proceso, es inevitable a aplicar la sugerencia de Matus (1992), según la cual:

*debo -como ordenador de ideas de transformación territorial- ser capaz de aprender de mis errores y pagar sólo el costo necesario de ellos. En consecuencia, debo prever la forma de aprender oportunamente del pasado reciente y poner ese conocimiento al servicio de los otros argumentos de este discurso. (p. 33)*

Ahora bien, para comprender la práctica, es vital plantear que la planificación del territorio conlleva a tener una programación de los pasos que se deberán abordar para culminar en el horizonte ideal realizable, para ello es interesante examinar la planificación desde varias perspectivas de las que hacen parte fundamental los actores que intervienen en el desarrollo de la ciudad, tales como: el territorio como escenario base para la constitución, construcción y transformación del hábitat; el derecho a la ciudad, reconociendo aquellos cimientos que forjó la sociedad a través del tiempo para constituir una igualdad de goce frente al hábitat, dentro de los cuales pueden enmarcarse los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), conduciendo a la planificación del desarrollo territorial y la gestión de las proyecciones dadas en este proceso como vía para la territorialización de los horizontes ideales que se proyectan en el escenario urbano.

El anterior apartado constituye el planteamiento base de la teoría conceptual de la parte inicial de la investigación, su abordaje en marcha permite comprender que este proceso se crea como un conjunto de ideales, planes, actores socio-políticos y escenarios de caos estructural que dan cabida a nuevas formas de planificar el mejoramiento integral del hábitat y de igual forma que la planificación

de la ciudad “necesita una acción central que persiga la coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales, si es que queremos conducir el sistema social hacia objetivos decididos” (Matus, 1992, pp. 37,38) por los actores políticos que intervienen en el proceso.

## **2.1 PARTE I. ENTENDIENDO LA CIUDAD COMO EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMO ESCENARIO ÚNICO DEL SISTEMA TERRITORIAL**

Inicialmente y, siguiendo a Giraldo (1999), debe decirse que:

*la ciudad es la unidad socio-espacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo. No es un objeto simple, ni un artefacto, ni un bien manufacturado, es un organismo complejo, es decir una totalidad organizada que requiere para su comprensión, análisis y gestión, de estudios interdisciplinarios y acciones inter y transectoriales. (p. 26).*

Conforme al anterior postulado, debe existir la facultad o potestad de estar en y participar de la ciudad, lo que en palabras de Lefévre (1996) entraña que “el derecho a la ciudad es una redefinición del derecho a la vida urbana, en el que la estructura morfológica de la ciudad responde a quienes la habitan” (p. 158).

Por su parte, Correa (2011), se refiere al derecho a la ciudad como un derecho colectivo que se despliega a lo largo de tres fases: a) el usufructo equitativo en la ciudad, b) un mandato de construcción colectiva y c) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos.

En concordancia con lo arriba expuesto Grossman (2009) afirma que, lo importante en la construcción de un hábitat humano (ciudad), son los actores, quienes individual o colectivamente, son capaces de incidir estratégicamente en la formulación de acciones, es decir, se trata de la contribución tanto en el proceso (entendiendo éste como los procesos de planificación del territorio), como en el impacto del resultado del desarrollo de estos territorios (consideradas aquellas acciones que se crean para territorializar la planificación), sin importar las condiciones de cambio sistemático que sobre él se den.

Por consiguiente, se debe tener total claridad en que se está tratando el territorio desde dos perspectivas integrales; la primera, considerando el territorio como “objeto”, porque postulamos que posee materialidad propia, una exterioridad en relación con el observador humano.” (Monnet, 2003, p. 1). Y la segunda, desde la óptica de la sociedad que la habita, considerada como como “objeto social”, porque la ciudad es ante todo una sociedad, es decir, un grupo humano organizado que tiene conciencia colectiva propia”. (Monnet, 2003, p. 1)

Cabe decir que desde cualquiera de las dos anteriores perspectivas, se crean relaciones socialmente políticas que manipulan el entorno de acuerdo a sus necesidades, esta “manipulación” se manifiesta o exterioriza como un sistema en movimiento, en razón de las variaciones de las necesidades del ser humano, las cuales fluctúan de acuerdo con las condiciones específicas de cada territorio, y su manera de habitar, una inter-relación notable que poco a poco construye y transforma el territorio. Esto se compendia, según exponen Monnet & Bonnafé (2005) así: “se trata de una perspectiva contemporánea que no reduce a la ciudad a sus dimensiones espaciales ni sociales sino que reconoce su realidad como trayectiva, esto es, como un ir y venir entre lo objetivo (Territorio) y lo subjetivo (Sociedad), lo material y lo ideal.”

Este devenir entre lo objetivo y lo subjetivo se sucede en una discontinuidad temporoespacial y está signado por unas características propias y unas acciones humanas que se materializan sobre el espacio físico o territorial, otorgándole un valor particularmente único al generar realidades complejas y cambiantes.

Tanto los niveles de complejidad de la ciudad (Giraldo, 1999) como la materialización de las acciones humanas que persiguen la generación del espacio urbano, el cual se ha construido socialmente con fundamento en los derechos humanos, sirven de sustento para aseverar que las articulaciones de los sistemas complejos de ciudad permiten la puesta en relación de dos instancias:

- La primera, concibiendo la ciudad como espacio construido, al cual Giraldo (1999) denomina “atributos como principales componentes de este espacio (vivienda, servicios públicos domiciliarios, equipamiento urbano, transporte urbano, espacio público y suelo urbano)”
- La segunda, percibiendo la ciudad como fenómeno social complejo, explicado por Giraldo (1999), como “dimensiones, como principales elementos de análisis y comprensión de la realidad urbana (económica, social, ambiental, política y cultural).”

Como derivación de lo expuesto, los procesos de inter-relación de los atributos y las dimensiones son visibles en la Nación, gracias a la acción de las entidades territoriales, que ejercen acciones sobre el territorio, y de la sociedad civil que lo habita; esto claramente fue plasmado por Bejarano (2012), como se muestra en la Figura 2.1.

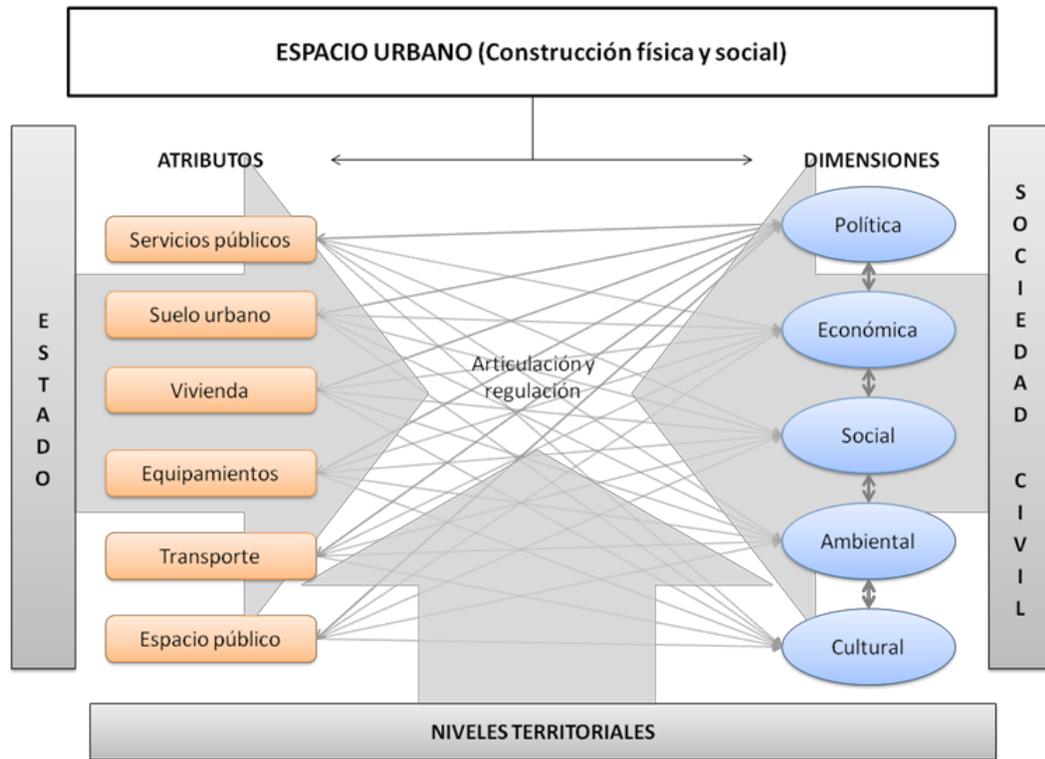


Figura 2.1. Interrelaciones que configuran el territorio urbano y su relación con las políticas públicas. (Fuente: Bejarano, C. (2012). Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública. Trabajo de Grado para optar al Título de Magíster en Planeación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá)

Adicionalmente a las dimensiones y atributos otorgados al componente urbano y las inter-relaciones encontradas, es necesario proyectar actitudes y acciones decisivas que integren transformaciones y directrices con las que se guiarán los procesos de construcción y transformación del territorio a través de las dimensiones integrales de ciudad. Éstas tienen la particular cualidad de permitir una acción integral mediante la institucionalidad y gobernabilidad de lo local. Es esta característica la que los convierte en un campo de acción estratégico.

Respecto a lo enunciado, Jolly (2010) se pronuncia así:

*Los atributos urbanos, también inciden globalmente sobre la ciudad pero tienen una lógica de diseño y desarrollo comandadas tradicionalmente por una lógica sectorial” y una lógica territorial, que en los documentos escritos por Jolly se desarrollan los elementos teóricos relativos a lo que él denomina -esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio- sustentando dichos conceptos. La hipótesis principal de este enfoque es aquella según la cual:*

*...la gobernabilidad en Colombia sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del “matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”, de la “secterritorialidad”, que combina en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, la “gubernancia” del territorio, ésta es una “dosificación” compleja entre gobier-no y gober-nancia (p. 34).*

Por su parte, Giraldo (1999), indica que el particular impacto de los atributos sobre el espacio urbano se suscita por medio de la construcción, modificación y reestructuración del espacio construido, de manera que se comprenden como niveles de intervención de especial importancia, por lo que resulta obligatorio recontextualizarlos a la luz de una visión y un propósito integral de ciudad. No obstante, para esta investigación, serán relevantes en la medida en la cual se integren al territorio como elementos que reciben y condicionan la planificación del desarrollo territorial y las acciones territoriales.

## **2.2 PARTE II. ASUMIENDO EL DERECHO A LA CIUDAD A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO UN SISTEMA DE VALOR PARA LA TERRITORIALIDAD**

Teniendo en cuenta la forma como la Organización de las Naciones Unidas-Habitat International Coalition. ONU-HIC. (2005) determina el derecho a la ciudad,

resulta oportuno resaltar que hoy por hoy las ciudades no garantizan a la mayoría de sus pobladores la satisfacción de sus más elementales necesidades y derechos debido a que al desconocer los aportes que ofrecen los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, vulneran la vida urbana.

Entonces, para entender la verdadera magnitud e importancia del término “Derecho” aplicado al desarrollo territorial y al desarrollo humano, debe agregarse a lo anteriormente mencionado, que el Derecho a la Ciudad está proyectado, como lo indica la Habitat International Coalition (2008) como un eje estratégico para avanzar en la calidad de vida, como un eje programático que desde la inclusión, congrega a diversos sujetos con una opción transformadora y como un principio que reconoce el derecho de las personas a vivir en zonas rurales en condiciones dignas.

Igualmente, dentro del concepto del Derecho a la ciudad deben estar inmersos los actores que proporcionan el desarrollo humano bajo la lógica de los derechos humanos en la construcción de los territorios. Tal como lo indica Roa (2011), se debe tener en cuenta que “en la perspectiva del desarrollo humano la persona es tanto medio como fin del desarrollo”. No obstante, estos conceptos ya habían sido profundizados por Artigas (2003) al plantear una inter-determinación que permite un proceso retroalimentación mutua en términos de lucha, como lo formuló el Programa de las de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2000) y entendidos con mayor claridad con los aportes de Roa (2011) (Ver Figura 2.2.), quien enuncia la relación entre desarrollo humano y derechos humanos de la siguiente manera:

*...si el desarrollo humano se centra en el fortalecimiento de las capacidades y libertades de los miembros de una comunidad, los derechos humanos representan las reivindicaciones que las personas*

*tienen respecto de la conducta de agentes individuales y colectivos o de la estructura de mecanismos sociales para facilitar o garantizar esas capacidades y libertades. (p. 40)*



Figura 2.2. Correlación entre “Desarrollo Humano” y “Derechos Humanos” (**Fuente:** Roa, L. P. (2011). La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Planeación Urbana y Regional. (Jolly, J.F., director). Bogotá: Universidad Javeriana.)

En efecto, como lo indica el Informe sobre Desarrollo Humano 2000, (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2000), los derechos humanos y el desarrollo humano coinciden en garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad puesto que el ser humano está inmerso en la lucha por siete libertades, a saber:

1. De la necesidad, para disfrutar de un nivel de vida digno.
2. De la discriminación, ya sea en razón, del género, la raza, el origen nacional o étnico o la religión.
3. Para desarrollar y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno.
4. Para tener un trabajo decente, sin explotación.
5. Del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos.

6. De la injusticia y las violaciones al imperio de la ley.
7. Para participar en la adopción de decisiones, expresar opiniones y formar asociaciones.

Esta relación entre Desarrollo humano y Derechos humanos “constituye el referencial de la acción del Estado en tanto procesos de generación de condiciones para el ejercicio de los derechos humanos” (Roa, 2011, p. 41).

Pero no solo la construcción del territorio ésta dada por las acciones del gobierno, sino que éstas se complementan por las acciones individuales y colectivas que crean la visión de ciudad ideal, que traducidas a los procesos que se deben abordar para el desarrollo humano de los derechos humanos territoriales, estarían enmarcadas en dos momentos:

- Momento 1 (M1), haciendo referencia a los procesos de planificación de ese ideal de ciudad, proyecciones orientadas a mejorar las características físicas y de calidad que deberá brindar la ciudad a sus habitantes
- Momento 2 (M2), como aquellas acciones territoriales necesarias para impactar físicamente el territorio (territorialización de la planificación del desarrollo territorial) y generar los cambios necesarios para un óptimo hábitat.

### **2.3 PARTE III. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL COMO UNA ACCIÓN QUE GENERA TRANSFORMACIONES SOBRE EL TERRITORIO**

Entendiendo que la incidencia de las acciones sobre un territorio genera la territorialización de hechos y efectos que modifican las condiciones características con las que se ha planificado un territorio, se puede enunciar entonces que “la planificación es intentar someter el curso de los acontecimientos a la voluntad

humana, no dejar que nos lleven y tratar de ser conductores de nuestro propio futuro” (Matus, 1992).

En tal sentido, el futuro es una multiplicidad de posibilidades abiertas que se construyen sobre un sistema, en este caso el territorio (ciudad), y que se transforman con cada acción que se ejerce sobre el mismo.

Es clave así, tener un conocimiento integral de la realidad y los hechos históricos que han generado el contexto actual sobre el cual se pretende incidir positivamente a través de acciones de planificación. (Ver Figura 2.3.)



Figura 2.3. La Planificación (Fuente: Construcción propia a partir de Bejarano (2011), Matus (1992), Diccionario de la Real Academia Española (versión electrónica) y Monnet (2010))

Sin embargo, la planificación tradicional, como la explica Matus (1992) “asume que la acción es producto de un comportamiento, y por ello piensa que la

teoría del comportamiento social explica toda la teoría de la acción y es la base de la teoría de la planificación.”(p. 99).

Es relevante aclarar, que para la construcción de un óptimo modelo de análisis del territorio, se seguirán los postulados de Matus (1992), de acuerdo con los cuales:

*...la planificación, por el contrario, se refiere más ampliamente a un tipo especial de acción humana. Se trata de la acción intencional y reflexiva, mediante la cual el productor de la acción espera conscientemente lograr determinados resultados en una situación de cooperación o conflicto con otros. Esta acción intencional y reflexiva puede, en algunos casos especiales, coincidir con un comportamiento, pero éste no cubre el universo de todas las acciones posibles en la interacción humana. (pp. 99, 100)*

La anterior consideración, respecto de la planificación, en palabras de Monnet (1999, p. 1), se traduce como “el espacio es territorializado por un actor geográfico, o sea una entidad definida por su acción en/sobre el espacio”, lo que conlleva a decir, que el territorio se contempla como “un producto, un espacio producido en ciertas condiciones, para ciertos fines, por ciertos actores.” (Monnet, 1999, p. 2).

Siguiendo con las ideas expuestas, los actores, ya sean públicos o privados, son pieza esencial en la construcción del territorio, generando acciones estratégicas y constantes en pro de un mejoramiento integral y eficaz del hábitat humano o como lo enunciaría Fernández (1997), “son agentes que intervienen en el desarrollo urbano” (Ver Figura 2.4.).

Es decir, que:

*el hombre actúa produciendo actos y acciones que revierten más*

*adelante sobre él mismo como efectos. Esas consecuencias también inciden sobre los otros hombres que coexisten con él en la situación, los cuales, a su vez, son igualmente productores de actos y acciones. El efecto de todos esos hechos no se agota en el presente, se prolonga en el tiempo y, a veces, incide principalmente mañana sobre nosotros. (Matus, 1987, p. 29)*



Figura 2.4. Agentes que intervienen en el desarrollo urbano a partir de la territorialización de acciones. (**Fuente:** Elaboración propia a partir de Fernández (1997))

Es así como la generación de acciones puntuales dentro de un territorio, con una sola temporalidad y para una sola clasificación de actor, crea impactos y condiciona la manera de habitar, incidiendo en su mayor medida sobre poblaciones vulnerables, evidenciándose en territorios desiguales, impactos profundos de las “dimensiones de la realidad urbana” (Giraldo, 2009) y profundas brechas que impactan y complejizan los procesos de planificación del desarrollo territorial.

Este fenómeno aumenta conforme crece la ciudad fragmentada, tal como lo enuncia Sachs-Jeantet (1995):

*la mundialización, la exclusión, el multiculturalismo y la etnicidad, el ejercicio del gobierno, la ecología, la ciencia y la tecnología son transformaciones sociales impulsoras que operan en las ciudades -en diversas formas y en diversos grados de intensidad- y que plantean a los habitantes y a las autoridades una serie de desafíos continuos.*

Fruto de lo anterior, resulta lógico el planteamiento de Matus (1992) de acuerdo con el cual “se necesita una acción central que persiga la coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales, si es que queremos conducir el sistema social hacia objetivos decididos democráticamente por los hombres.” (p. 37,38)

Por ende es fundamental que hoy día el desarrollo y planificación de un territorio mediante la acción pública, debe darse de forma inter y trans-sectorial mediante un “engranaje” ideal, para que el plan, política, programa y/o proyectos contenga procesos de gobierno, instrumentos de planificación y políticas territoriales, que logren un impacto positivo en la territorialidad, transformando un atributo urbano. O como lo plantea de forma más clara Bejarano (2012):

*es posible afirmar que las políticas públicas, la planificación y el gobierno como -engranaje de acción pública- de la ciudad, inciden explícita o implícitamente en las decisiones sobre el territorio, privilegiando en algunos casos unas estrategias sobre otras, dependiendo del modelo de ciudad deseado y de las necesidades de desarrollo a satisfacer. (p. 15)*

Es por esto, que para el desarrollo de esta investigación se hablará de dos momentos dentro del proceso de territorialización, constituyendo la planificación del desarrollo el primer momento de reflexión, proyección y planteamientos de un ideal de ciudad, dentro del cual se identifica el espacio de localización (receptor) y de materialización de las acciones que se proyectan ejercer, y el segundo momento, explicado en el siguiente aparte, que recae en las acciones territoriales.

## **2.4 PARTE IV. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y LAS ACCIONES DE GOBIERNO, VISTAS COMO UNA VÍA PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN**

Consecuentes con el apartado anterior se debe entrar a hablar de las acciones territoriales como una vía para hacer realidad el “debe ser” de los procesos de planificación, implica un estudio de aquellos procesos que permiten la transformación en busca de mejorar las condiciones del hábitat a partir de instrumentos de políticas públicas, instrumentos de planificación y demás acciones de gobierno que permiten territorializar los planes y visiones que se tienen del hábitat ideal o hábitat construido con fundamento en los derechos que tiene una sociedad.

Tomando lo expuesto por Matus (1992), queda claro que el proceso de gobierno no es otra cosa que:

*que el cálculo del plan convertido en acción capaz de conducir los hechos en las situaciones que siguen. Pero, a su vez, en el intento de gobierno se construye del presente, y ese presente es la situación inicial de cada día del plan. Por consecuencia, resulta imprescindible entender que los planes se están rehaciendo permanentemente y el proceso de gobierno, con sus acciones y omisiones, crea incesantemente nuevas condiciones para su cumplimiento y para su necesaria reformulación. (p. 45)*

Igualmente, los procesos de gobierno se gestan “como una competencia entre los diversos actores sociales por producir las acciones que estiman conducentes al logro de sus objetivos” (Matus, 1987, p. 45), entendiendo que dentro de estos procesos, existen diversos actores sociales, distintos a los del gobierno, que ejercen presión en las decisiones que se tomarán como trascendentales para la transformación de los territorios, pero que, para los fines

de esta investigación estarán inmersos en el grupo transformador del Gobierno, por lo que resulta pertinente puntualizar con base en lo manifestado por Matus (1992), que:

*si lo esencial del gobierno es la acción y lo esencial de la planificación es el cálculo que le precede y preside, entonces **planifica quien gobierna** (porque el gobernante hace el cálculo de última instancia) y **gobierna quien planifica** (porque gobernar es conducir con una direccionalidad que supera el inmediatismo de la mera coyuntura). (negritas del autor)(p. 46)*

Por consiguiente, las acciones ejercidas sobre la realidad de un territorio deberán estar sujetas a una situación o problemática concreta para poder entender qué tipos de actores y acciones serán necesarias para direccionar el “debe ser” y generar un hecho real y territorializado.

En los procesos de planificación se encuentra que, según asevera Matus (1992), los actores se comportan de “alguna manera previsible” creando un comportamiento que iría relacionado con un estímulo, unas capacidades de acción, las reacciones y, como se expuso en páginas anteriores, un “recuerdo y adaptación de la acción pertinente en el pasado

Por tanto, tomando como sustento los postulados de Matus (1992), citado por Bejarano (2012), debe tenerse presente que la Planificación Situacional Estratégica “supone la existencia de *situaciones o momentos* sobre los cuales se planifica, superando la noción de etapas, categoría desarrollada por la planificación tradicional.” Es decir que existe una situación inicial y una situación objetivo, en las cuales los cambios que se imparten a través del desarrollo de las mismas se denominan “juicios situacionales”, que “permiten entender los procesos de decisión y los alcances que tiene cada uno de ellos.” (Matus, 1992, citado por

Bejarano, 2012)

Respecto de los “juicios situacionales”, Matus (1992) añade: “son razones que fundamentan una valoración o una apreciación sobre una situación en un tiempo determinado”. Además, expone 5 juicios situacionales que logran explicar claramente estas razones:

1. *Juicio de necesidad*: surge de la comparación entre el “es” y el “debe ser” desde la perspectiva de un actor en una situación concreta. El juicio de necesidad precisa la norma sobre la acción indispensable para atender la insatisfacción identificada, por lo que reflexiona, delibera y concreta el problema situacional.
2. *Juicio de posibilidad*: hace explícita la acción a partir de la articulación entre el “debe ser” y el “puede ser” en el cálculo estratégico complejo, es decir, a partir de la planificación.
3. *Juicio de eficacia*: corresponde al cálculo de la acción estratégica a partir de la simulación de la situación deseada.
4. *Juicio de oportunidad*: previo a la acción y que culmina con la acción, a partir de la comparación entre la situación actual o presente y la situación oportuna para decidir y actuar en el momento preciso.
5. *Juicio de continuidad, cese o cambio*: establece si la continuidad, el cese o el cambio de la acción a partir del cotejo entre el cambio situacional logrado con la acción producida y el cambio situacional previsto y necesario para satisfacer el estímulo o el juicio de necesidad. Para establecer este juicio es necesario contar con información oportuna sobre los logros y efectos alcanzados con la puesta en marcha de las acciones.

En resumen, y, tomando lo expuesto por Hirschman (1961) en referencia a los juicios situacionales de la acción estratégica, Matus (1992), citado por Bejarano (2012), los esquematizó como aparece en la Figura 2.5.

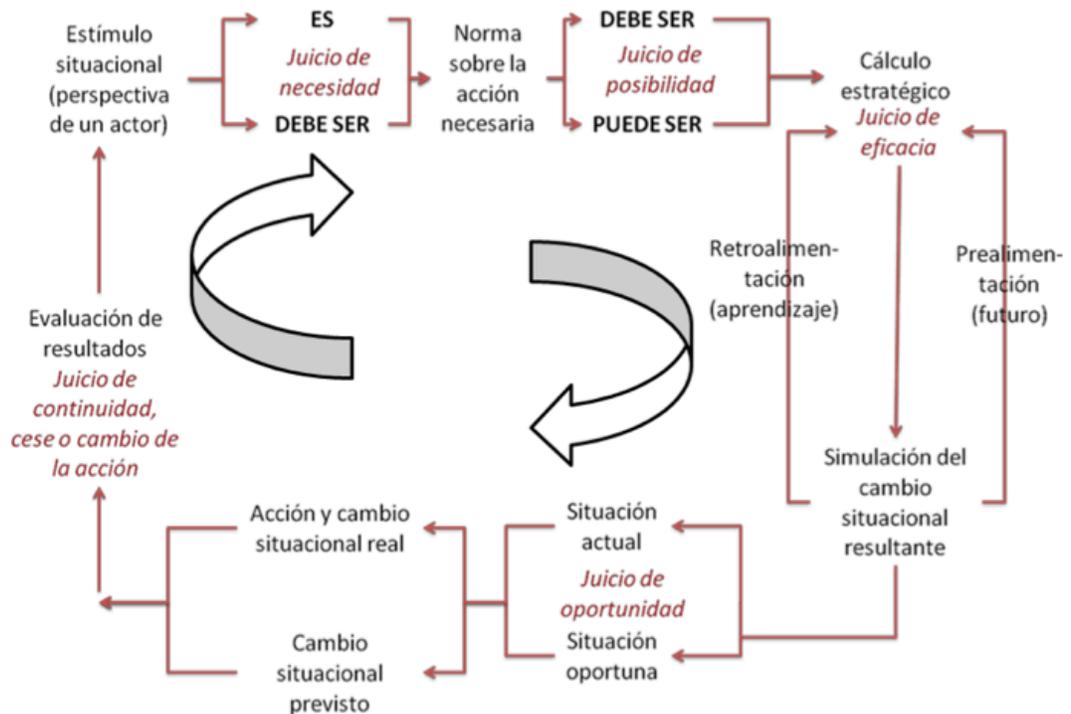


Figura 2.5. Juicios situacionales de la acción estratégica (**Fuente:** Matus (1992) citado por Bejarano (2012))

Teniendo como soporte la conceptualización de Matus (1992) respecto de los juicios situacionales de la acción estratégica y, con el propósito de complementar el pensamiento de este autor, resulta oportuno incorporar tres elementos esenciales para la elaboración de las acciones territoriales indispensables para la construcción y transformación de ciudad, siendo éstos: las políticas públicas, los instrumentos de planificación y las acciones de gobierno sobre el territorio.

En primera instancia se entrará a definir las políticas públicas como:

*un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar*

*o mantener. (Velázquez, 2009, p. 156)*

Teniendo en cuenta que dentro de un territorio existe una lógica que enmarca el crecimiento y desarrollo de las condiciones que ofrece este escenario para los habitantes, las políticas públicas se crean como un elemento institucional y colectivo, constitutivo del sistema político que rige el direccionamiento del territorio, considerando este sistema, como el principal agente de acción jerárquico de una ciudad y/o región. Es decir que como declara Alcántara (1995):

*las políticas públicas, son concebidas como -productos del sistema político-, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado” considerando que este actúa como actor protagónico sobre el territorio.*

Sin embargo, de conformidad con lo indicado por la Medellín (2004), abordar el tema político de las políticas públicas:

*...significa aproximarse a los principios y a la dinámica que rige la relación entre la esfera política y la acción pública. Es decir, la esfera en que se funda en el régimen político y el dominio en que se desenvuelven las políticas públicas.*

*(...)*

*Las políticas públicas expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Pero el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas. También imprime sentido normativo y contenido valorativo a las políticas en su papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. Por una parte,*

*imprime sentido normativo porque a través de normas y procedimientos estables y permanentes fundamenta el papel de las políticas en la búsqueda de un determinado comportamiento político y social que progresivamente se interiorice como norma en la sociedad y en el Estado. Por otra imprime contenido valorativo, porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra. (pp. 7-19).*

Desde la anterior óptica, las políticas públicas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran (condiciones proporcionadas de forma única por cada territorio). Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno (Medellín, 2004, pp. 7-19).

Pero ¿por qué el gobierno y no la sociedad misma que habita un territorio, termina siendo la mente directriz y creadora de las vías de planificación y territorialización? Porque, considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los Estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas. Por una parte, porque los gobiernos son la forma concreta a través de la cual los regímenes políticos expresan la particular manera en que se ha organizado y se ejerce el poder político en una sociedad y (desde) un Estado. Y, por otra, los gobiernos no sólo definen las prioridades, sino porque a través de las políticas públicas los gobiernos conducen (o buscan conducir) a las sociedades y los Estados a una situación preestablecida. (Medellín, 2004, pp. 7-19).

Estas decisiones a partir de la definición de las prioridades que deberá tener el gobierno para crear las acciones sobre el territorio mediante las políticas públicas, son concretadas por Bejarano (2012) como la territorialización:

*...vista como una materialización de las significaciones sociales sobre el territorio, implicando la interacción constante de actores que deliberan sobre ideas similares o conflictivas para elegir las acciones más deseables y posibles sobre el territorio. En este contexto, es posible establecer la posibilidad de identificar rupturas o continuidades de ideas, discontinuidades o desfases de acciones, en el tiempo y/o en el espacio, por la superposición y el encadenamiento de decisiones, de instrumentos de acción pública y de gobiernos.*

No obstante, bajo la premisa expuesta anteriormente, se debe tener en cuenta que el sistema revela unas condiciones que como dice Matus (1992) están sujetas a cambios constantes en el tiempo y en las características propias del territorio donde se planifica, por lo que las políticas públicas deberán proyectarse como una acción cíclica, considerando una multiplicidad de opciones a través del tiempo. Teniendo en cuenta las operaciones, modificaciones y posibles reacciones necesarias en el proceso de la constitución de una política pública. Según Boussagnet, Jacquot, Ravinet, Cuervo, Jolly, & Soto Uribe (2009), estas operaciones se suceden según un orden invariable y se repiten en cada renovación de la acción pública.

Como un gran desafío entonces, se entiende que “Las políticas de ciudad deben poder permitirle a los ciudadanos participar en la idea de futuro colectivo que mediante la acción pública y privada se construye”. (Correa, 2011, p, 56). “Es así como las políticas públicas como instrumentos de gobierno, no funcionan de forma aislada, y por eso necesitan de la articulación con otros instrumentos de planificación y de gobierno de la ciudad, que como se dijo, están llamados a la inclusión de las diversas voces, en un proyecto común de futuro de ciudad, que sea realizable y permita satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad en la ciudad.” (Bejarano, 2012, p. 28)

Por lo anterior, se podría formular que las políticas públicas deberán cumplir con unas características y elementos fundamentales (Ver Figura 2.6.) que logren

plantear un óptimo escenario de mediación, social, territorial y político.

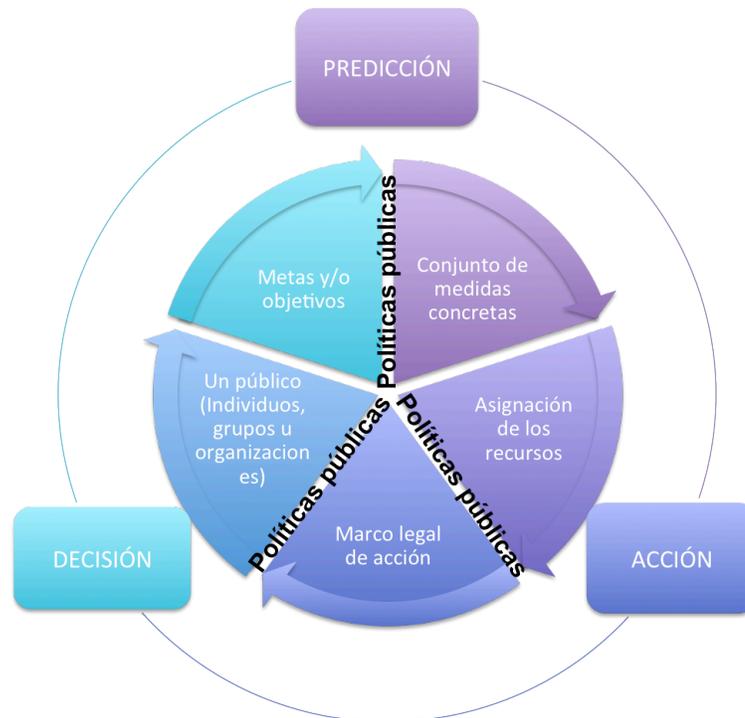


Figura 2.6. Características y elementos fundamentales de las políticas públicas en los procesos de planificación. (Fuente: Elaboración propia a partir de Bejarano (2012), Salazar (2008) y Müller (2009))

Es oportuno entonces, agregar que mediante los procesos de planificación, formulación y ejecución de las políticas públicas según la lógica de Matus, es posible distinguir cuatro momentos que se podrían relacionar con enfoque de algunos autores sobre el “ciclo de las políticas públicas”:

**Momento Explicativo (M1)** *“Fue, es, tiende a ser.”* Este momento incluye el diagnóstico de una situación dada, pero, como su nombre lo indica, va más allá de la descripción de los problemas para buscar una explicación de los mismos mediante el análisis de las variables que determinaron su formación.

**Momento Normativo (M2)** *“Debe ser”* Corresponde a lo que en otros

modelos de planeación se denomina “la visión”, esto es el proyecto a futuro, un “punto de llegada” del proceso de planificación y política. Es en este momento cuando se formula el proyecto de gobierno, sus principios, objetivos y metas,

**Momento estratégico (M3) “Puede ser”.** Entendido como el momento que articula el debe ser con el puede ser. Es aquí donde se plantean las grandes cuestiones sobre la viabilidad económica, organizacional y política del proyecto político y su permanencia en el tiempo. Es aquí también donde se construyen las estrategias de cooperación, cooptación o conflicto con otros actores sociales para la construcción del proyecto político.

**Momento táctico-operacional (M4) “Hacer”** En este momento se articulan el conocimiento y la acción, el cálculo estratégico y la operación táctica. Igualmente se articula el presente, el hoy de la gestión de gobierno, con el futuro previsto por el deber ser. Refiere a la ejecución misma de la política o plan y a la habilidad del gobernante para adecuar sus acciones con la oportunidad exigida por el tiempo en el que cambian las situaciones. (Matus, 1992)

Estos momentos serán entendidos como una guía para establecer la capacidad de decisión y acción que deberán estar coordinadas con los actores y el territorio, haciendo necesario en el hacer de este proceso de territorialización algunos instrumentos adicionales que lleven a la realidad el debe ser de la planificación del desarrollo territorial, estos instrumentos los entenderemos como *instrumentos de planificación e instrumentos de gobierno*.

Los instrumentos de planificación se definen como “las herramientas de carácter teórico-conceptual (entendidos como aquellas concepciones referidas al desarrollo de un territorio), metodológico (instrumentos que comprenden los

procedimientos y técnicas inmersas en la realización de la estrategia de la planificación dentro de una temporalidad y situación específica, dentro de esta pueden incluirse la elaboración del plan y las acciones entre sujeto-objeto necesarias para el desarrollo territorial), político, administrativo y jurídico que hacen posible el proceso de planificación, teniendo en cuenta que la planificación debe servir al desarrollo y bienestar de la población” (Saavedra, 2001).

Entendiéndolos también como herramientas que ayudan en los procesos de territorialización de la planificación y políticas públicas. Los instrumentos de planificación e instrumentos de gobierno según Bejarano (2012) “le dan vida a una territorialización con proyección a futuro y a la gestión pública como administradora de las acciones en el territorio”. Por esta razón la importancia que adquieren los instrumentos de acción territorial es trascendental para las transformaciones del hábitat humano urbano, por lo que nos referimos en esta investigación a que estos instrumentos como el M2 (momento 2) de los procesos de desarrollo territorial, entendiendo que son la mediación entre el *debe ser* de la planificación territorial, los actores que inciden en las decisiones y las propuestas de cambio que se crean a partir del ideal de ciudades dignas que reconoce los derechos humanos de una sociedad.

Adicional a esto, Bejarano (2012), plantea que “un instrumento de planificación en el sentido de Matus siempre será un instrumento de gobierno y un instrumento de acción pública, aunque es posible que existan instrumentos de gobierno diferentes a los de la planificación”. (Ver Figura 2.7.)

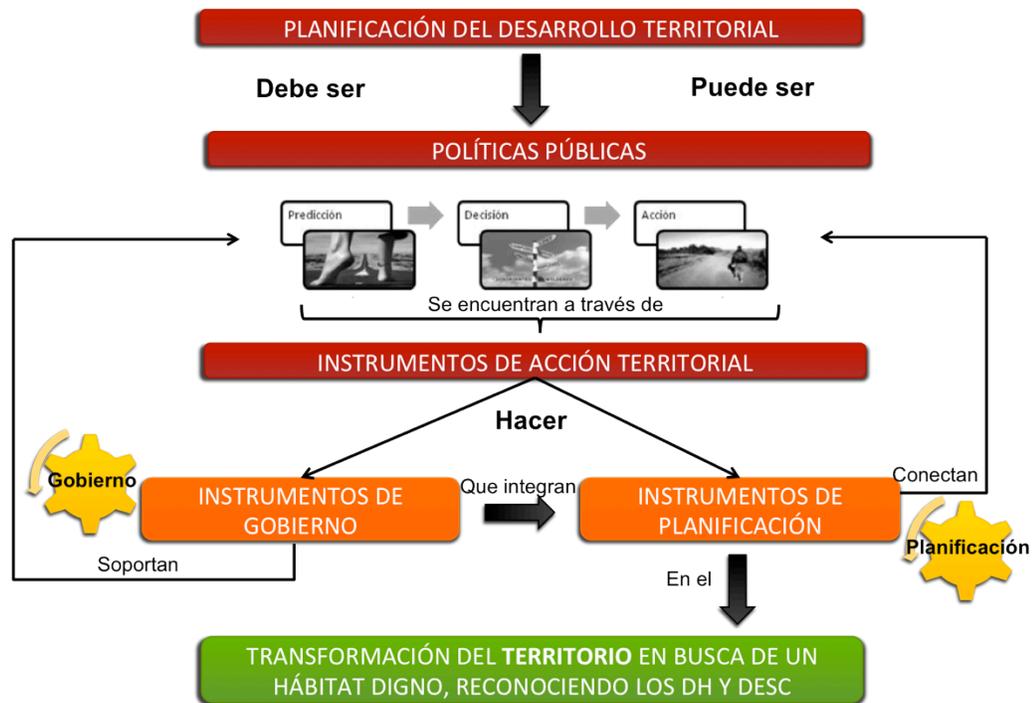


Figura 2.7. Los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción territorial (**Fuente:** Construcción propia a partir de Bejarano (2012), Matus (1992))

En este contexto se puede decir, siguiendo a Bejarano (2012) que:

*los instrumentos de planificación y de gobierno considerados como instrumentos de acción (...) son herramientas centrales para establecer lineamientos y marcos de acción para la gestión pública (y territorial) en la ciudad y así mismo, para congrega a los diferentes actores y Gobiernos en los procesos de proyección, decisión y acción de (los procesos de planificación y) políticas públicas territoriales.*

Para concluir el presente capítulo y comenzar la construcción del esquema de análisis territorial es necesario recordar:

- la ciudad interrelacionada con el ejercicio de los derechos humanos y entendida como escenario único del sistema territorial, siendo objeto de

planificación y acciones de gobierno que dan lugar para el reconocimiento de la sociedad al derecho a la ciudad, construcción a partir de los derechos humanos como un sistema de valor para la territorialidad

- la planificación del desarrollo territorial entendida para los fines de esta investigación, como una acción que se proyecta para visualizar el problema territorial y mediar acciones que generen transformaciones sobre el sistema de hábitat, teniendo como instrumentos de acción las políticas públicas, los instrumentos de planificación y las acciones de gobierno, entendidas bajo la lógica desarrollada como una vía para la territorialización de los procesos de planificación.

## **3. CAPÍTULO II**

### **LOS DOS MOMENTOS DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS ACCIONES TERRITORIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES DIGNAS**

#### **3.1 FORMULACIÓN DE UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DEL ESTUDIO DE LAS ACCIONES TERRITORIALES FUNDAMENTADAS EN LOS DERECHOS HUMANOS, PLANTEADO EN DOS MOMENTOS DE TERRITORIALIZACIÓN**

La construcción y transformación de ciudad, es posible porque las personas individual o colectivamente buscan mejorar las condiciones de su entorno habitable a través de acciones territorializadas, para satisfacer las necesidades básicas requeridas para habitar dignamente un territorio. “En términos de derechos humanos las acciones de las personas sería ejercicio de los mismos, mientras que desde la esfera pública se trata de políticas y decisiones para la garantía del derecho” (Roa, 2011). Planteando así que individual o colectivamente, la ciudad requiere de acciones de planificación e instrumentos de desarrollo y territorialización de la misma, para transformar e incidir directamente en los atributos y dimensiones físicas y territoriales del hábitat humano.

Lo anterior conlleva a plantearse el siguiente cuestionamiento, ¿a qué apuntan el conjunto de ideales planteados en los procesos de planificación territorial, al momento de transformar y construir un hábitat digno fundamentado en el ejercicio de los derechos humanos?

### **3.1.1 Parte I. La planificación del desarrollo territorial como primer momento en la territorialización.**

Recordemos que la planificación es entendida según Matus (1992) como “un cálculo que precede y preside la acción” orientada siempre a un ideal de ciudad; o, en términos de Roa (2011):

*la construcción del ideal al cual apunta la territorialización está mediada por el sistema de valores, ideales y concepciones sobre lo que, entre otras cosas, se entiende por desarrollo (...a su vez) éste permite visualizar la importancia que tiene para los individuos poder ejercer sus derechos y también la importancia de las acciones del Estado en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en tanto garantes de los derechos humanos*

Como base de la construcción ideal de ciudad, se encuentran los procesos de planificación del desarrollo territorial representados por medio de los planes, programas y proyectos, y fundamentados en los Derechos Humanos (Ver Figura 3.1.) donde cumplen una función relacional, entendiendo que los derechos humanos basan su expresión en “los procesos de interacción de los grupos humanos y su incidencia en la transformación del territorio y de las relaciones de éstos con el Estado” (Roa, 2011); y derechos económicos, sociales y culturales específicamente, concebidos como “un mínimo de bienestar que defiende al individuo de la pobreza y lo ubica en una situación mejor que aquella que tenía en el estado de naturaleza” (Roa, 2011).

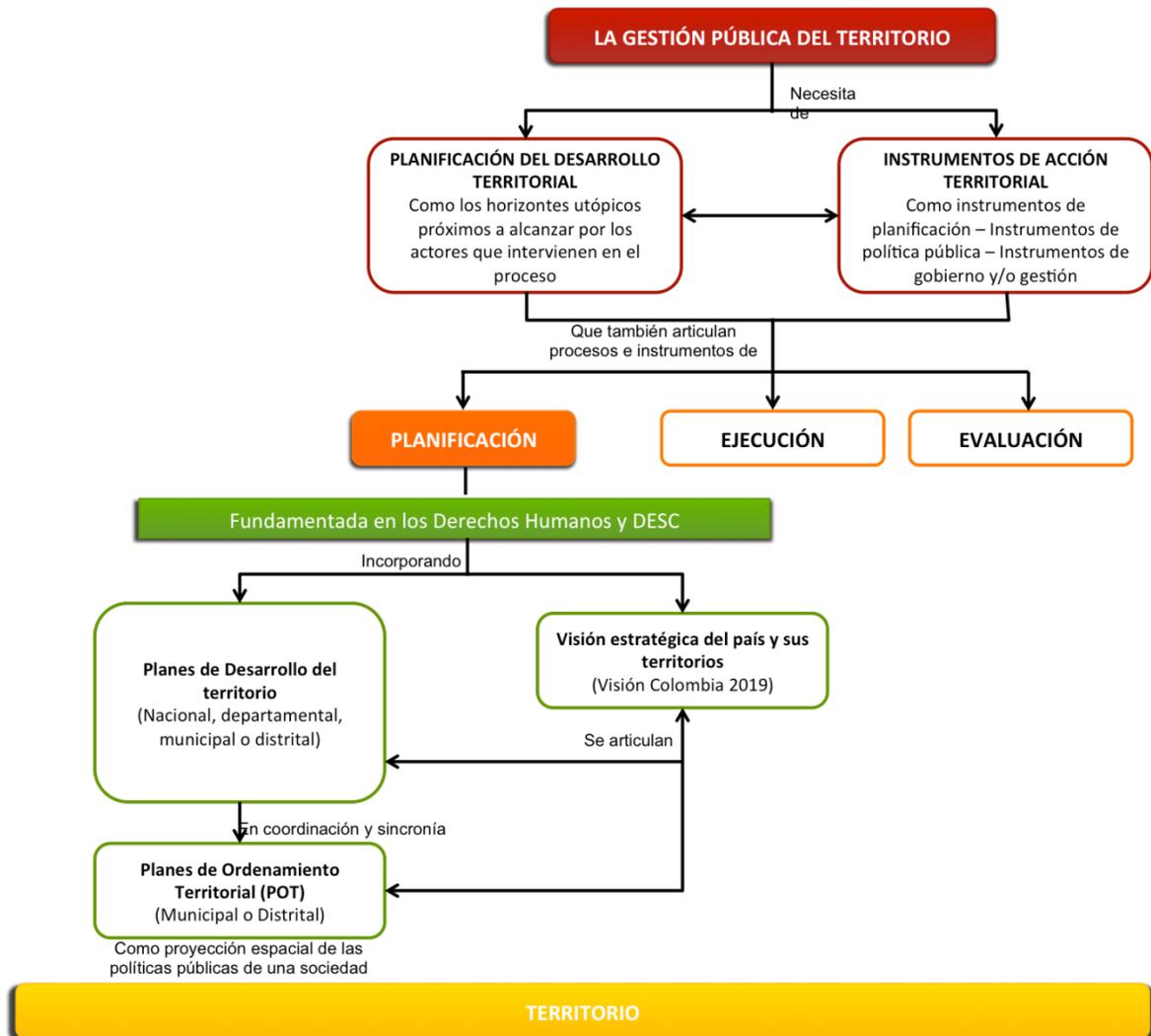


Figura 3.1. La planificación del desarrollo territorial proceso esencial en la gestión pública del territorio (**Fuente:** Construcción propia a partir de Bejarano (2012))

Sin embargo, la concepción de bienestar social lleva consigo procesos de reducción de desigualdades, exclusiones, segregaciones y marginalidades presentes en la ciudad actual. Por lo que, como bien lo indica Roa (2011) el proceso de creación de bienestar, no sólo alude a una materialización de los postulados incluidos en los tratados internacionales que consagran los derechos humanos en general, y los derechos económicos, sociales y culturales, en específico, sino que además entraña la ejecución de acciones públicas y sociales para garantizarlos y respetarlos, persiguiendo siempre la transformación de un

territorio del cual emergen problemas que inciden en el cumplimiento de los derechos de la sociedad para habitar dignamente una ciudad.

De ahí, que se puede plantear una distinción entre el momento de formulación del “debe ser”, plasmado en la planificación del desarrollo territorial, teniendo en cuenta que los Derechos Humanos y los DESC son un sistema de valor para la territorialidad y la implementación de las acciones territoriales, dentro de las cuales se encuentran las acciones mismas o instrumentos que territorializan, a partir de este sistema de valor, las transformaciones postuladas a futuro en el proceso de planificación y responsables de lograr los cambios en pro de un hábitat digno.

Así pues, se determina la importancia de reconocer los derechos humanos como parte del desarrollo humano, implicando tener presente que, como sostiene Jiménez (2007), “unos derechos dependen de otros, que la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo, que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro”, donde cabe pensar en una inter-determinación coherente con el sistema complejo del territorio, dando explicación a que los procesos de visualizar el territorio ideal a través del ejercicio de planificación, se den como la “forma de ver” el territorio a través de un enfoque de derechos humanos, es decir, como un “Proceso-medio” entre lo que se tiene como situación estratégica para planificar y aquellas acciones necesarias para lograr concretar los ideales propuestos cumpliendo con los requerimientos básicos de la sociedad. (Jiménez, 2007)

Por consiguiente, como manifiesta Roa (2011):

*las referencias a condiciones materiales para el ejercicio de los derechos y relaciones sociales remiten a la territorialidad de los derechos humanos, mientras que las acciones para garantizarlos y*

*concretar las condiciones materiales lleva a la territorialización de la acción”*

Lo anterior entraña ubicar las acciones en el segundo momento de territorialización, que tendrá lugar explicativo en la segunda parte del presente capítulo.

No obstante, siendo coherentes con la lógica desarrollada no es posible hablar de planificación sin involucrar a los actores quienes individual o colectivamente, direccionan e inciden en la toma de decisiones que se trazan para alcanzar el “Horizonte Utópico” deseado. Es así, como se puede citar a Muñoz (2012) quien plantea que “la proliferación de una gama de actores e instrumentos de coordinación son cada vez más evidentes en los últimos tiempos (...)”. Así lo indican Lascoumes & Le Galès (2007) cuando observan un número creciente de actores e instrumentos que surgen áreas de reciente expansión de la política pública, como por ejemplo, las políticas sobre el riesgo (riesgos ambientales, riesgos para la salud, etc.), la regulación (legales o no), el mercado, la construcción de infraestructuras, la ejecución de utilidades, y las reformas del Estado, enmarcadas en los ideales de construcción y transformación del hábitat.

En razón de lo expuesto, para entender la manera en que se desarrolla el primer momento de la territorialización, se hará mención a lo que Matus (1992) denomina los “Niveles Operacionales” de la planificación, relacionándolos con “los Momentos de la Planificación Estratégica” y “Los Arcos Direccionales”, para comprender cómo se desarrollan los procesos de transformación del hábitat fundamentando la planificación de soluciones territoriales en los Derechos de la sociedad.

**3.1.1.1 Momento 1 de la territorialización.** Dentro del proceso de formulación de decisiones y acciones orientadas a crear cambios sustanciales en el territorio para

mejorar las capacidades propias del mismo y otorgar un mejoramiento del hábitat para la sociedad, se identifican tres términos que proporcionan alcances distintos dentro de la planificación del desarrollo territorial. Para entender el proceso sobre el cual se plantea el primer momento de la territorialización, se estudiarán los niveles de concreción entre el *Plan*, *Programa* y *Proyecto* (Ver Figura 3.2.) a partir de Matus (1992) y Bernazza (s.f.) para describir el alcance y significado de cada uno de ellos, evidenciando la importancia de los mismos dentro del proceso de planificación del desarrollo territorial:

- Un plan hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la Administración Central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural).
- Un programa, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados por un conjunto de programas.
- Pasando a un mayor grado de concreción tenemos lo que se denomina proyecto. Con este concepto se hace referencia a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.

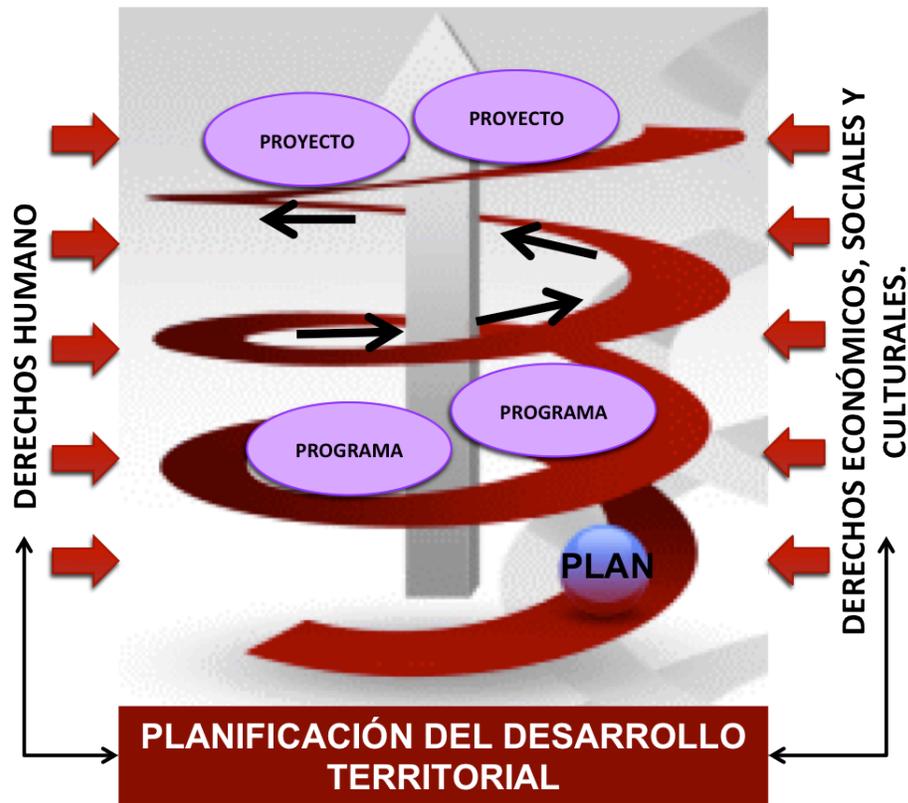


Figura 3.2. Plan - Programa - Proyecto (**Fuente:** Construcción propia a partir de Bernazza (s.f.))

Bajo el esquema anterior se entiende que los procesos de planificación del desarrollo territorial comprenden niveles y etapas de formulación, considerando que en el desarrollo y evolución del proceso comienzan a interactuar los actores del gobierno y la sociedad civil, las situaciones emergentes que surgen al evaluar las posibles soluciones del “deber ser” de la planificación en sus diferentes escalas y los sistemas de valores que condicionan la territorialización. Adicionalmente, este modelo que se asume en forma de bucle ascendente de los procesos de planificación del desarrollo territorial, tiene inmerso una lógica que en palabras de Matus (1992) se expresaría a partir de los Momentos Estratégicos, donde cabría decir que se interrelacionan e interactúan dependiendo los niveles de planificación y acción sobre los cuales se asuma el proceso de cambio.

Dentro de estos niveles asumidos por los actores que intervienen en las decisiones del territorio, fundamentadas en los Derechos de la sociedad, se usarán para explicar el Momento 1 de la territorialización: *el Momento analítico/explicativo* – cuestionando “¿qué pasa? y ¿Cuál es la situación?” y el *Momento normativo* – cuestionando “¿qué camino ir haciendo?”. Exigiendo a su vez que estos momentos de la planificación tengan la característica de ser un proceso continuo de toma de decisiones, siendo evaluados constantemente y reformulados para generar una planificación más real y cercana al ideal al que se quiere llegar en cada situación estratégica.

A partir de esto, según expone Bejarano (2012):

*Matus (1992) propone los arcos situacionales como una manera de evaluar los procesos de planificación (no desde una perspectiva técnica sino desde una mirada analítica), mediante la comparación de los caminos imaginarios más cortos y directos entre dos situaciones. En ese sentido, es necesario comparar los arcos de coyuntura del plan, el arco direccional y el arco de la utopía perseguida.*

Ahora bien, para Matus (1992):

*El arco direccional es el –camino imaginario que une la situación inicial con la situación objetivo. Es una referencia básica para mantener el curso de los acontecimientos en la dirección de la situación objetivo-. El arco de coyuntura es el -camino que se construye entre la situación inicial y una situación inmediata siguiente. Expresa un movimiento táctico-. El arco de la utopía es el -camino imaginario que traza la direccionalidad entre la situación inicial y la imagen objetivo-*

Adicionalmente, la Trayectoria se entiende como la secuencia situacional o de proyectos que tienen lugar entre la situación inicial y la situación objetivo,

correspondiendo de esta manera al encadenamiento de los arcos de coyuntura. No obstante, para Bejarano (2012):

*es importante señalar que, los **arcos situacionales** no deben utilizarse como instrumentos operacionales de cálculo de la planificación, sino como instrumentos conceptuales para comprender la mecánica del cambio situacional y de las respectivas probabilidades de llegar al objetivo.*

(...)

*“Por otro lado, la estrategia se refiere al uso de los arcos de coyuntura para crear un curso de acción que permita llegar a la situación objetivo, dentro de las posibilidades establecidas en el arco de direccionalidad (por ejemplo los objetivos de los planes a largo plazo). Si se añade el componente territorial a esta visión de la planificación de Matus, es posible establecer algunas relaciones interesantes que permiten entender la estrategia como un curso de acción con visión territorial y la táctica como un arco de coyuntura para la acción en el territorio.”*

A fin de facilitar la comprensión, en la Figura 3.3. se esquematizan los momentos de la planificación del desarrollo territorial y los arcos direccionales.

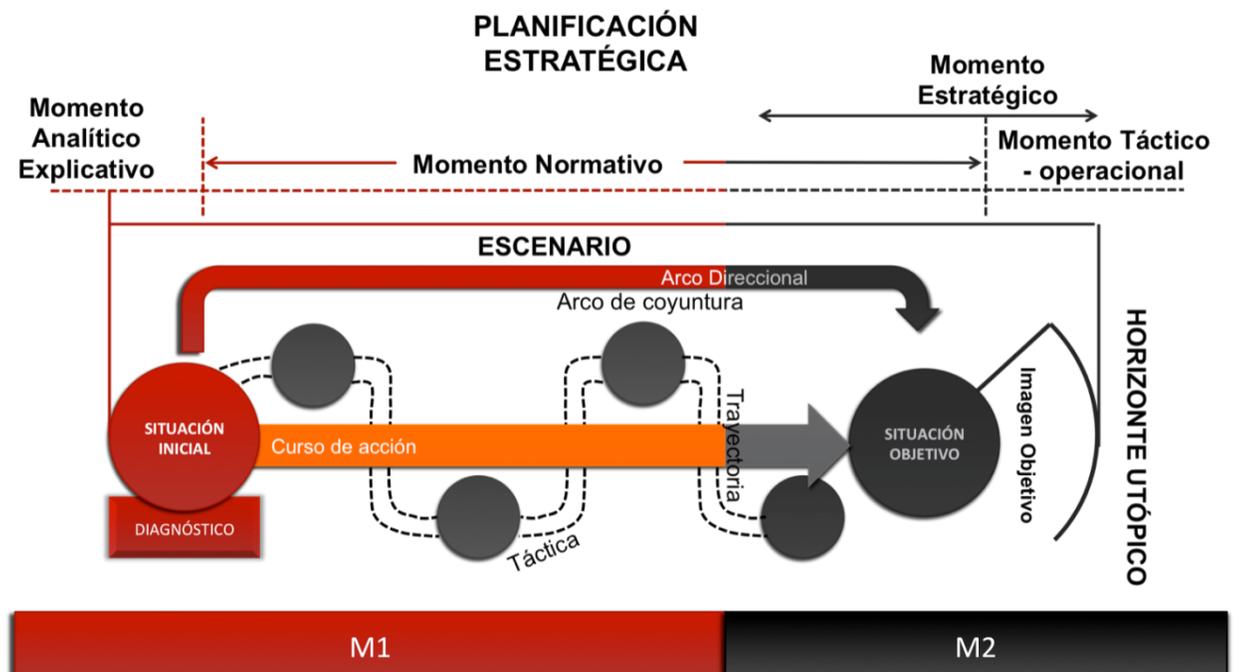


Figura 3.3. Momentos de la planificación del desarrollo territorial y los arcos direccionales que la estructuran (Fuente: Construcción propia a partir de Matus (1987))

Del anterior esquema puede concluirse que el primer momento de la territorialización, traducido en los procesos de la planificación del desarrollo territorial, busca trazar una propuesta de ciudad ideal que aquí se denominará “Horizonte utópico”, formulado a partir de una situación inicial y expresado a través del plan, programa y proyecto componentes que interactúan con las necesidades de transformación y cambios emergentes de la situación estratégica en la que se basa la formulación del mismo. Sin embargo, como lo enuncia la presente investigación en los anteriores apartados, para que los ideales de cambio logren ser efectivos en un territorio a través del proceso de territorialización de la planificación del desarrollo territorial y humano, requiere de acciones territoriales que por medio de la instrumentalización logre alcanzar el “Horizonte de cambio territorial”.

### **3.1.2 Parte II. Las acciones territoriales como un instrumento de territorialización para alcanzar el Horizonte de cambio territorial fundamentado en los Derechos Humanos**

Según Monnet (2010):

*la territorialización es una acción mediante la cual se busca la transformación del territorio soportado en un sistema de valores (que para desarrollo de esta investigación se atribuye a los Derechos Humanos en general y los DESC en específico) que condiciona la lectura y la relación que con él es establecida por los grupos sociales y por el Estado en su conjunto*

Sin embargo, como bien se enunció en la parte introductoria del presente capítulo, la territorialización se asumirá a partir de dos momentos, siendo el Primer Momento (M1) objeto de los procesos de planificación del desarrollo territorial tal como se ilustró en la sección anterior y el Segundo Momento (M2),

correspondiendo a aquellas acciones territoriales, pensadas y creadas para cumplir con los requerimientos básicos y dignos de una sociedad.

Bajo la lógica planteada por esta investigación, se desarrollará a partir de Matus (1992), la explicación del Segundo Momento de Territorialización, entendiendo que a partir de las decisiones tomadas y acciones orientadas a una transformación territorial, por parte de los actores que intervienen en los procesos de planificación del desarrollo territorial y la postulación de los instrumentos para territorializarla, se busca mejorar las condiciones de hábitat creadas por el hombre para el hombre.

Con base en lo manifestado y siguiendo con el esquema que inicialmente se propuso para explicar el Momento 1 de la Territorialización, por medio de los arcos situacionales en relación a los momentos de la Planificación, debe decirse que para entender el Momento 2 de las acciones e instrumentos necesarios para transformar comenzando con el “debe hacer” el territorio, tendrá lugar exponer el Momento estratégico el cual hace mención al “puede ser”, cuestionando ¿cómo convierto en realidad aquello que postulo como deseable para la sociedad? y el Momento Táctico Operacional haciendo referencia al “hacer”, lo cual equivale a la aplicación de los diferentes instrumentos de planificación, de política pública o acciones del gobierno necesarias para la territorialización.

Para el Momento Estratégico es indispensable tener claro que la planificación del desarrollo territorial debe cuestionarse en el curso de la acción los diferentes planos de viabilidad que inciden en la transición entre el “debe ser” y el “hacer”.

Por lo que, atendiendo a Huertas (1993), se entiende que

*el momento estratégico trata del modo de examinar la viabilidad política del plan y del proceso de construcción de viabilidad política para las operaciones no viables en la situación inicial. Su propósito es formular*

*propuestas estratégicas para tratar las operaciones como un proceso de producción política en parte cooperativo y en parte conflictivo. Comienza con el análisis de la matriz de motivaciones para precisar la alineación de los actores respecto de las operaciones e identificar las operaciones y actores conflictivos, sigue con la enumeración del VRC del juego pertinente a cada problema, la construcción de la matriz de vectores de peso y culmina con el análisis de trayectorias de construcción de viabilidad.*

Considerando que esta es la tercera forma de acumulación de conocimientos dentro del proceso de territorialización, considerando que estos están sujetos a dilemas de comunicación, a la capacidad de concentración estratégica de los actores en pro de su puerto de llegada y la flexibilidad táctica que deben tener los mismos para el momento de accionar sobre el territorio (Figura 3.4.)



Figura 3.4. Acumulación de conocimientos sobre la situación problemática o de cambio.

(Fuente: Creación propia)

Se considera así, que la problemática en relación a los momentos asumidos en la etapa de planificación y la primera etapa de evaluación de la estrategia que se toma para el cambio por medio de las acciones, sigue a la espera del cambio situacional que se propone en el plan, programa o proyecto, por lo que cabe decir que la acumulación de conocimiento de las etapas explicadas anteriormente permite en el Momento 2 de la territorialización producir, teniendo como sustento el momento Táctico operacional de Matus (1992), las acciones necesarias y coherentes con el conocimiento acumulado, para transformar la realidad problemática a la que se enfrenta el planificador, teniendo en cuenta que estas acciones, se interrelacionan con la presión que ejerce la situación, la velocidad del cambio real y la velocidad del conocimiento y el plan que asumen los actores que intervienen en el proceso de territorialización (Figura 3.5.)

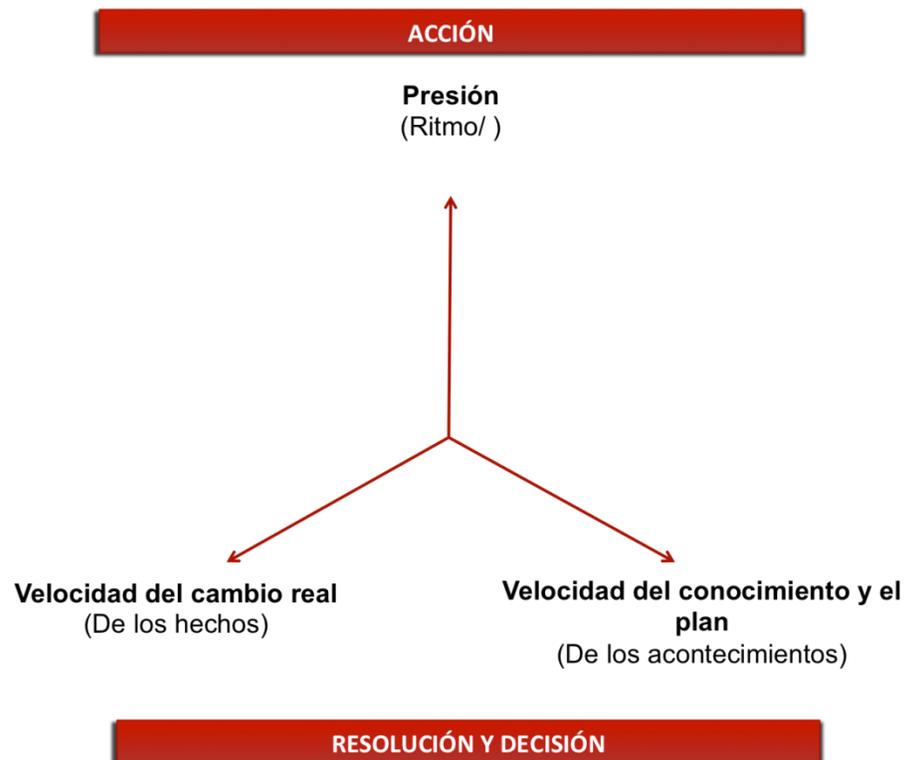


Figura 3.5. Acciones de cambio territorial. (Fuente: María Cristina Ocampo (2012))

Como complemento resulta oportuno citar a Huertas (1993) quien declara que:

*el momento táctico-operacional, trata de la acción con el soporte del plan. Su propósito es crear un proceso continuo, sin rupturas, entre los tres momentos anteriores y la acción diaria. Trata también del recalcular del plan y su afinamiento a las circunstancias del momento de la acción y al detalle operacional que la práctica exige.*

En la planificación tradicional se denominaría como la etapa de “la ejecución del plan”, que para Huertas (1993):

*...es un simplismo, porque sólo se ejecuta aquello que los gerentes estiman que puede ser ejecutado. Las ideas del plan no se ejecutan hasta que alguien complete su procesamiento tecnopolítico con el detalle operacional que exige el sistema administrativo... Agregando Matus que el espacio de la acción está siempre ocupado por las rutinas, las urgencias y la improvisación. Si el plan es ejecutado debe primero desplazar, al menos en parte, el espacio que ocupan la improvisación, las urgencias y las rutinas. Y, para ello, es previo que exista demanda real por planificación.*

En la actualidad la grave preocupación, por la cual tuvo lugar esta investigación, que margina aún más la estructura de ciudad impidiendo que se construya y transforme como un escenario que dé lugar al derecho a la ciudad, entendido según Lefebvre como “una redefinición del derecho a la vida urbana, en el que la estructura morfológica de la ciudad responde a quienes la habitan”, preocupación que se atribuye a que el sistema de gobierno, no cuenta con una demanda real de planificación, ya que la sociedad civil siendo actor fundamental en el proceso no analiza y evalúa el desempeño de las acciones de los gobernantes y las incidencias que sobre el hábitat trae cada una de las decisiones

tomadas.

Drama sobre el cual Matus afirma que “la acción se disocia de la planificación. Se planifica lo que no se hace y se hace lo que no se planifica. El resultado es evidente. La acumulación angustiante de los problemas y la incapacidad de los gobiernos para manejar su balance de gestión política.” (Huertas, 1993)

Es así como en los últimas décadas se han establecido instrumentos de planificación de diferente orden (nacional, departamental, municipal, distrital y local), con diferentes lógicas de acción (sectorial, territorial) y con relaciones bilaterales para la acción pública en el territorio que actúan de forma simultánea y de forma sucesiva en el tiempo.

Esto para Bejarano (2012) significa que:

*los actores que toman las decisiones influyen de manera decisiva en la sincronización y coordinación de los instrumentos, por lo cual, es necesario generar un acercamiento hacia los diferentes actores involucrados en la construcción y puesta en marcha de los instrumentos a analizar en la acción específica seleccionada, que incorpore la dimensión espacial. Las ideas, intereses y valores representados en los diferentes actores pueden dar luz del peso de las decisiones tomadas en un momento dado, y la capacidad de sincronización y coordinación de los instrumentos en el tiempo.*

Para lograr una gestión exitosa de gobierno, indica Matus que

*debe resolverse el problema temporal que muchas veces nace a causa del desfase en el tiempo entre la eficacia técnica y la eficacia política durante el periodo de gobierno, lo cual crea comunes e intensas*

*contradicciones (...) El buen procesamiento técnico de un problema no garantiza su eficacia política, y puede que sea, por cierto tiempo y en el corto plazo, una carga política, si ello importa severos sacrificios para la población. A su vez, un procesamiento técnico deficiente o irresponsable puede dar beneficios políticos a corto plazo, y a la larga constituirse en una carga... En síntesis, el problema consiste en que sin buena planificación es muy difícil administrar bien (...) la mediación del conocimiento con la acción. (Huertas, 1993)*

El momento 2 de la territorialización es entonces, un momento que tiene relación directa y sistémica con el momento 1, refiriendo esto a la interacción que debe haber entre los diferentes niveles en los cuales se asumen los procesos de transformación territorial. Los actores cumplen un papel fundamental en el curso de la acción y el arco direccional que se traza el planificador para alcanzar la situación objetivo, evidenciándose en muchos casos territoriales, que la mala proyección de la planificación crea múltiples impedimentos para formular las estrategias de acción y los instrumentos con los cuales se crearan las condiciones territoriales necesarias para comenzar el curso de un cambio favorable para la población que habita las ciudades.

Situación preocupante, sobre la cual se basa la ilustración del capítulo III, siendo pertinente decir de antemano, que el ejercicio de planificar la ciudad en países latinoamericanos en este caso se expondrá una ciudad colombiana, tiene en cuenta la planificación como única etapa de los procesos de transformación y mejoramiento de la calidad del hábitat, siendo importante el aporte de esta investigación en asumir la planificación como el primer momento de territorialización y de cambio situacional, para pasar a unos actores y planificadores que cuestionan la manera estratégica y táctica operacional de las acciones e instrumentos de cambio, en pro de conseguir el “Horizonte de cambio territorial, por lo que no extráñese que en el próximo apartado, la explicación se enfoque en su gran mayoría en el primer momento de la territorialización.

## **4. CAPÍTULO III**

### **ANALIZANDO LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD -REFLEXIONES CONCLUSIVAS EN EL CASO DE COLOMBIA-.**

La construcción de ciudad está marcada por la esencia constituyente de la población que la habita, siendo ésta, de alguna manera, factor determinante en el resultado de las acciones que por medio de la planificación y de la gestión territorial, se desencadenan para modificar y adaptar el hábitat a las necesidades específicas de la población. Por lo que se puede afirmar, continuando con la lógica del primer capítulo, que “más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico - social y estético ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. El hábitat significa así algo más que el techo bajo el cual protegerse, siendo el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana” (*Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009, p. 87*)

Por tal razón, es necesario estudiar y analizar el hábitat humano como factor fundamental para determinar las condiciones de desarrollo que tienen lugar en un territorio, mediante los momentos de la planificación y de la acción territorial. Desde este sentido, se puede plantear que, el espacio urbano creado, trasciende a través del tiempo en interrelaciones establecidas entre el territorio, los sistemas de valor que conforman la territorialidad y la territorialización de la planificación y de las acciones territoriales. Las dimensiones y los atributos de una ciudad

también intervienen y vinculan las particularidades de la misma, a partir de la articulación, la coordinación, la intervención y la regulación que existe entre el sector público y el privado siendo así participe la sociedad civil. Para ilustrar los avances conceptuales que se desarrollaron en los anteriores capítulos de la presente investigación, se plantea a continuación una serie de reflexiones conclusivas que vislumbran sobre el territorio el esquema conceptual que tuvo lugar en ésta investigación, a partir de la interdeterminación propuesta por Monnet en la primera parte de la misma.

Es así como a continuación se desarrollan cuatro reflexiones conclusivas, para vislumbrar en el territorio los conceptos expuestos en el hacer de ésta investigación y se propone evidenciarlos sobre un territorio en específico, que ha sido objeto de interés por parte de la autora. De esta forma se validan, cada una de las tesis expuestas, evidenciando así las grandes rupturas que existen entre el “debe ser” y “el hacer y ser” de la planificación en un territorio.

Para dar comienzo a la siguiente etapa conclusiva, se aborda el territorio como escenario base sobre el cual se construye, se transforma y se dimensiona el desarrollo humano, social, cultural, político y económico de una sociedad.

#### **4.1 EL TERRITORIO, ESCENARIO QUE CONDICIONA MATERIALMENTE LAS ACCIONES DE LA TERRITORIALIZACIÓN**

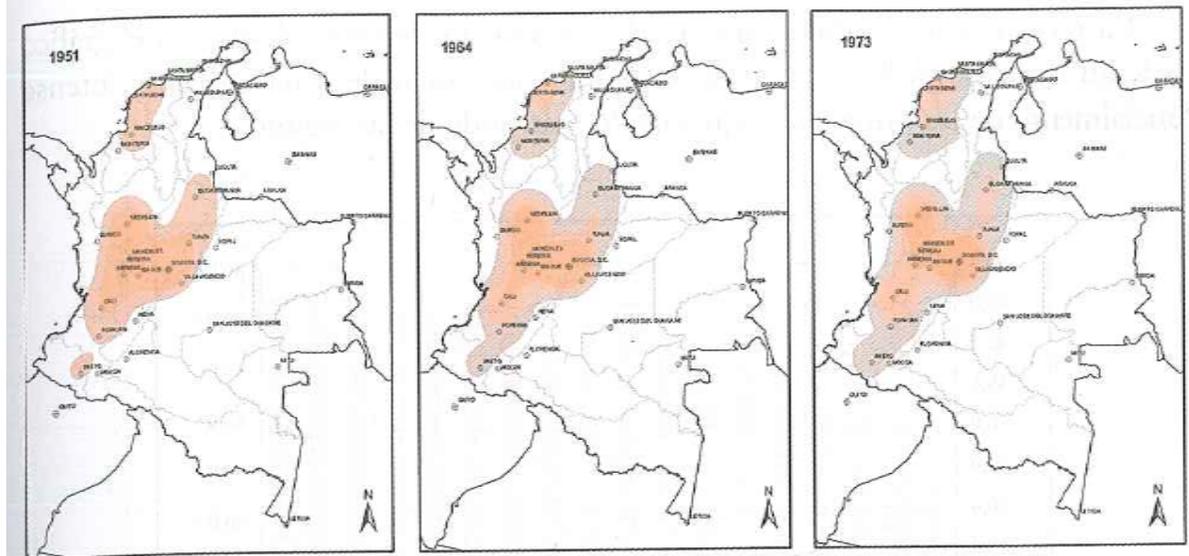
Contextualizando el caso latinoamericano para entender los efectos de la planificación en la ciudades colombianas, se debe resaltar que el proceso de poblamiento de los grandes centros económicos, culturales y políticos, de los países del sur del continente Americano se han caracterizado por conformar urbes heterogéneas, resultado de grandes problemáticas sociales, económicas y de orden público, que han alterado el sistema de interrelación entre lo urbano y lo

rural. Dichas externalidades, que intervienen en el modo de planificar y accionar los instrumentos necesarios para moldear el territorio a un hábitat digno, han creado grandes grados de urbanización, encontrando la mayor parte de este efecto en países como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Venezuela y Colombia. No ha sido así, en algunos otros como Bolivia, Paraguay y Ecuador, y el mismo proceso ha sido un poco más lento en Centroamérica, dicha afirmación puede ampliarse en la segunda parte del libro “Urbanización para el desarrollo humano.”

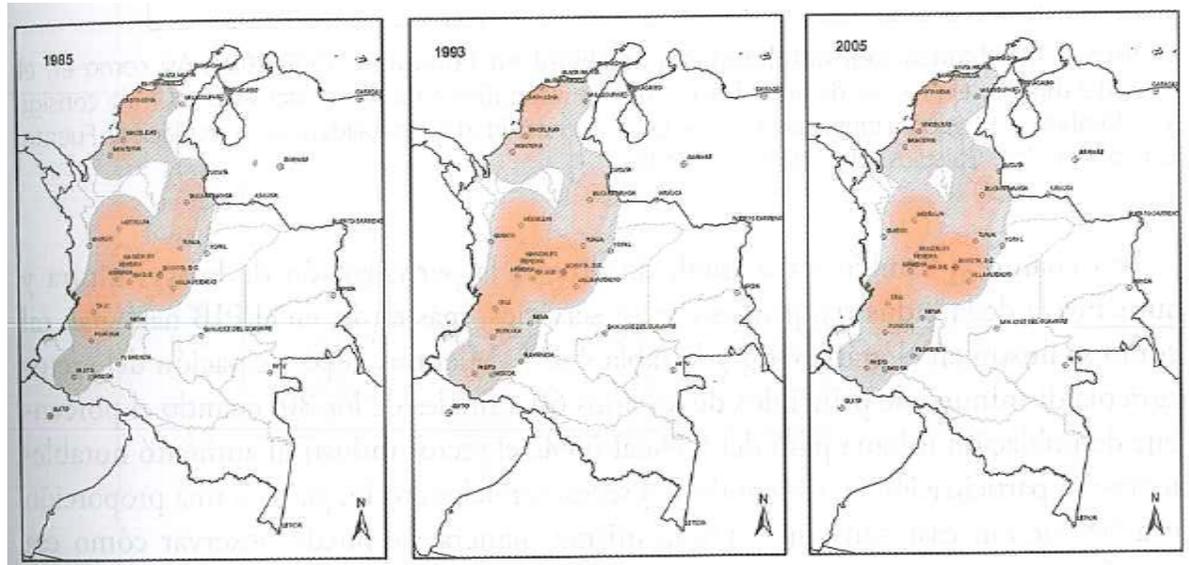
De manera que, apoyándose en los planteamientos expuestos a cerca de Colombia como “caso específico y particular del proceso de urbanización latinoamericano” en el numeral 4.2 del texto Urbanización para el desarrollo humano (Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009) se podría denominar que “el modelo de urbanización colombiano” serviría en gran medida para explicar un fenómeno que acontece en otros territorios, de gran importancia para el continente, sujetos en particular a las acciones políticas de los dirigentes gubernamentales que guían con poco o gran éxito el desarrollo de los territorios. Para evidenciar tal fenómeno, a continuación se explicará brevemente el crecimiento de Bogotá. En efecto, se debe entender que desde principios del desarrollo urbano del país:

*el papel de las decisiones de política y, sobre todo, los procesos de acumulación a partir de estas decisiones son en efecto decisivos a la hora de elucidar la configuración urbana colombiana. Es conveniente recordar que la política de invasión y particularmente de ocupación española desde el Caribe, donde desembarcaron en América Latina, hacia el interior consistió en la fundación de ciudades con funciones militares, económicas, especialmente mineras o administrativas, o de comunicación (Costa Caribe, ríos Magdalena y Cauca). (Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009, p. 162)*

El desarrollo del territorio nacional entonces se encuentra marcado por una dinámica de concentración y de expansión urbana que fácilmente se puede evidenciar en los siguientes mapas:



Mapa 4.1. Evolución de la población en el territorio colombiano. 1951, 1964 y 1973. Si a mediados del siglo XX la población se encontraba localizada en la costa caribe, el interior, alrededor del triángulo formado por Bogotá, Medellín y Cali, y el sur-occidente, alrededor de Pasto, de manera no integrada entre sí, a principios de los 70 ciudades como Pasto se encontraban más integradas y se ampliaba la zona de influencia de la zona caribe. (**Fuente:** CEPAL. Cálculos y elaboración: UN-HÁBITAT/Colombia.)



Mapa 4.2. Evolución de la población en el territorio colombiano. 1985, 1993 y 2005. A mediados de la década de los ochenta, se profundizó la integración de la zona norte del país con el interior y con la zona oriental, en la frontera con Venezuela, en torno a ciudades como Bucaramanga y Cúcuta. En la actualidad la red de ciudades colombianas se encuentra consolidada y mucho más integrada, identificándose claramente los centros urbanos en torno a los cuales gira el desarrollo de las regiones y el país. (**Fuente:** CEPAL. Cálculos y elaboración: UN-HÁBITAT/Colombia.)

Es notable que en las últimas décadas el crecimiento acelerado y los procesos de urbanización hacia el centro del país han evolucionado de tal manera, que ciudades con mayores posibilidades de servicio urbano ofrecen un hábitat más estable en su configuración física, económica y política, hecho por lo cual, concentran grandes porcentajes de población, generando un cambio estructural de las dimensiones y atributos de la ciudad. Dicho proceso de urbanización ha contenido un factor detonante, que explica la lógica que ha desencadenado tal efecto, como lo es el conflicto armado y de orden público, cuyo impacto sobre las zonas rurales del territorio impulsó una política de invasión en las grandes urbes, resultado del desplazamiento forzoso. Para dar evidencia en cifras de lo anteriormente mencionado, en la actualidad se puede encontrar al menos cuatro

centros urbanos de importancia y de gran concentración poblacional, como lo muestra el siguiente Cuadro 4.1.

<i>CIUDAD</i>	<i>1951</i>	<i>1964</i>	<i>1973</i>	<i>1985</i>	<i>1993</i>	<i>2005</i>
Bogotá	6,4%	9,7%	12,4%	14,3%	14,9%	15,9%
Medellín	3,2%	4,4%	5,3%	5,3%	4,9%	5,2%
Cali	2,5%	3,6%	4,4%	4,8%	5,0%	4,9%
Barranquilla	2,5%	2,8%	3,2%	3,2%	3,0%	2,7%

Cuadro 4.1. Participación de la población en total nacional y primacía urbana en Colombia. 1951-2005. (**Fuente:** Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009)

La transición demográfica de Bogotá, ha construido a su vez, un crecimiento económico importante, una dinámica entre las estructuras urbanas de la Sabana que han interactuado de manera recíproca a los procesos de cambio, una mejora en el acceso y comunicación urbano regional, con el sistema de municipios de la sabana y como consecuencia de la interacción, un acelerado y desmedido desarrollo humano. Dentro de éste panorama urbano, comienza a resaltar un factor sumamente interesante para los planificadores creadores y transformadores de ciudad: los flujos o interdependencias que se crean entre el territorio como escenario del desarrollo humano, la territorialización de la planificación y las acciones que logran alcanzar metas de evolución del desarrollo humano, teniendo como base los derechos humanos y el derecho a la ciudad creados por los habitantes.

Por consecuencia, el reto de planificar una ciudad con fuertes connotaciones metropolitanas como lo es Bogotá integra no sólo procesos, políticas e instrumentos de planificación locales, sectoriales y/o urbanos, sino una serie de interacciones e interrelación con los procesos de planificación y de gestión territorial presente en cada uno de los municipios, que hacen parte de la zona

conurbada que hoy por hoy constituye la periferia de Bogotá, “generando una expansión urbana hacia la Sabana, lo que remite a las fuerzas centrípetas (atractoras) y centrifugas (repulsoras) de la ciudad y el desbordamiento de las economías de aglomeración” (Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009, p. 180)

Es entonces necesario advertir acerca de la inminente necesidad de atender los procesos de planificación, entendiendo el punto de partida del Momento explicativo, que compone el M1 de la planificación territorial, tal como lo ilustra la Figura 4.1.

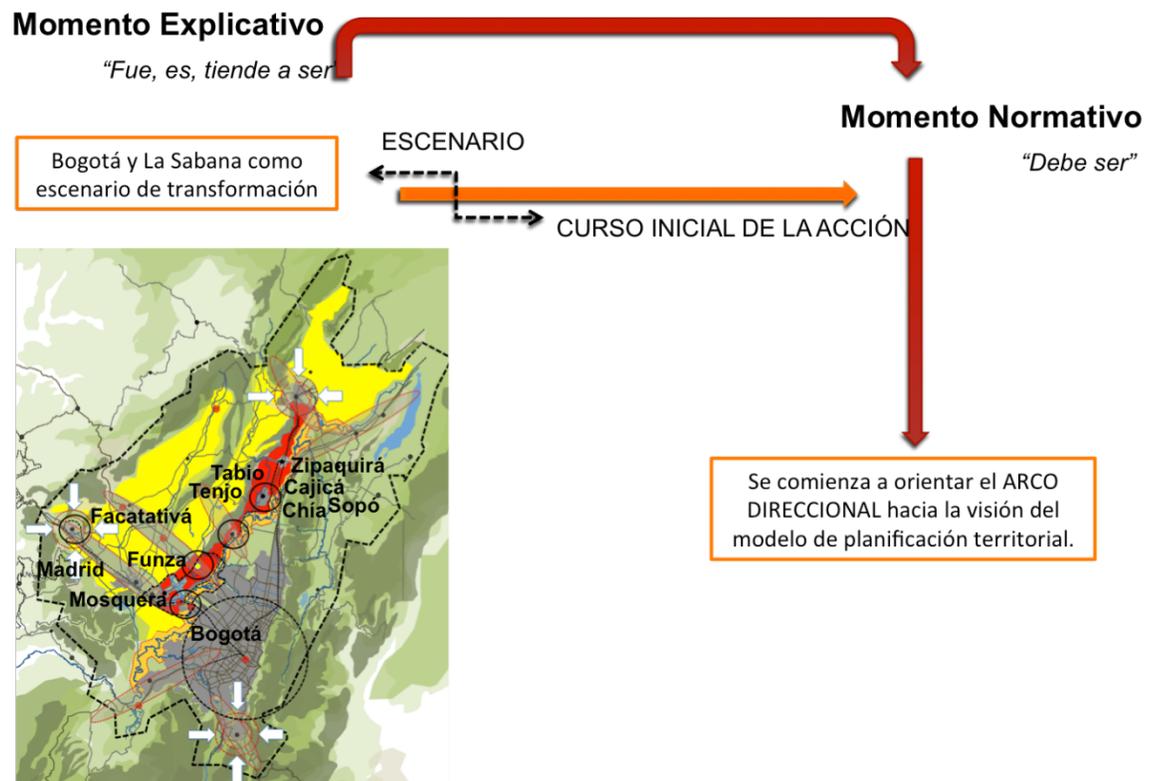


Figura 4.1. Transición del Momento explicativo al Momento normativo de la planificación del desarrollo territorial. (Fuente: Elaboración propia)

Consecuente con lo anterior, el diagnóstico de una situación dada, indagada por parte del planificador más allá de la descripción problemática de una situación,

deberá ser la explicación lógica y analítica de las variables que hayan sido objeto de estudio sobre el territorio, determinando el origen del “hecho” que transforma e interfiere en el “fue, es, tiende a ser” del territorio. El Momento explicativo se convierte de esta manera en el punto de partida, sobre el cual el planificador cursa una acción inicial de transformación urbana, siguiendo a continuación, un Momento Normativo o una proyección del “Debe ser” donde se comience a materializar las necesidades y disfrutes de los cuales debe ser objeto la ciudad.

En suma, el territorio materializa los derechos humanos y el derecho a la ciudad de sus habitantes, siendo éstos estructuradores de las representaciones y significados sobre el escenario urbano, condicionando socialmente las acciones de la territorialización.

Por ende, garantizar que una ciudad esté constituida con bases sólidas, que tomen como referente para la construcción de un hábitat digno los derechos humanos, en Colombia, es responsabilidad del Estado o del grupo que desde el poder gubernamental, estructura la planificación y la gestión del desarrollo humano en el territorio.

*El desarrollo Humano, según la normativa internacional, es un derecho y una condición necesaria para los derechos humanos. La relación más evidente aparece con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - DESC y en especial, con el principio de no regresividad, el cual implica que el desarrollo es exigible, pues es la garantía de no retroceso en los avances de protección de los DESC (Fajardo, 2007)*

En Colombia, el desarrollo humano del territorio está inmerso en la Constitución de Colombia – 1991, donde se consagra el “Estado social de Derecho” en el Artículo 1, donde se expone que:

*Colombia es un 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.*

Siendo la sociedad concebida como colectivo, se convierte en pieza fundamental para la protección y garantía de los derechos humanos y de esta manera participar en el derecho a la ciudad digna a partir de los DESC. Colombia, bajo la esencia humanista en la que se fundamenta la doctrina constitucional adoptada para la regulación del desarrollo humano y territorial, ubica al ser humano no sólo como un medio, sino como el fin en sí mismo, buscando de esta manera que la normativa encamine al estado a confiar en un desarrollo humano a partir de la garantía, goce y satisfacción de los derechos humanos y DESC dentro del escenario urbano. Como consecuencia de lo anterior en el territorio se genera un mejoramiento de la calidad de vida, una distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo humano y urbano y por supuesto una sostenibilidad de cada uno de los atributos y dimensiones que conforman la urbe.

Es ahí que comienza a fundamentarse el Momento Normativo, parte del proceso de territorialización del territorio, que persigue desde un modelo de planificación “la visión” del “debe ser” de la ciudad, formulándose en el caso de Colombia bajo el marco de un proyecto de gobierno, que se plantea como objetivo alcanzar un mejoramiento del hábitat. Es de esta forma que se puede decir, que el territorio a través de la territorialización del M1 y M2, logra consolidar en la ciudad, la supremacía de los derechos que conforman el marco fundamental del desarrollo humano para un hábitat digno. (Ver Figura 4.2)



Figura 4.2. Transición del Momento normativo al Momento estratégico de la planificación del desarrollo territorial. (Fuente: Elaboración propia)

Tal como se expuso con anterioridad, Bogotá puede considerarse como un territorio que se convierte en escenario de los derechos humanos, teniendo un carácter físico bastante relevante, que incluye no sólo los atributos constituyentes del mismo, sino las dimensiones y el modo en el que las mismas interactúan con el entorno inmediato de los municipios que se encuentran más próximos a la zona urbana de Bogotá. Tal como lo explican Giraldo, García, Ferrari & Bateman, (2009), "esto implica valorar, desde un punto positivo, componentes vinculados con libertades fundamentales, asociadas con la atención de las necesidades biológicas, como la alimentación o la prevención de la morbilidad evitable o la mortalidad prematura;" son requerimientos para el desarrollo humano del hábitat

que deben tener la mayor relevancia posible al momento de planificar, no sólo en torno de aplicar una política de desarrollo, sino también de mejorar con un alto índice de calidad la situación inicial en la que se encuentra el hábitat.

Aunque en el caso de Bogotá D.C., aplicar una lógica de desarrollo puede ser un reto para los planificadores, es de gran importancia entender que la dinámica de urbanización de esta ciudad, “ha ayudado al tiempo a reducir la pobreza que mata a todo el país, los beneficios de la aglomeración no se han distribuidos, sin embargo, equitativamente, viéndose algunos excluidos por el conflicto, mayormente en el campo, o la desigualdad, sobre todo en la ciudad” (Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009, p. 167) es así como se puede afirmar que la mejor vía de desarrollo que se puede adoptar en los diferentes procesos de planificación sería, entender que el territorio posee una dinámica diferente, llena de divergencias territoriales que crean el escenario metropolitano que es hoy por hoy es Bogotá, aplicando como vector guía de los procesos de la territorialización el derecho a la ciudad, concebido desde los derechos humanos y DESC a los que tiene lugar la población que habita este entorno físico.

Como resultante de los hasta ahora planteado puede establecerse que los procesos de territorialización producen y definen el territorio actualizando a su vez, el sistema de valor de la territorialidad

Los procesos que desde el Estado se crean para transformación, construcción y modificación de hábitat humano, se enmarcan en la presente investigación dentro de dos momentos de gran relevancia para producir y definir el territorio a partir de la territorialización. En el marco del territorio colombiano, el estado regula y es partícipe de dichos procesos que comprenden acciones legislativas que reconocen, adhieren e incorporan derechos humanos al desarrollo territorial, estos procesos se enmarcan dentro de una política pública y colectiva de obligación y protección del ser humano como individuo primario del disfrute y

goce en el territorio. Para tal fin, el Estado colombiano ha asumido en primera instancia un marco normativo a través de la Ley 388 de 1997.

*la importancia de estos condicionantes para el ordenamiento del territorio y la de éste para la ciudad, dotando a los municipios de herramientas para la planeación y la gestión urbana acordes con las directrices definidas por la Constitución Política de Colombia, que postula la función pública del urbanismo en manos del Estado, la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. En este sentido, la Ley 388 busca concentrar el derecho a la ciudad a partir de la evidencia de que la gestión urbana “no puede ser pensada al margen y con independencia de las políticas generales de desarrollo (Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009, p. 231)*

Éste logro normativo recoge en gran medida la visión contenida en la Constitución Política de Colombia – 1991, de esta manera la Ley 388 “establece que el ordenamiento del territorio se fundamentará en los principios de: I) La función social y económica de la sociedad; II) La prevalencia del interés general sobre el particular; III) La distribución equitativa de las cargas y los beneficios; IV) La función pública del urbanismo y V) La democracia participativa” (Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009, p. 236)

En el caso del territorio colombiano, la distribución de las competencias para desarrollar el territorio, es competencia de los diferentes niveles que existen del gobierno, determinando para cada caso un ordenamiento territorial y una gestión de recursos económicos, políticos y de uso del suelo, orientando siempre las acciones a generar un crecimiento y un desarrollo que conduzca a satisfacer las necesidades del hábitat y sus habitantes, siendo un desarrollo humano inclusive y sostenible. Estos principios del desarrollo giran siempre en torno a la sociedad civil como motor del desarrollo humano. La Ley 388/1997 entonces, constituye en

cierta medida un avance del gobierno en pro de enfrentar y resolver los problemas que afrontan las ciudades del territorio colombiano, buscando así:

- I) Armonizar y actualizar la legislación vigente, adecuandola a los nuevos principios constitucionales y leyes sectoriales
- II) Establecer mecanismos que permitan al municipio promover un ordenamiento de su territorio que le permita el uso equitativo, eficiente y racional del suelo
- III) Garantizar que la utilización del suelo por parte de los propietarios se ajuste a la función social de la propiedad
- IV) Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, ambientales, administrativas y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio
- V) Facilitar la ejecución e actuaciones urbanas integrales

Dichos principios, se aplican en cada una de las formas de interdependencia e interrelación que caracterizan a los territorio, por lo que resulta fundamental su adaptación a las dinámicas del pasado orientando los procesos de territorialización a las futuras interacciones de las dimensiones urbanas, es por esto que los procesos de planificación y de acciones del territorio, deben tomar en cuenta las evoluciones y transiciones del “es, ser y deber ser” de la ciudad.

Con el objetivo de garantizar la articulación del Momento estratégico con el Momento Táctico-operacional, se ha establecido por medio de ésta investigación estudiar los procesos de territorialización en dos grandes Momentos, en donde el M2 se ocupa del “puede ser” y del “hacer” de la planificación territorial. Se plantea esta teoría en esta instancia, ya que es de gran importancia considerar que en Colombia existen fuertes y consolidadas herramientas de planificación política, económica y social construyendo las estrategias de cooperación, cooptación o conflicto con otros actores sociales para la construcción del proyecto político, bien

sea a partir de los planes o de los proyectos que buscan consolidar en el hábitat grandes cambios en pro de conservar y que prevalezcan los derechos humanos dentro del marco del derecho a la ciudad.

Sin embargo, cuando el cronograma del proceso de territorialización llega al Momento táctico-operacional del “hacer” ciudad, se considera carente la articulación del conocimiento y la acción, del cálculo estratégico y la operación táctica dentro del territorio. Es difícil alcanzar el futuro previsto por el “deber ser” de la planificación en su M2 debido a la poca gestión y seguimiento del gobierno en lo que se refiere a la ejecución misma de la política o plan y a la habilidad del gobernante para adecuar sus acciones con la oportunidad exigida por el territorio, sus habitantes y tiempo en el que cambian las situaciones.

Por todo lo anterior, esta investigación situó su interés en abrir un camino de estudio y análisis a los diferentes momentos que se dan lugar en la planificación del desarrollo humano y territorial, reflexionando sobre distintas formas de asumir la planificación para lograr el objetivo principal de la misma, que va orientado a un cambio de la situación inicial y problemática de la ciudad, para garantizar los derechos humanos y ciudadanos que tienen cada uno de los individuos que hacen parte del sistema integral urbano. Es así como se concluye que esta investigación, es sólo la base conceptual que se abre de una gran caja negra que sería de gran importancia a partir de los grupos de investigación de la Maestría en Planeación Urbana y Regional investigar con mayor detalle, para evidenciar de manera más clara el por qué el M2 de los procesos de territorialización se hacen difíciles de asumir por los entes gubernamentales, generando de esta manera poca garantía al transformar y construir el territorio en un hábitat digno.

## 5. CONCLUSIONES

Ahondar en la manera de construcción, desarrollo y transformación del hábitat, crea un sin número de análisis y de reflexiones que bajo la mirada de un planificador, se convierten en pieza clave para evaluar la situación por la cual se ha llegado a una gran fragilidad territorial que afecta la forma de habitar dignamente la ciudad.

La investigación desarrollada anteriormente abre una nueva forma de abordar la territorialización de los sistemas de valor de un territorio, por lo que se pretende observar en un futuro de mayor profundidad académica, un desarrollo que ahonde en los momentos de la territorialización planteados, aún más en el segundo momento, teniendo en cuenta que son pocos los teóricos que han estudiado la planificación del desarrollo territorial y la necesidad de crear instrumentos de acción territorial que culminen el proceso de transformación de ciudad. Todo lo anterior busca cambiar la visión de la planificación actual y situar a los actores en una situación problemática objetivo donde sólo existe una forma de cambio, a partir de los conocimientos producidos por los mismos y encaminados a satisfacer los derechos intrínsecos de la sociedad.

Es así, como se puede afirmar que el sentido de la evaluación, reformulación y de la aplicación de los procesos de planificación del desarrollo territorial y de las acciones e instrumentos territoriales, es posible hallar “las respuestas que se den a preguntas como: ¿Es o ha sido exitosa una política? ¿En qué medida se lograron los objetivos propuestos en un plan? ¿Cuáles han sido sus impactos? ¿Cuáles han sido sus costos reales? Las respuestas a tales inquietudes en nuestro concepto van generalmente determinadas por el enfoque político, por la

intuición, por el influjo de los medios masivos de comunicación y, en la mayoría de los casos, soportada en argumentos subjetivos. Si a esto se suma la importancia que debe la información oportuna y veraz para una democracia como la colombiana, con recursos escasos y con tantas urgencias, se puede concluir que es necesario hacer un tránsito impostergable hacia procesos de evaluación sistemáticos, eficaces y objetivos. Al respecto Roth (2007) asegura que:

*la evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no solo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, es decir, en resultados*

Es decir, en palabras de Buitrago y Martínez (2009) “la práctica de la evaluación debería ser entendida por los gobiernos locales, regionales y nacionales como un insumo fundamental en la toma de decisiones y no como obstáculo, control o fiscalización de sus acciones.” A demás, la evaluación de las prácticas y de los procesos de territorialización debería constituir una herramienta para encarar los diferentes retos que tiene el gobierno para crear condiciones aptas y dignas para el hábitat. Así mismo se debe comprender, comunicar y controlar, la evolución y el impacto de cada proceso social, económico y cultural que se toma como sistema de valor de la territorialidad para la formulación adecuada de acciones de territorialización.

Sin embargo, se debe considerar que como indican Buitrago y Martínez (2009), “todo proceso de planificación territorial al buscar la implementación de un modelo territorial propuesto, supone la asignación de recursos, tiempos,

responsables, metas, que en su conjunto desarrollan objetivos de las políticas territoriales.”

Adicionan los autores, que la ejecución y desarrollo de las acciones antecede a las etapas de evaluación, revisión y actualización, tras las cuales se puede iniciar de nuevo el proceso global de elaboración del plan.

La Figura 5.1., muestra el proceso general de planificación territorial, lo que evidencia que se requiere un conocimiento certero del territorio, y una evaluación continua de la ejecución de lo planeado, aspecto que se hace cíclico en el proceso de administración del territorio.” (Buitrago y Martínez, 2009)

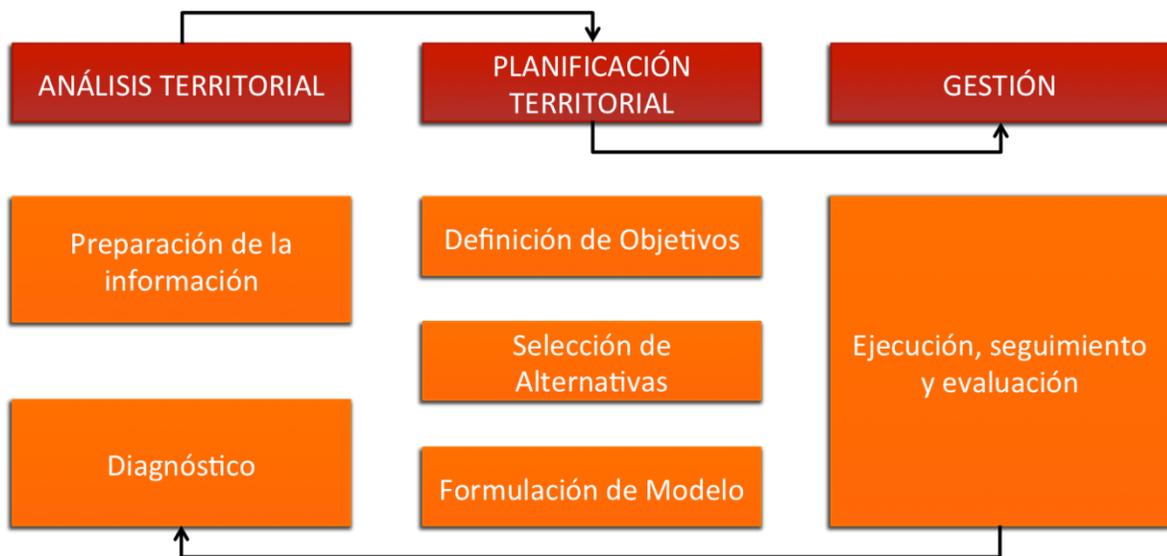


Figura 5.1. Fases de elaboración y ejecución de un plan de ordenación del territorio (Fuente: Buitrago y Martínez a partir de Gómez Orea (1994))

Hablar entonces de implementación se convierte en el verdadero punto importante de los procesos de territorialización, siendo consecuentes diciendo que es allí donde realmente se produce el cambio de ese Horizonte utópico que se

traza en la formulación de un plan, programa o proyecto, por lo que se convierte un tema pertinente para estudio y protagonismo para los actores que ejercen presión y poder de cambio ante la realidad que hoy por hoy afrontan las ciudades latinoamericanas.

Es de advertir que para el desarrollo de esta investigación la estructura de la interdeterminación, propia de Monnet, se estableció de conformidad con una opción, escogida por la investigadora, entre muchas que pueden encontrarse para establecer la definición del “territorio”, los sistemas de valor de la “territorialidad” y asumir los diferentes momentos de la “territorialización”, por lo que sería de gran interés para el Grupo Interfacultades en Política urbana, desarrollar en un futuro investigaciones donde puedan encontrarse otros sistemas de valor de la territorialidad para aplicar los conceptos que desarrollo el esquema de análisis propuesto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Artigas, C. (2003). *La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes*. Santiago de Chile: CEPAL
- Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública. Trabajo de grado para optar al título de magíster en planeación urbana y regional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Bernazza C. (s.f.). *Planificación Estratégica*. Recuperado de: [http://www.elprisma.com/apuntes/administracion\\_de\\_empresas/planificacionestrategicafundamentos/default3.asp](http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/planificacionestrategicafundamentos/default3.asp)
- Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., Cuervo R., J.I., Jolly, J-F. & Soto Uribe, D (Edits.). (2009). *Diccionario de políticas públicas*. (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Buitrago, O & Martínez, P. (2009). *El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal*. *En: Revista Prospectiva N°14, Universidad del Valle, Escuela de Trabajo Social. Cali.*

Correa, L. (2011). Planeación participativa para la garantía del derecho a la ciudad: Análisis del proceso de formulación, discusión, y elaboración del Plan Centro de Bogotá (Colombia). Trabajo de grado para optar al título de magíster en planeación urbana y regional, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Fajardo, L (2007). El Desarrollo Humano en Colombia. En: Revista Universidad Sergio Arboleda. 7 (12): 31-46, enero-junio

Fernández, J. M. (1997). Planificación Estratégica de Ciudades. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A.

García Moreno, B. (2003). Búsqueda de la poética de la ciudad: la ciudad como obra de arte en permanente construcción. En: Giraldo Isaza, Fabio y Viviescas, Fernando. (2003). Pensar la Ciudad. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Giraldo, F. (2009). Lineamientos para la formulación de la política pública de vivienda para población desplazada, Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado de Colombia. Bogotá D.C.

\_\_\_\_\_. (1999). Ciudad y crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma? Santafé de Bogotá: CENAC, Fedevivienda, Pontificia Universidad Javeriana, Ensayo & Error y Tercer Mundo Editores.

Giraldo, F., García, J., Ferrari, C. & Bateman, A. (2009). Urbanización para el Desarrollo Humano. Políticas para un mundo de ciudades. Bogotá: UN-Habitat

Grossman, E. (2009). Actor. En: *Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet. (Dir). Diccionario de Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.*

Habitat International Coalition. (2008). Declaración para el Día Mundial del Hábitat 2008. Cairo, México, Nairobi y Santiago: HIC.

Hirschman, A. (1961). La estrategia del desarrollo económico. México: Fondo de Cultura Económica.

Huertas, B. (1993). El Método PES. Entrevista con Matus. Ecuador.

Jiménez, W. G. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. En: *Revista Universidad Sergio Arboleda. 7 (12): 31-46, enero-junio*

Jolly, J-F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. Hacia una propuesta de esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En: *Ensayos de políticas públicas 2. Bogotá.*

\_\_\_\_\_. (2010), Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación. Bogotá, D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana

Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2007). La comprensión de la política pública a través de sus instrumentos. De la naturaleza de los instrumentos de la sociología a la Instrumentación de Políticas Públicas. En: *Gobernabilidad: Revista Internacional de Política, Administración y las Instituciones, vol. 20, N° 1, Enero, pp. 1-21*

Lefévre, H. (1996). Writings on cities. Malden. MA. USA: Blackwell

Matus, C. (1992). Política, planificación y gobierno. Caracas: Fundación Altadir

Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL

Monnet, J. (2010). Le territoire réticulaire. En: *Arthropos*. N° 227, pp. 91-104

\_\_\_\_\_. (2003) Del urbanismo a la urbanidad: un dialogo entre geografía y arqueología sobre la ciudad. En: *Sanders, W.T., Mastache, A.G. & Cobean, R.H. (eds.). El urbanismo en Mesoamérica/Urbanism in Mesoramericca, vol.1. México D.F.: Instituto Nacional de Antropología e Historia/The Pennsylvania State University, pp. 21-42.*

\_\_\_\_\_. (1999). Globalización y territorializaciones "areolar" y "reticular". Los casos de los Ángeles y Ciudad de México. Memorias del V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Ciudad de México.

Monnet, J. & Bonnafé, J. (Eds.) (2005). Seminario "El Ambulantaje en la Ciudad de México. México. D.F.:Tecnológico de Monterrey/M:A: Porrúa

Müller, P. (2009). Las políticas públicas. En: *Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet. (Dir). Diccionario de Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.*

Muñoz, P. (2012). Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto Pademer y del programa oportunidades rurales. Documento borrador del capítulo teórico.

Ocampo, M. C. (2007). Comunicación empresarial. Plan estratégico como herramienta gerencial. Bogotá: Editorial ECOE

Organización de las Naciones Unidas-Habitat International Coalition. ONU-HIC. (2005). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. V Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero.

Organización de las Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). (1996). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Estambul. 3 al 14 de junio.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2000). Informe sobre desarrollo humano 2000. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa

Roa, L. P. (2011). La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Planeación Urbana y Regional. (Jolly, J.-F., director). Bogotá: Universidad Javeriana.

Roth, A-N. (2007), Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora.

Saavedra R. (2001). Planificación del desarrollo. Bogotá. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Sachs-Jeantet, C. (1995). Ciudad y Gestión de las Transformaciones Sociales. Documentos de debate - N° 2. París: UNESCO

Salazar, C. (2008). Primera parte. Las Políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. En: C. Salazar Vargas, Políticas Publicas & Think Thanks, pp. 39 - 369. Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. En: *Revista Desafíos. N° 20. p. 156. Bogotá, semestre I.*