



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

TENSIONES, CONTRADICCIONES Y ACUERDOS ENTRE LOS
ACTORES SOCIALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL
MUNICIPIO DE MONTERÍA-COLOMBIA (2002-2021)

CRISTIAN HARRY PADILLA RODRÍGUEZ

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO
SOSTENIBLE

Mendoza, Argentina

2025



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

TESIS DE DOCTORADO

TENSIONES, CONTRADICCIONES Y ACUERDOS ENTRE LOS
ACTORES SOCIALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL
MUNICIPIO DE MONTERÍA-COLOMBIA (2002-2021)

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO
SOSTENIBLE

Tesista

Geógrafo. Cristian Harry Padilla Rodríguez
Magister en Ordenamiento Territorial. Universidad Nacional de Cuyo,
Argentina

Directora de Tesis

Geógrafa. María Alejandra Taborda Caro
Doctora en Educación. Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

Co-Directora de Tesis

Lic. Geografía. María Elina Gudiño
Doctora en Geografía. Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Mendoza, Argentina
2025

AGRADECIMIENTOS

Culminar esta tesis doctoral representa un desafío fundamental en mi proyecto de vida profesional, familiar y personal, su valor es incomparable, y solo mi familia y yo conocemos los esfuerzos que ha implicado esta aventura académica. No ha sido un camino fácil, el tiempo invertido ha significado restar horas a otros espacios familiares, sociales y laborales, pérdidas que quizá no se recuperen. Sin embargo, cada sacrificio valió la pena al ver materializado este conocimiento sobre mi territorio y al alcanzar un título más en mi sueño de estudiante. Este proceso me enseñó, como bien dijo Voltaire en el siglo XVIII, que *"lo perfecto es enemigo de lo bueno"*.

Para llegar hasta aquí, debo agradecer a muchas personas e instituciones que contribuyeron con sus aportes. En primer lugar, a la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza), por permitirme ser parte de su comunidad académica y ayudarme a cumplir mis metas desde la Especialización en Gobierno y Gestión Pública, la Maestría en Ordenamiento Territorial y este Doctorado. Un agradecimiento especial al programa de posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo, cuyas enseñanzas sobre el binomio política-ciencia fueron clave para el desarrollo de esta tesis *¡Ser de la UNCuyo, es para siempre!*

Quiero destacar a la Dra. María Elina Gudiño, quien me acogió como su alumno desde mi llegada a Argentina y, a pesar de los años y la distancia, ha mantenido siempre ese mismo afecto, tanto en lo profesional como en lo personal. *¡Gracias, profe, por este acompañamiento y por sus enseñanzas incondicionales!*

Igualmente, agradezco a mi directora de tesis, la Dra. María Alejandra Taborda, cuyo apoyo fueron fundamentales para culminar este trabajo. La profe Taborda ha sido testigo de mi recorrido académico desde mis días como estudiante de geografía, pasando por los posgrados, hasta llegar a este momento en que juntos trabajamos con comunidades y construimos paz desde el territorio. *¡Mil gracias por todo, profe!*

Un agradecimiento muy especial a mi familia, en particular a mi madre, quien me aguantó esas largas jornadas divididas entre la tesis y el trabajo. Sin su apoyo, este logro no habría sido posible.

También deseo reconocer a todas las personas que contribuyeron de manera directa o indirecta a construir esta tesis, especialmente a los entrevistados de instituciones públicas y privadas, a los representantes de las Juntas de Acción Comunal de Montería y a la Alcaldía

de Montería. *¡Gracias por compartir su tiempo y conocimientos, tan valiosos para esta investigación!*

Por último, gracias a mis amigos, quienes celebraron cada avance y ahora se alegran conmigo por cerrar esta etapa, a Luis Liévano (amigo de siempre a pesar de la distancia) y a mis queridas colegas y amigas Nélida Marina Berón y Lucía Cuello, siempre dispuestas a “remar el barco” conmigo. *¡Gracias por estar ahí!*

DEDICATORIA

*Dedicado a dos seres maravillosos que mi Dios y la vida me
ha dado la fortuna de tenerlos como familia: Julián y Ana.*

*Julián, hijo mío, con 6 meses de vida, llegaste en el momento justo para experimentar la
dicha de ser padre. Te dejo esta tesis como ejemplo de lo importante que es la educación
para salir adelante. Mi “Guli” bello, con un abrazo tuyo me haces olvidar cualquier pesar;
llegaste a endulzarme la vida. ¡No lo olvides!*

*Ana, gracias por todo, por ser mi esposa, mi novia, mi amiga, colega... y hasta mi “enemiga”
de vez en cuando. Gracias por darme el regalo más grande de mi vida como es nuestro
“Guli”. Esta tesis tiene sentido gracias a tu insistencia y apoyo ¡soy un afortunado en tenerte
a mi lado!*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. CASO DE ESTUDIO: MONTERÍA-COLOMBIA (2002-2021)	4
1.1 Contexto espacial y temporal del estudio.....	4
1.1.1 Delimitación espacial	4
1.1.2 Delimitación temporal.....	6
1.2 Planteamiento del problema de investigación.....	7
1.3 Preguntas de investigación	12
1.4 Justificación.....	13
1.5 Objetivos	16
1.5.1 Objetivo general	16
1.5.2 Objetivos específicos.....	16
1.6 Hipótesis.....	16
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA LA COMPRESIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	17
2.1 Estado del arte	17
2.1.1 Participación de actores sociales en la planificación del territorio: una mirada internacional.....	17
2.1.2 Participación de los actores sociales en la planificación del territorio: perspectiva desde América Latina.....	29
2.1.3 Participación de los actores sociales en la planificación del territorio: principales debates desde Colombia	35
2.1.4 Participación de los actores sociales en la planificación del territorio en el municipio de Montería: un debate ausente.....	40
2.2 Teorías sociales estructurales	42
2.2.1 Teorías sociales contemporáneas y participación de actores sociales en el ordenamiento territorial.....	42
2.3 Teorías estructurantes: sistemas complejos, poder y reconocimiento.....	52
2.3.1 Los sistemas complejos como posibilidad analítica.....	52
2.3.2 Teoría del poder desde una perspectiva territorial	60
2.3.3 Teoría del reconocimiento como nueva categoría de tensión y disputa en el ordenamiento territorial.....	66
2.4 Concepto de actores sociales y participación ciudadana.....	73
2.5 Renovación conceptual y metodológica del ordenamiento territorial.....	85
2.5.1 El ordenamiento territorial: de la planificación tradicional a una política de Estado integral.....	86
2.5.2 Definición del ordenamiento del territorio: discusión técnico-científica y política	89
2.5.3 La gobernanza territorial	96

2.5.4	Concepto actual del ordenamiento del territorio: una renovación conceptual y metodológica	99
CAPÍTULO 3. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN		104
3.1	Tipo y diseño de la investigación	104
3.2	Técnicas e instrumentos de recolección de información	110
3.3	Categorías territoriales propuestas para el análisis de la tesis	113
CAPÍTULO 4. DINÁMICAS MULTIESCALARES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA Y MONTERÍA (2002-2021)		116
4.1	Dinámicas territoriales que inciden en el ordenamiento territorial de Colombia ..	116
4.2	La política de ordenamiento territorial en Colombia: balance y Perspectivas de los últimos 26 años	129
4.3	La construcción de la política de ordenamiento territorial en Colombia: de lo particular a lo general	133
4.3.1	LEY 388 DE 1997 -Ley de Desarrollo Territorial en Colombia	133
4.3.2	De la Ley 388 de 1997 a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 De 2011	137
4.3.3	De la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT-2011) a la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)	139
4.4	La implementación de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos de planeación en Colombia	140
4.5	La participación social en el marco de los 26 años de implementación de la política de ordenamiento territorial en Colombia	147
4.6	Dinámicas territoriales que inciden en el ordenamiento territorial de Montería (2002-2021)	157
4.6.1	Surgimiento de Montería como capital del departamento de Córdoba: contexto histórico	157
4.6.2	La violencia heredada en la construcción del municipio de Montería como ordenadora del territorio	161
4.6.3	La pugna por el suelo: conflictos y usos inadecuados de la tierra en Montería	163
4.6.4	Evolución demográfica y sus implicaciones en la calidad de vida en Montería	169
4.6.5	Evolución espacial de Montería: crecimiento urbano y cambios en zona rural	172
4.6.6	Riqueza ecológica y problemáticas ambientales en Montería	181
4.7	Análisis de la implementación de la política de ordenamiento territorial en Montería: modelos, instrumentos de planeación y participación social (2002-2021)	186
4.7.1	Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Montería 2002-2015	188
4.7.2	Proceso de Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montería 2002-2015	195

4.7.3	Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Montería 2021-2033	197
4.8	Síntesis de la participación social en la construcción de los Planes de Ordenamiento del Municipio de Montería (2002-2021)	204
CAPÍTULO 5. PERSPECTIVAS Y ENFOQUES DIVERGENTES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE MONTERÍA (2002-2021)..... 210		
5.1	ACTORES SOCIALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA 2002-2021	212
5.2	FUNCIONES Y ROLES DE LOS ACTORES SOCIALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA 2002-2021... ..	213
5.2.1	Concejo municipal de Montería	213
5.2.2	Consejo Territorial de Planeación de Montería (CTP).....	216
5.2.3	Sector ambiental.....	218
5.2.4	Sector privado	219
5.2.5	Sector gobierno municipal	222
5.2.6	Sector de organizaciones de la sociedad civil	224
5.2.7	Sector académico.....	226
5.2.8	Medios de comunicación.....	227
5.2.9	Grupos armados ilegales con control territorial	229
5.3	ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MONTERÍA (2002-2021)	230
5.3.1	Concejo municipal de Montería	231
5.3.2	Consejo Territorial de Planeación de Montería –(CTP).....	235
5.3.3	Sector ambiental-Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS).....	237
5.3.4	Sector Privado: Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) y la Federación Ganadera de Córdoba (GANACOR).....	240
5.3.5	Sector Gobierno Municipal: Secretaría de Planeación Municipal de Montería y Programa de Participación Ciudadana	246
5.3.6	Sector de organizaciones de la sociedad civil: Juntas de Acción Comunal-JAC-	256
5.3.7	Sector Académico	259
5.3.8	Medios de comunicación.....	262
5.3.9	Grupos armados ilegales con control territorial	265
5.4	MAPA DE ACTORES SOCIALES DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MONTERÍA (2002-2021)	277
5.5	RECONOCIMIENTO DE LAS RELACIONES SOCIALES ENTRE ACTORES DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MONTERÍA (2002-2021)	277

5.6	RECONOCIMIENTO DE LAS REDES SOCIALES EXISTENTES	280
CAPÍTULO 6. TENSIONES, CONTRADICCIONES Y ACUERDOS EN LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MONTERÍA (2002-2022)282		
6.1	Tensiones de los actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería	282
6.2	Contradicciones de los actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería	288
6.3	Acuerdos de los actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería	293
CAPÍTULO 7. CATEGORÍA ANALÍTICA Y LINEAMIENTOS TERRITORIALES PARA LA INCIDENCIA DE ACTORES SOCIALES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA 297		
7.1	El reconocimiento de los actores territoriales en el ordenamiento de Montería	297
7.1.1	La categoría del reconocimiento de los actores en la política de ordenamiento territorial	298
7.2	Lineamientos territoriales para la incidencia de actores sociales en el ordenamiento territorial del municipio de Montería	306
7.2.1	Lineamiento para la gestión y planificación territorial en el marco del ordenamiento	307
7.2.2	Lineamiento para la promoción y comprensión de la participación social desde el gobierno municipal.....	308
7.2.3	Lineamiento para el fortalecimiento de capacidades en las organizaciones de la sociedad civil.....	309
7.2.4	Lineamiento para la corresponsabilidad de la academia en la política de ordenamiento territorial.....	310
7.2.5	Lineamiento para la participación del sector privado en la gestión territorial	311
7.2.6	Lineamiento para la integración de la gestión ambiental en la implementación del ordenamiento territorial.....	312
7.2.7	Lineamiento para la integración efectiva de las instancias decisorias en el ordenamiento territorial.....	314
7.2.8	Lineamiento para el fortalecimiento de la gobernanza territorial	315
CONCLUSIONES.....		317
BIBLIOGRAFÍA.....		326
ANEXOS		342

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1. Localización espacial del área de estudio	4
Figura N° 2. Mapa recorrido río Sinú municipio de Montería	6
Figura N° 3. Participación de actores sociales perspectiva internacional	28
Figura N° 4. Participación de actores sociales perspectiva América Latina.....	34
Figura N° 5. Participación de actores sociales perspectiva Colombia.....	39
Figura N° 6. Participación de actores sociales perspectiva Montería	41
Figura N° 7. Teorías estructurantes	43
Figura N° 8. La complejidad del territorio.....	59
Figura N° 9. Cuadro de doble entrada interés vs niveles de poder de los actores sociales.....	108
Figura N° 10. Esquema de análisis de la tensiones, contradicciones y acuerdos de los actores sociales de ordenamiento territorial de Montería.....	115
Figura N° 11. Mapa división política-administrativa de Colombia	116
Figura N° 12. Pirámide poblacional de Colombia-2018.....	117
Figura N° 13. Acceso a servicios públicos a nivel nacional (ENCV-2020).....	118
Figura N° 14. Índice de Gini Colombia (1992 - 2021).....	118
Figura N° 15. Pobreza Monetaria en Colombia (2012-2021).....	119
Figura N° 16. Contribuciones a la incidencia ajustada de la pobreza multidimensional 2021	119
Figura N° 17. Tasa de cobertura neta por nivel educativo y total (2015-2021)	120
Figura N° 18. Prevalencia de Inseguridad Alimentaria 2021.....	120
Figura N° 19. Empleo 2013 -2023 Colombia (%)	121
Figura N° 20. Características de la tierra para el agro	123
Figura N° 21. Índice de Gini de la propiedad rural nacional	125
Figura N° 22. Mapa vocación del suelo y cobertura de las tierras en Colombia.....	127
Figura N° 23. Componentes general, urbano y rural de los POT	136
Figura N° 24. Estado Soberano de Bolívar	158
Figura N° 25. Nuevo departamento de Córdoba-1952.....	160
Figura N° 26. Tendencia de la concentración de la tierra en Montería	164
Figura N° 27. Tamaño de predios en el área rural de Montería	166
Figura N° 28. Uso actual del suelo en el área rural de Montería	167
Figura N° 29. Uso actual del suelo urbano de Montería	168
Figura N° 30. Evolución demográfica del Municipio de Montería 1951-2005	170
Figura N° 31. Población actual de Montería por área geográfica y sexo.....	170
Figura N° 32. Población étnica del municipio de Montería-2024.....	171
Figura N° 33. Números de manzanas en Montería 2002-2020	173
Figura N° 34. Manzanas urbanas en Montería en el período 2002-2020	174
Figura N° 35. Análisis multitemporal de la expansión física de la ciudad de Montería 1945-2020	175
Figura N° 36. Barrios municipio de Montería	176
Figura N° 37. Corregimientos del municipio de Montería.....	177
Figura N° 38. Modelo de ocupación urbana de Montería-2021-2033.....	200
Figura N° 39. Modelo de ocupación Rural de Montería 2021-2033.....	202
Figura N° 40. Matriz de Identificación de Problemáticas Territoriales Urbanas y Rurales	205
Figura N° 41. Comisiones Concejo Municipal de Montería	213
Figura N° 42. Mapa de actores interés vs niveles de poder de los actores sociales..	277
Figura N° 43. El reconocimiento y sus categorías teóricas.....	299
Figura N° 44. Dimensiones de análisis de la categoría reconocimiento de actores territoriales	302

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1. Matriz de Actores	109
Tabla N° 2. Operacionalización de las categorías	113
Tabla N° 3. Número de predios y área según destino económico-total nacional-2017	124
Tabla N° 4. Número de predios y áreas según rangos de tamaño predial-total nacional 2017	124
Tabla N° 5. Porcentaje de predios y área según clase de propietario o poseedor-total nacional 2017Fuente: UPRA, 2017	125
Tabla N° 6. Elementos del nuevo orden territorial en la Constitución Política de Colombia-1991.....	132
Tabla N° 7. Diferencias en POT de 1ra y 2da generación en Colombia	142
Tabla N° 8. Distribución rural por rango de predios	164
Tabla N° 9. Distribución Rural por rangos Propietarios	165
Tabla N° 10. Distribución Rural por rangos de Superficie.....	165
Tabla N° 11. Análisis de fines y medios del POT 2002-2015.....	191
Tabla N° 12. Modelo de ocupación del POT 2002-2015.....	192
Tabla N° 13. Síntesis del seguimiento de medios de comunicación y POT-Montería	263
Tabla N° 14. Matriz de análisis de actores relación predominante/jerarquización del poder en torno a la política de ordenamiento territorial en Montería (2002-2021)	270
Tabla N° 15. Relaciones entre los actores del ordenamiento territorial de Montería	278
Tabla N° 16. Tensiones en la política de ordenamiento territorial de Montería (2002-2021)	284
Tabla N° 17. Tensiones en la política de ordenamiento territorial de Montería (2002-2021)	290
Tabla N° 18. Acuerdos en la política de política de ordenamiento territorial de Montería (2002-2021)	294

INDICE DE ANEXOS

Anexo N° 1. . Guía de entrevistas a los actores sociales de la política de ordenamiento territorial de Montería 2002-2021	343
Anexo N° 2. Guía de consulta a expertos académicos de Montería con referencia a la política de ordenamiento territorial de Montería 2002-2021 (Google Forms)	345
Anexo N° 3. Grupo de discusión con lideres comunitarios pertenecientes a las Juntas de Acción Comunal (JAC) de Montería (ASOCOMUNAL-JAC Montería)	346
Anexo N° 4. Construcción de ideas grupo de discusión con lideres comunitarios pertenecientes a las Juntas de Acción Comunal (JAC) de Montería (ASOCOMUNAL-JAC Montería).....	347

NÓMINAS DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGC: Autodefensas Gaitanistas de Colombia
BVPA: Bloque Virgilio Peralta Arenas
CAMACOL: Cámara Colombiana de la Construcción
CCO: Consejo Consultivo de Ordenamiento
CEOT: Carta Europea de Ordenación del Territorio
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTP: Consejo Territorial de Planeación
CVS: Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Colombia)
DNP: Departamento Nacional de Planeación de Colombia
EEP: Estructura Ecológica Principal
ELN: Ejército de Liberación Nacional (Guerrilla)
ENCV: Encuesta Nacional de Calidad de Vida
EOT: Esquemas de Ordenamiento Territorial
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Extintas)
FCM: Federación Colombiana de Municipios
FEDESARROLLO: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
GANACOR: Federación Ganadera de Córdoba
JAC: Juntas de Acción Comunal
LOOT: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Colombia)
MAVDT: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MINAMBIENTE: Ministerio de Ambiente (Colombia)
MINHACIENDA: Ministerio de Hacienda (Colombia)
MINVIVIENDA: Ministerio de Vivienda (Colombia)
PBOT: Planes Básicos de Ordenamiento Territorial
PGOT: Política General de Ordenamiento Territorial
PND: Plan Nacional de Desarrollo
POT: Plan de Ordenamiento Territorial
RUV: Registro Único de Víctimas
SISPT: Sistema de Planeación Territorial (Colombia)
SPTIPA: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de Argentina
TerriData: Sistema de Estadísticas Territoriales de Colombia
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

INTRODUCCIÓN

El mundo en 2025 enfrenta un escenario sociopolítico internacional complejo, caracterizado por la convergencia conflictiva de narrativas digitales, expresiones de xenofobia, exclusión de migrantes por su condición social, conflictos bélicos internacionales y el ascenso global de las organizaciones o partidos políticos de extrema derecha cuyas prácticas en muchos casos se aproximan al neofascismo. Esta realidad impacta inevitablemente tanto los espacios urbanos como rurales, desafiando a todos sus actores sociales.

El ordenamiento territorial como política de Estado no escapa a estos fenómenos globales que se manifiestan en escalas nacionales, regionales y locales, particularmente en la gestión de discursos sobre la diferencia y la garantía de derechos en procesos de planificación. Actualmente, se cuestiona la autenticidad de la participación comunitaria y el liderazgo social en la construcción de políticas que, por su naturaleza, requieren ser co-construidas.

En este contexto, la presente tesis doctoral investiga las tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores involucrados en las políticas de ordenamiento territorial de Montería durante las últimas dos décadas. Los patrones relacionales observados en estos procesos de planificación revelan prácticas de indiferencia y exclusión que, pese a estar teóricamente superadas, persisten en la implementación de las políticas territoriales.

Esta problemática no es exclusiva de Montería. La evidencia académica internacional demuestra que las administraciones públicas frecuentemente instrumentalizan los procesos participativos en las políticas de ordenamiento territorial reduciéndolos a formalidades técnicas sin lograr consensos genuinos con las comunidades afectadas. Tal enfoque limita sustancialmente el impacto del modelo territorial propuesto y, consecuentemente, el desarrollo a largo plazo.

Para comprender estos desafíos participativos, el estudio establece un estado del arte que contrasta perspectivas multiescales, desde análisis globales hasta estudios latinoamericanos, colombianos y finalmente locales. La discusión teórica integra tres enfoques fundamentales: la teoría de sistemas complejos, que conceptualiza el territorio como espacio dinámico de interacciones; el enfoque foucaultiano, que revela las asimetrías de poder en la distribución de recursos; y la teoría del reconocimiento de Honneth, que explica los mecanismos de exclusión en la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

El objetivo central de esta investigación consiste en generar aportes analíticos para comprender la participación social en procesos de ordenamiento territorial municipal,

examinando las tensiones, contradicciones y acuerdos contextuales. Específicamente, el trabajo: 1) analiza dinámicas territoriales que han influido en los intereses y acciones de los actores en Colombia y Montería (2002-2021); 2) identifica perspectivas divergentes en la formulación e implementación de políticas territoriales; 3) examina conflictos y consensos entre actores; y 4) propone una categoría analítica y lineamientos para mejorar la incidencia social en estas políticas.

Para dar respuesta a las consideraciones anteriores, la tesis se estructura en siete capítulos. El primer capítulo presenta la propuesta de investigación doctoral, en la que se plantea el problema, la justificación, los objetivos generales y específicos, así como las hipótesis.

El segundo capítulo expone el marco teórico-conceptual para la comprensión de los actores sociales en el ordenamiento territorial. En este apartado se desarrolla el estado del arte desde una perspectiva multiescalar, permitiendo una lectura del problema de la participación social en la planificación territorial y el ordenamiento como una forma específica. Asimismo, se discuten teorías contemporáneas que contribuyen a la interpretación del problema de investigación en la tesis doctoral, con especial énfasis en la teoría de la complejidad, el poder y el reconocimiento.

El tercer capítulo describe la metodología y el diseño escogido para interpretar el problema. En este caso, se adopta un enfoque epistemológico interpretativo, basado en un paradigma cualitativo, bajo el método del estudio de caso y con un razonamiento de tipo inductivo. También se detallan las etapas de la estrategia metodológica que permitirán estructurar la tesis y obtener sus resultados. La principal herramienta metodológica empleada fue el mapeo de actores, la tesis adopta la propuesta de Pozo Solís (2007) como una herramienta específica para identificar las relaciones, intereses y el poder de influencia de los distintos actores en el municipio de Montería. Este mapeo refleja la participación social en la política de ordenamiento territorial del municipio durante los últimos 20 años.

El cuarto capítulo aborda la renovación conceptual y las dinámicas multiescalares del ordenamiento territorial en Colombia y Montería (2002-2021). Este análisis se divide en dos partes: en la primera, se presenta una síntesis estructural con una discusión técnico-científica y política que ofrece una visión integral del ordenamiento territorial como una política de Estado orientada a la integralidad del territorio. En la segunda parte, se exponen las dinámicas territoriales y su influencia en los intereses y acciones de los actores sociales en el ordenamiento en Colombia y Montería (2002-2021).

El quinto capítulo se centra en la comprensión de las divergencias en las formas de ordenar el territorio y en las acciones estratégicas derivadas de estas, a partir de la experiencia de los actores sociales. Se analizan estas divergencias desde una perspectiva técnica, política, económica, ambiental y social. Esto permite inferir que, entre los actores que dinamizan el territorio, existen desacuerdos, posiciones opuestas, puntos de encuentro y contradicciones en las decisiones relacionadas con el ordenamiento territorial de Montería en los últimos 20 años.

El sexto capítulo se enfoca en el análisis de las tensiones o presiones que generan estrés entre los actores sociales en la política de ordenamiento territorial de Montería. Asimismo, se identifican las discrepancias en sus acciones, lo que evidencia una incompatibilidad que genera inconsistencias en la gestión de la política y, en consecuencia, contradicciones en su aplicación. Finalmente, se sistematizan los acuerdos establecidos por los actores para garantizar su participación y la implementación de la política de ordenamiento territorial.

El séptimo capítulo constituye el aporte teórico de la tesis doctoral. En él se busca contextualizar a la comunidad académica a través de una categoría analítica para la gestión de la participación de los actores sociales en el ordenamiento territorial en sus distintas escalas geográficas. Esta tesis ha denominado dicha categoría como *Reconocimiento de los Actores Territoriales*, una propuesta analítica que sirve como marco interpretativo para comprender las dinámicas sociales, políticas y culturales en contextos territoriales específicos. Además del aporte teórico, se desarrollan lineamientos territoriales para fortalecer la incidencia de los actores sociales en el ordenamiento territorial del municipio de Montería. Finalmente, en las conclusiones se proporciona una síntesis de la investigación desarrollada, presentando la trazabilidad de los distintos aportes de la tesis y los productos puestos en discusión.

CAPÍTULO I. CASO DE ESTUDIO: MONTERÍA-COLOMBIA (2002-2021)

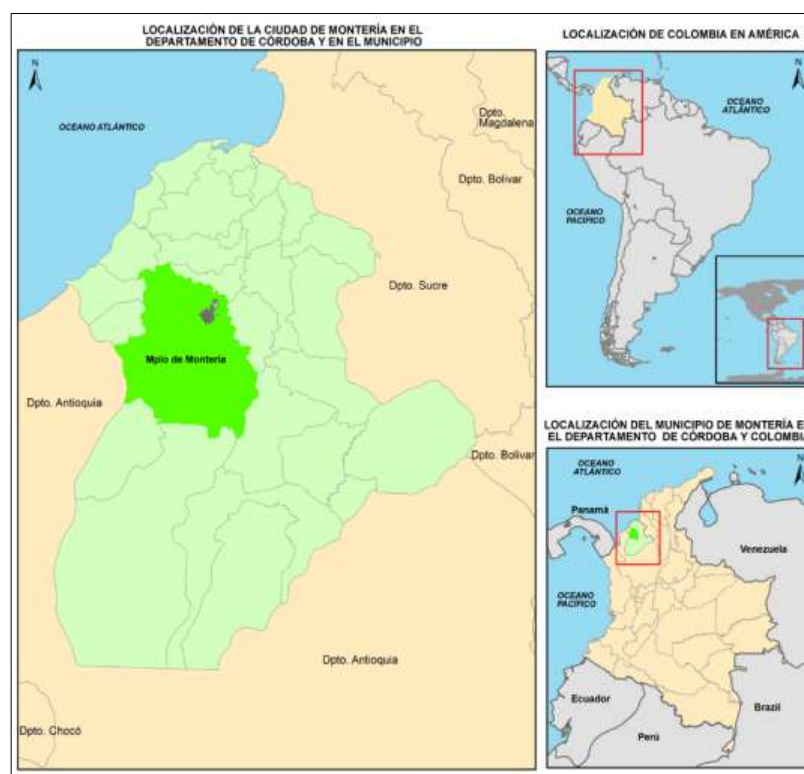
1.1 Contexto espacial y temporal del estudio

1.1.1 Delimitación espacial

El área de estudio de esta investigación corresponde al municipio de Montería, capital del departamento de Córdoba (el término "departamento" es equivalente a "provincia" en Argentina), y se localiza en el noroeste de Colombia, más específicamente, en el suroccidente de la región del Caribe colombiano.

Geográficamente limita al norte con los municipios de Cereté, Puerto Escondido y San Pelayo; al este con San Carlos y Planeta Rica; al sur con Tierralta y Valencia; al oeste con el departamento de Antioquia y los municipios de Canalete y San Carlos. El municipio presenta una altitud de 18 msnm, una temperatura promedio de 28°C y precipitaciones media anual de 1156mm y se encuentra comprendida entre 8° 44' 52" de latitud norte y los 75° 52' 53" longitud oeste. (Figura N° 1).

Figura N° 1. Localización espacial del área de estudio



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia. 2024.

Según el documento de la Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2015 (Alcaldía de Montería, 2010) del municipio, Montería tiene un área 320.459,7 ha, de las cuales

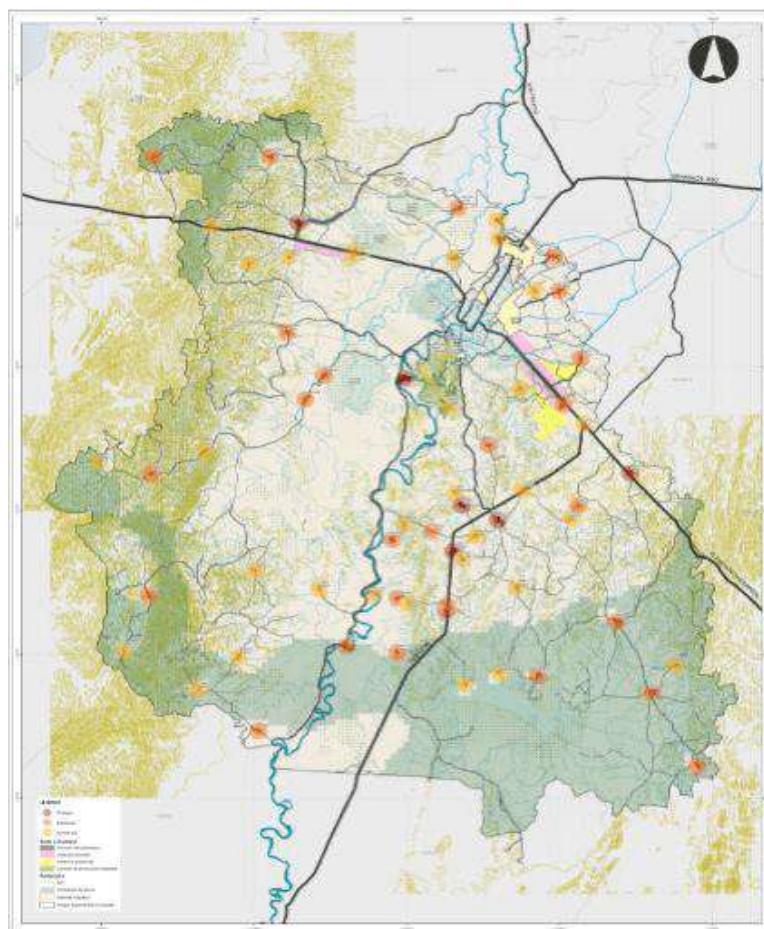
4.092 ha, constituyen la superficie del área urbana (1,3% del territorio) y las 316.367,7 ha restantes se constituye como el área rural municipal (98,7%). Igualmente, el municipio tiene una población total de 505.334 habitantes (2020) de las cuales 395.184 personas conviven en el área urbana, es decir, que el 78,2% de la población se concentra en el 1.3% de la superficie del territorio, el resto de los 110.150 habitantes se distribuyen el área rural (21,8%) (TerriData-DANE, 2021) lo que demuestra un desequilibrio poblacional a nivel municipal.

Para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP, 2014), Montería está considerada dentro del sistema urbano de Colombia como una ciudad intermedia, ya que se encuentra en el rango de las 33 ciudades del país que tienen una población entre 100 mil y 1 millón de habitantes. Dentro de su clasificación de niveles jerárquicos urbanos, se define como un centro subregional de segundo orden; es decir, cuenta con importantes equipamientos urbanos y suministra servicios de interés regional.

Montería por la calidad de sus suelos, es reconocida en el contexto nacional y en el Caribe Colombiano como el principal centro de acopio y distribución de productos agrícolas para las ciudades más importantes del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, entre otras) y especialmente abastece de carne de ganado vacuno a más de 22 capitales departamentales.

La condición anterior está dada por la presencia del río Sinú, que riega los suelos del municipio de sur a norte (103 km) con caudales promedios de 400 m³/s (ver figura N° 2). El río Sinú, por tanto, es su mayor activo y determinante ambiental, marcando la planeación y el ordenamiento del territorio de Montería; dicho río generó, así, una división geográfica trascendental para el desarrollo económico del municipio en dos márgenes, denominadas margen derecha (costado oriental) y margen izquierda del río Sinú (costado occidental).

Figura N° 2. Mapa recorrido río Sinú municipio de Montería



Fuente: POT-Montería 2021-2033

1.1.2 Delimitación temporal

Esta tesis abarca el período de 2002 a 2021, periodo en el cual el municipio ha construido la política de ordenamiento territorial que formuló y adoptó en 2002 su primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT-en adelante) como instrumento de planeación municipal, tal como lo estableció la Ley 388 de 1997. Además, en el año 2010 se llevó a cabo una revisión y ajuste del POT-2002, en la cual se realizó una revisión general de todos los componentes.

A nivel general, se considera que este primer POT y su revisión hacen parte de los llamados planes de primera generación. Actualmente, el municipio en abril de 2021, adoptó su segundo POT con una vigencia desde 2021 hasta 2033 (Acuerdo POT 003 de 2021), el cual contó con la aprobación del Concejo Municipal.

Esta propuesta de tiempo permite recuperar diversas experiencias con los actores sociales que dinamizan el ordenamiento del territorio, especialmente con aquellos que han experimentado los cambios urbanos y el letargo del desarrollo territorial en las comunidades rurales.

1.2 Planteamiento del problema de investigación

Esta tesis doctoral centra su mirada en las tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores sociales responsables de generar un desarrollo y ordenamiento territorial equilibrado, equitativo y sostenible en el municipio de Montería (sector público, sector privado, comunidades, entre otros).

Por tanto, para formular el problema de investigación se ha considerado pertinente plantear dos elementos claves, por un lado, un concepto de ordenamiento territorial que reconozca la integralidad del territorio y sus actores sociales, y, por otro lado, el reconocimiento de las dificultades que han existido entre los actores que dinamizan el territorio en las distintas escalas territoriales y sus instrumentos de planificación (Planes de Ordenamiento). Lo anterior, permitirá problematizar al municipio de Montería y evidenciar las tensiones y acuerdos que están presentes en la implementación del ordenamiento como una verdadera política de Estado, lo que a la fecha no se tienen referencias ni reflexiones desde la academia ni desde lo institucional.

Un concepto de ordenamiento territorial que guía esta tesis es el propuesto por Gudiño (2015) el cual considera al ordenamiento territorial como una política de Estado y una forma de planificación que permite abordar la naturaleza multiescalar, sistémica e integral del territorio. El mismo es el resultado de la combinación de fuerzas políticas y sociales para poder implementar acciones consensuadas y coordinadas e intervenir, de manera efectiva y eficiente en la organización del territorio a través del tiempo. Por tanto, ordenar el territorio implica entender los juegos de intereses, los conflictos y la construcción de consensos que permite construir una política y una gestión territorial.

Es importante resaltar que el tema de la comprensión de los distintos actores y su relacionamiento con los instrumentos de planificación territorial han sido objeto de numerosas investigaciones en el dominio de la geografía, la sociología, la economía, las ciencias políticas y el derecho.

Los trabajos encontrados se han centrado en diferentes preocupaciones intelectuales que se podrían clasificar en tres grandes temas como son: primero, la comprensión de la participación ciudadana en la planificación urbana y la gestión de las ciudades (Mohammadi, 2010; Berthold et al., 2018; Farouk Hassan et al., 2011; Wilson et al., 2019; Fernández, 2008; Echalecu, 2001).

Segundo, la planificación del territorio y la participación ciudadana como un principio de la gobernanza (Natarajan, 2017; Cruz, 2013; Segura, 2017; Romero y Farinós. 2011; Guardamagna y Reyes. 2019; Rodriguez y Saavedra, 2011; CEPAL, 2015; Egio y Torrejón, 2014; Hernández y Rojas, 2015; Hincapié, 2015; Barón, 2018; Contreras, 2019; Beuf y Rincón, 2017; Cedeño, 2019).

Finalmente, se presentan la participación ciudadana como mecanismos efectivos para reivindicación de los derechos en los territorios (González, 2018; Duque, 2018; Espinosa, 2009; Tahifa. 2020; Rebollo, Sf; Pascual y Tarragona, 2009; Belemmi, 2015; Ziccardi, 2004; Roitman, 2008; Álvarez, 2016; Díaz, 2018; Martínez et al., 2020).

Al hacer un balance de las tendencias de las investigaciones que se relacionan con los actores sociales, la participación ciudadana y la planificación del territorio, se debe reconocer que existe un cúmulo importante de conocimiento, aunque muchas de ellas mantengan como eje de trabajo las escalas urbanas, la poca interacción con las realidades rurales y se centren en estudios de casos puntuales relacionados con la minería, organizaciones barriales, componentes ambientales, entre otros y no dan cuenta de las dinámicas del poder y lógicas territoriales de manera integral ante la implementación de una política de ordenamiento del territorio.

A partir de lo anterior, es identificable como situación problemática de investigación doctoral el análisis de las dinámicas de los actores sociales en un contexto de política de Estado, como es el ordenamiento territorial, especialmente en los territorios de desarrollo intermedio. Actualmente, existe una insuficiencia teórica y metodológica que dificulta comprender las tensiones, las contradicciones y los acuerdos que surgen en la puesta en común al ordenar un territorio. Esta situación justifica la presente investigación, ya que permitirá iniciar la exploración de esas interacciones territoriales que, en muchos casos, pasan desapercibidas y son causantes de conflictos.

La resolución de problemas territoriales a nivel local se ha convertido en prioridad para los distintos sistemas de planificación, por lo tanto, Jorquera (2011) sostiene que en un mundo globalizado se requiere voltear la mirada a los problemas y asuntos en esta escala.

De ahí que la planificación territorial actual tiende a buscar enfoques teóricos más integradores que superan en muchos casos las perspectivas clásicas de los problemas sectorizados e involucran no solo el accionar del Estado sino de otros actores sociales. Según Farinós (2012) la nueva planificación permite dar seguridades y certezas en el futuro con

elementos de racionalidad discursiva y de participación pública, es una planificación más flexible, concurrente, coordinada e integradora entre la economía y el territorio.

Con este nuevo discurso de la planificación territorial desde una perspectiva multiescalar, se identifican varias tensiones entre la planificación y sus actores. Entre ellas, se considera el caso de España, donde la planificación está marcada por la fragmentación y las visiones tradicionales de los gobiernos regionales.

En el caso de América Latina, en lo que respecta a la planificación, estas dinámicas se han mantenido durante décadas, desde los años 70. Se advierte que la planificación no ha logrado transformar el sistema económico y social de la región, ya que los esfuerzos por planificar no consiguen vincular a los organismos responsables de dichas tareas con aquellos encargados de ejecutarlas (Massiris, 2006, p. 33), ni tampoco a sus actores sociales.

Bajo ese orden de ideas, se reconoce que en Europa (principalmente) y posteriormente en América Latina, han propuesto nuevas formas de planificación integrada que rompen la visión sectorial y parcializada de las regiones. Esta planificación está centrada en el ordenamiento del territorio y supone desde la teoría y la práctica que ésta debe dar respuestas a las problemáticas territoriales, marcadas por las inequidades, los desequilibrios y la insostenibilidad ambiental. Por esta razón, se considera que el ordenamiento del territorio es una “política pública y una práctica socioespacial” (Massiris, 2005, p.15).

Sin embargo, el ordenamiento territorial ha avanzado mucho desde lo instrumental para regular los usos del suelo urbano y rural, se requiere ponerles orden a las ciudades desde su componente urbanístico y captar las plusvalías generadas por las dinámicas del mercado, sin embargo, las formas para definir un proyecto/modelo territorial sostenible y equilibrado con una visión de futuro pensado desde los actores sociales del territorio no se ha logrado. Esta es la problemática quizás más común en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina de la cual esta tesis pretende identificar y evidenciar en una escala local en Colombia.

No se debe dejar de lado que en la planificación y en los planes de ordenamiento territorial existen una proliferación de conflictos relacionados con el uso y la gestión del territorio, lo cual es indicador de la falta de canales suficientes para vincular y dar participación de la ciudadanía durante el proceso de planificación (Cruz, 2008). En este ámbito considera Cruz (2008) que en los procesos de planificación actuales existen un marco creciente de fragmentación y desconfianza entre los agentes que desarrollan las políticas territoriales (gobierno, departamentos, partidos políticos, grupos de presión, grupos comunitarios...).

De las dificultades anteriores en relación a una planificación más cercana a los actores que interactúan y dinamizan en los territorios en Colombia la situación no se aparta de esas tendencias internacionales. Una referencia importante que marca la principal crítica de la práctica de la política de ordenamiento en el país es la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) la cual colocó al ordenamiento territorial como una política Estado de carácter imperativa para sus municipios y se definió como:

Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas (...) que dispone de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Ley 388 de 1997).

Estos nuevos escenarios de “ordenamiento territorial” llevaron a la construcción de los primeros planes de ordenamiento (denominados de primera generación) a nivel municipal, los cuales en 20 años han tenido varias dificultades entre ellas: la articulación entre una política nacional con una política municipal de ordenamiento, la diversidad de abordajes teóricos-metodológicos que se usaron para analizar las problemáticas territoriales, el sesgo hacia una perspectiva pensada hacia lo urbano, lo económico y ambiental.

Ante todo, lo más complejo y problemático es que estos planes no contemplaron la participación de los actores sociales del ordenamiento como una pieza estructural y activa con los cuales se podían priorizar los problemas críticos de las comunidades urbanas y rurales y con ellos encontrarle salidas consensuadas con una visión técnica. La participación se relegó y se entendió como talleres informativos para validar datos y acciones definidas por los consultores, en algunos casos dependiendo de las relaciones de poder del actor se definían intereses particulares en las iniciativas planteadas.

La ciudad de Montería no es ajena a los problemas planteados anteriormente, teniendo en cuenta las múltiples transformaciones urbanas y las dificultades en la calidad de vida en los territorios rurales del municipio en las últimas décadas. Es así como este municipio ha presentado varias complejidades en su política de ordenamiento y ha encontrado discrepancias ideológicas, técnicas y políticas con los actores sociales que dinamizan el ordenamiento del territorio, presentamos las más importantes:

- Relaciones de poder: imposición del saber técnico y de las ideas de los grupos económicos regionales, quienes, en muchos casos, han recurrido a la mala práctica de imponer decisiones mediante el uso de la fuerza a través de actores legales e

ilegales (paramilitares, guerrillas y narcotráfico) en la planificación del territorio durante los últimos 20 años.

- Asimetría en la configuración del territorio: Montería posee 465.999 habitantes de los cuales 362.757 personas conviven en el área urbana, es decir, que el 77,8% de la población se concentra en el 1.3% de la superficie del territorio, el resto de los 103.242 habitantes (22,2%) ocupan el 98.7% del territorio (TerriData, proyección DANE, 2019), lo que demuestra un desequilibrio poblacional a nivel municipal.
- Conflicto por los usos del suelo: el municipio de Montería tiene 304.300 ha para actividades productivas solo 25.824 ha están en un uso adecuado (8.49%), es decir, que el resto 278.476 ha están en conflicto de uso del suelo o en uso inadecuado (91.51%) (TerriData, 2019) lo que responde al modelo de desarrollo del departamento donde prima la ganadería y Montería concentra el 23% del área departamental en pastos con fines ganaderos. La mayor manifestación de la concentración de la propiedad se demuestra a través de un mayor fraccionamiento de la pequeña propiedad rural. Esta problemática de la tierra tiene su principal causa en el fenómeno de la recomposición del latifundio ganadero, pero la mayor profundización de la especulación de la compra de la tierra, la cual está dinamizada por los narcotraficantes que han comprado grandes áreas en las cercanías del río Sinú y en la zona norte del municipio (Alcaldía de Montería, 2010).
- Contrastes urbano-rural: en los últimos 16 años Montería introdujo a su planificación el concepto marketing urbano el cual se trabaja para posesionar a la ciudad como una ciudad sostenible a nivel regional, nacional e internacional, que maneja un discurso en el que los procesos de ocupación del suelo y del crecimiento van acorde a los lineamientos internacionales de sustentabilidad y de las características ambientales propias, en especial consonancia con el río Sinú que recorre a la ciudad de sur a norte. En contraste los avances en el desarrollo urbano, el área rural de Montería muestra grandes brechas a nivel municipal mientras que en la ciudad se ubica la pobreza multidimensional en el 21.3% en la zona rural se estableció en 53.3% (DANE, 2018), por tanto, es crítico el nivel de necesidades básicas insatisfechas.

El problema radica en que los procesos de ordenamiento y desarrollo en los territorios se están construyendo con la lógica contemporánea del crecimiento económico, la urbanización y el discurso de la “sostenibilidad”. Para el caso de la ciudad de Montería, sus instrumentos planificación como los planes de ordenamiento no generan interacción ni dialogo entre los actores sociales públicos ni privados. Esto a merced de las decisiones administrativas municipales que en muchos casos intervienen en el territorio por las voluntades o pretensiones de las políticas nacionales o regionales, las tendencias mundiales y las líneas de desarrollo de fondos multilaterales.

Con las situaciones problemáticas planteadas en relación a los actores del ordenamiento del territorio, se debe decir que a la fecha sigue siendo incierto si ha existido algún modelo de gestión y decisión para ordenar el territorio que involucre a los distintos actores sociales del municipio en la escala urbana y rural. Igualmente, al momento no se ha dado respuesta si

existe una visión territorial compartida entre las distintas fuerzas de poder que constituyen el orden deseado, lo cual incluye la ciudadanía urbana-rural, las fuerzas del mercado y los financiadores internacionales, nacionales y locales; razón por la cual esta tesis se propone como un primer análisis para conocer esas lógicas en el territorio.

A lo anterior, se puede agregar que no hay claridad sobre si las transformaciones espaciales y de desarrollo territorial en el municipio de Montería responden a una planificación jerárquica por parte de las autoridades municipales, que reflejan las ideas plasmadas en los proyectos del gobierno de turno, y no necesariamente a acciones territoriales conjuntas que permitan identificar consensos y disensos para avanzar hacia la construcción de redes sociales de actores que configuren una verdadera gobernanza territorial.

1.3 Preguntas de investigación

Por los argumentos anteriores, resulta de interés para esta tesis analizar las tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores sociales que han intervenido en la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería en el período 2002-2021 y que han permitido las transformaciones del territorio a un ritmo acelerado sin una visión territorial compartida desde los principios de la sostenibilidad, el equilibrio y la equidad territorial. Para lograr revelar estas situaciones se hace necesario plantear los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo han afectado las dinámicas territoriales del municipio de Montería los intereses y acciones de los diversos actores sociales involucrados en la política de ordenamiento territorial en el periodo 2002-2021?
- ¿Cómo se han manifestado las diferentes visiones y enfoques de los actores sociales en la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería durante el periodo 2002-2021?
- ¿Cuáles son las tensiones, contradicciones y acuerdos entre los distintos actores sociales involucrados en el proceso en la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería durante el periodo 2002-2021?
- ¿Qué categorías analíticas y lineamientos territoriales posibilitan la incidencia de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería?

1.4 Justificación

Las investigaciones que contienen aproximaciones sobre las dinámicas territoriales de la ciudad de Montería presentan algunas limitaciones importantes. Si bien incorporan aspectos espaciales y de importancia para la planificación, todos quedan en la descripción de problemáticas puntuales como equipamiento urbano, pobreza, usos del suelo y diagnósticos sectoriales (Restrepo y Vega, 2017; Brunal, 2021; POT 2020-2031; PDT 2020-2023; Plan de Acción Local de Cambio Climático de Montería; entre otros). Esta propuesta de investigación doctoral se considera pertinente en el ámbito académico por el vacío existente en investigaciones en América Latina y en Colombia preocupadas por la participación y el diálogo de los actores sociales en el ordenamiento territorial.

De otra parte, a la fecha no se han encontrado trabajos publicados que den cuenta de los procesos territoriales y espaciales producto de la implementación de 20 años de la política de ordenamiento territorial en este municipio. Es necesario recalcar que tampoco hay referencias en torno a las interacciones positivas o negativas de los actores sociales públicos y privados en el contexto del ordenamiento como una forma de planificación, lo cual justifica esta investigación como una apuesta de análisis teórica y metodológica para interpretar esas tensiones y acuerdos vinculados a la política de ordenamiento a nivel municipal.

Actualmente en las grandes ciudades como Bogotá, por ejemplo, el ordenamiento se ha convertido en un malestar y en un artefacto desintegrador de las comunidades urbanas y rurales por las decisiones que determina el mismo, pues en él prevalece el interés particular sobre el general, el afán urbanizador del marketing territorial y el avance sobre los recursos naturales sin ninguna evaluación de impacto.

Esta situación no es menor en el municipio de Montería donde ya existen conflictos entre el alcalde, concejales, comunidades, actores públicos y privados; por el afán desarrollista de la ciudad y el abandono de las áreas rurales. Pero estos desencuentros y apuestas en común para avanzar en el desarrollo del territorio con el ordenamiento territorial como telón de fondo no se conocen, no se colocan en evidencia ni se visibilizan; porque todo ha quedado en “ejercicios técnicos” que no permiten reflexiones críticas de lo que se ha construido como modelo territorial en el periodo en estudio (2002-2021), es decir, que en 20 años de construcción e implementación de políticas de ordenamiento aún no se tiene un balance de los conflictos, tensiones y acuerdos que se han dado en los actores que transforman el territorio.

Además, desde una significación práctica el trabajo permitirá la comprensión de las dinámicas de los distintos actores sociales que participan en la construcción e implementación de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería en los últimos 20 años. En ese sentido, se encontrarán diversas situaciones complejas que develaran cuales han sido los verdaderos aportes para la construcción de la ciudad “moderna y sostenible” con la cual se ha popularizado el área urbana del municipio y como ha avanzado en el cierre de brechas con el campo monteriano.

En cuanto a la contribución a la teoría, está basada en la conjugación de diversas teorías sociales que permiten entrelazar categorías analíticas que conllevan a reflexionar sobre la participación social como un derecho y un deber (en el marco del Estado social de derechos) en los procesos de construcción del territorio y en sus distintas formas de planificación, en este caso el ordenamiento territorial. La gama de teorías sociales contemporáneas seleccionadas le genera nuevos aportes al discurso del ordenamiento territorial y con ellos herramientas para interpretar las tensiones y acuerdos que están implícitamente en los contenidos de estos instrumentos de planeación con relación a la equidad, igualdad y al desarrollo territorial.

Hay que mencionar, además que la novedad de esta investigación está centrada en dos componentes: un primer componente, que se relaciona con una propuesta que se centra en evidenciar de manera crítica como es la participación social en el ordenamiento territorial, que bajo esa línea a la fecha no se han realizado en la región Caribe colombiana ni en el departamento de Córdoba.

Por tanto, se desarrollan aportes científicos a la planeación del municipio de Montería, pues en 20 años de implementación no hay una referencia sobre estos procesos participativos. Un segundo componente está en el aporte teórico propuesto, el cual se coloca a discusión y debate como una alternativa para desarrollar análisis de las diferentes perspectivas que contiene la implementación de una política de Estado como es el ordenamiento del territorio.

Un argumento que se suma a lo anterior, es que un trabajo de investigación en esta temática es un aporte a la hoja de ruta del postconflicto que se está viviendo en Colombia luego de la firma de los Acuerdos de Paz con las FARC en 2016, pues desde el gobierno nacional hasta los locales deben apostar a renovar el territorio y a trabajar por los derechos humanos traducidos en los derechos al territorio, a la tierra y una calidad de vida que permita superar las desigualdades e inequidades en la ciudad y en el campo.

A nivel país ya se tiene la institucionalidad gubernamental, el sector privado y la cooperación internacional con muchos instrumentos de tipo territorial para avanzar hacia lo que han

llamado la “estabilización y consolidación territorial”. Sin embargo, estos ejercicios no pueden caer en lo instrumental y técnico únicamente; ni convertirse en la suma de múltiples necesidades de las comunidades.

Deben existir reflexiones académicas que permitan sacar a la luz los problemas y potencialidades que ha tenido el vincular a diversos actores sociales en la implementación de las políticas territoriales, en especial las referidas al ordenamiento del territorio. Pues todas las políticas públicas y de Estado actuales en Colombia que buscan renovar el territorio y construir una paz estable y duradera en las diferentes escalas tienen el componente participativo y de co-creación con las comunidades y sus actores estratégicos, finalmente, son ellos los que diseñan y prospectan el modelo de territorio que quieren en el largo plazo.

Los resultados de esta investigación esperan aportar a los diferentes actores sociales buenas prácticas para una autocrítica de las formas, los medios y los elementos de la política de ordenamiento territorial que están limitando una apuesta en común de un modelo territorial concertado. Son las comunidades y sus actores sociales los que deben ser generadores del cambio, de proponer y modificar las reglas de juego para encontrar una participación asertiva que beneficie al desarrollo de los territorios de forma mediada y negociada apostándole a la equidad, igualdad y la sostenibilidad.

Finalmente, al realizar esta tesis se le aporta al Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo, la posibilidad de organizar líneas de investigación centradas en los componentes estructurales de las políticas de ordenamiento del territorio en este caso los actores sociales. Igualmente, se avanza hacia propuestas de estudios sobre la comprensión de los procesos y relaciones territoriales que marcan el éxito de una política de Estado y el desarrollo de los territorios y sus comunidades.

Por último, esta investigación permite al autor seguir avanzando en su desarrollo profesional, se espera que con esta tesis se generen habilidades y competencias en la comprensión de las interacciones y dinámicas de los actores en el ordenamiento del territorio, pues como se ha encontrado en la teoría y en la práctica esta es una de las problemáticas territoriales actuales que causan fuertes tensiones en las comunidades. Con este trabajo y la experiencia del autor en temas de planificación y construcción de paz territorial posibilitará al doctorando participar en los espacios de discusión en los territorios en los cuales se necesitan voces plurales para propiciar un desarrollo más justo y equilibrado.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general

Realizar contribuciones analíticas para la comprensión de la participación de los actores sociales en los procesos de ordenamiento territorial a escala municipal, considerando las tensiones, contradicciones y acuerdos que se generan en cada contexto.

1.5.2 Objetivos específicos

- Describir las dinámicas territoriales que han ejercido influencia en los intereses y acciones de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial en Colombia y en el municipio de Montería para el periodo 2002-2021.
- Reconocer las perspectivas y enfoques divergentes de los actores sociales que han ejercido un papel determinante en la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería en el periodo 2002-2021.
- Analizar las tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores sociales desarrollados en la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería durante el período 2002-2021.
- Proponer una categoría analítica y lineamientos territoriales que posibiliten la incidencia de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería.

1.6 Hipótesis

Se plantean dos hipótesis sobre la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería en relación a la interacción entre sus actores sociales en el periodo 2002-2021:

1. Las directrices y lineamientos de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería durante el período 2002-2021 no han logrado legitimar dicha política como una construcción social ni como una práctica espacial, evidenciando tensiones y contradicciones
2. La política de ordenamiento territorial del municipio de Montería no ha desarrollado espacios de corresponsabilidad, participación ni interacción entre los distintos actores sociales del territorio, lo que ha impedido concretar una de sus directrices: la construcción de un modelo territorial equitativo, equilibrado y sostenible durante el período 2002-2021.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA LA COMPRESIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

2.1 Estado del arte

El abordaje realizado para la construcción del estado del arte con respecto a la temática de investigación estuvo centrado en identificar los conceptos, categorías analíticas y metodologías que permitirán plantear los ejes teóricos del trabajo. La interrelación entre la participación de actores sociales y el ordenamiento del territorio tienen variados esfuerzos de reflexión y dependen de los enfoques y perspectivas teóricas con el cual se relacionen, de ahí la necesidad de presentar la discusión actual en el marco de las investigaciones académicas que colocan de manifiesto la correspondencia intrínseca de los procesos participativos en las distintas escalas de planificación.

Con este ejercicio se logró identificar desde una perspectiva analítica los mecanismos y procesos que se han dado en distintas latitudes del mundo para lograr un avance en la participación de los actores sociales en los procesos de construcción, transformación y toma decisiones territoriales. En ese sentido, se revisó las discusiones teóricas y prácticas con respecto al tema en las escalas internacional, América Latina, nacional y local.

2.1.1 Participación de actores sociales en la planificación del territorio: una mirada internacional

Lo referido a la participación ciudadana en el tema de la vida pública no es de reciente creación, la misma está ligada a la discusión desde el origen de las políticas públicas (Canto Chac, 2012). Según este autor,

La participación ciudadana no es una cuestión de moda o de preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública en la procura de su mayor racionalidad (p. 17).

Resalta Fernández (2008), que cuando se logra la participación de la sociedad en los procesos de planeación, con convierte en una vía para fomentar acuerdos para concretar objetivos, estrategias y acciones. Por tanto, les permite a los planes identificar problemas y proponer soluciones eficaces pues, contendría la experiencia y sabiduría de los que conviven en el territorio, convirtiéndose finalmente en un método para prevenir y gestionar conflictos; más no eliminándolos.

El autor comenta que el papel de los actores sociales en los procesos de planificación ofrece la oportunidad de pensar y organizar el futuro de los territorios, especialmente en relación con su modelo territorial y sus dinámicas sociales. No obstante, la idea de orientar el futuro de los territorios mediante la planificación territorial queda opacada por los tecnicismos de los planes, en los cuales predominan las acciones que implican inversión. Esto reduce todos los problemas territoriales a una cuestión de infraestructuras y equipamientos, y, en consecuencia, se pierden los objetivos de la planificación en términos de una visión global del territorio y un modelo que permita su evolución (Fernández, 2008).

En la revisión de trabajos en el cual se identifican experiencias de participación social en los procesos de planificación territorial en Europa se destacan el de Fernández (2008), que investiga el caso de España y específicamente en Madrid, en el cual la participación pública es un procedimiento que le dan la oportunidad a la sociedad de participar en la toma de decisiones sobre políticas, planes o actuaciones que le afectan su convivencia.

Para el autor uno de los mayores retos de las sociedades democráticas es lograr implicar en los procesos de planeación a la población y los actores sociales, con lo cual llevará a incrementar la interacción de los entes públicos con la ciudadanía, además de permitirle a las comunidades mayor capacidad de vigilar y ejercer funciones de control social.

Según Pascual y Tarragona (2009), colocan de relevancia que la participación social tiene como significado la implicación de la ciudadanía permitiendo generar capital social que conlleva a trabajar en red entre las personas y entidades a los cuales les interesa un mismo problema y desarrollar conocimientos de unos con los otros, desarrollar confianza y compromiso de colaboración.

Desde ese punto de vista, la participación social ha sido mal definida y canalizada, esto a razón de los procesos burocráticos y administrativos, llevando a complejidades que son innecesarias, entre ellas las siguientes: creer que en los procesos participativos es donde se deben tomar decisiones, esto es un error ya que estos espacios en muchos casos son sectoriales y corporativos y los que participan son representaciones institucionales y no son escogidos por la ciudadanía, lo cual coloca en tensión a las organizaciones que están capacitadas para estos ejercicios.

Otros aspectos que no suman valor a los procesos participativos son: la elaboración de estrategias y proyectos que necesitan rigor técnico y conceptual sin antes identificar los retos e intereses de los actores en los territorios. Por lo tanto, es fundamental que los actores

identifiquen estos retos e intereses (legitimación y soporte social) para solucionar problemas, para luego transformarlos técnicamente en estrategias de intervención.

En este mismo punto, los autores mencionan como un error en los procesos participativos la aprobación de proyectos claves del territorio, en la que la ciudadanía da el visto bueno a las iniciativas. Estas acciones terminan causando daño en la generación de confianza y frustración de las expectativas ciudadanas. Y es que, como se sabe, la aprobación de proyectos de intervención en el territorio depende, en muchos casos, de otros actores (políticos, por ejemplo) que toman la decisión técnica de implementarlos en un momento dado.

Con respecto a la interacción entre ciudadanos, actores sociales y territorio en general está condicionada por la escala en la que se trabaje, es decir, que sus grados de relacionamientos e incidencias estará dependiendo si es un espacio urbano o rural. En ese orden, menciona Mohammadi (2010), que la planificación de los territorios y especialmente las áreas urbanas hasta 1960 estaban dominadas por los gobiernos y especialmente sus variables económicas y de gestión, por tanto, su característica principal era una planificación de arriba hacia abajo, guiada por ingenieros y arquitectos de las élites científicas y tecnocráticas los cuales estaban acreditados por el gran auge de la industrialización y la urbanización.

Adicional a lo anterior, Mohammadi (2010) manifiesta que desde 1960 las críticas a los modelos de planificación urbana centrado en lo imperativo y tecnocráticos obligó que dicha planificación se pensara de una forma participativa y democrática. Este cambio de perspectiva estuvo influenciado fuertemente por el desarrollo de los conceptos de sociedad, justicia, democracia y derechos humanos, lo cual llevó indudablemente a la planificación urbana a una situación crítica de tipo teórico y práctico.

El autor indica que, en la planificación de los territorios, especialmente en áreas urbanas, han estado en tensión por los modelos de planificación aplicado como son el racional-científico y la planificación incremental. En cuanto a la planificación racional-científica acepta el fin y los medios basados en las técnicas analíticas mientras que la planificación incremental depende en gran medida de la comunicación y la racionalidad comunicativa, esta se construye a partir de la observación del comportamiento cotidiano y de la interacción en el territorio, y no del análisis tecnocrático que tiene por principio una racionalidad estratégica.

En ese sentido, Mohammadi (2010) propone entender la participación social y ciudadana como aquella que permite a los ciudadanos dar forma a las decisiones y a los resultados de la planificación y, al mismo tiempo, aumentar sus niveles de participación social y política. El autor precisa que la participación no es solamente generar aportes sobre lo local, la misma se

trata de la capacidad de los grupos e individuos para hacer valer sus grados de influencia y poder, es evolucionar hacia la gestión de los conflictos y participar activamente hacia las propuestas del desarrollo.

Añade Mohammadi (2010), que hoy la organización del territorio debe centrarse en generar procesos de planificación participativa e incremental, la posibilidad de implementarla permitirá obtener productos influyentes, eficaces y eficientes, pues les permite a los ciudadanos la posibilidad de incidir en la toma de decisiones.

En otras palabras, la eficacia hace relación a permitir la inclusión de conocimientos no especializados en la adopción de decisiones mejorando fuertemente el apoyo público a las políticas y a los resultados de la planificación; en cuanto a la eficiencia está dada en la medida que proporciona una forma de ganar tiempo en la adopción de las decisiones y no hay retrocesos en relación a objeciones y apelaciones. Todo lo anterior sugiere el autor, conlleva a fortalecer la profesión de la planificación, la visibilidad y su valor ante los ciudadanos.

En ese mismo marco, Manero (2010), indica que la participación ciudadana es un concepto actual que permite movilizar las políticas públicas, especialmente por las posibilidades que se dan desde un tema regulador hasta las contradicciones y conflictos que se generan en torno a una resolución de un problema de la sociedad. Esto quiere decir que la participación es el pilar fundamental de la gobernanza y el ordenamiento integral del territorio.

Es así que el componente participativo abarca aspectos que van desde la toma de decisiones, la elaboración acciones y evaluación de los efectos que provocan las intervenciones territoriales, todo lo anterior suma finalmente, según el autor, en los nuevos enfoques al entendimiento y aplicación de las políticas territoriales logrando una mayor comprensión de lo que se ha llamado la cultura territorial de las sociedades.

Para Manero (2011), los ejercicios de planificación territorial en España están regidos por la voluntad política que terminan siendo representados por los poderes en el territorio, en consecuencia, se convierten en un factor determinantes para el avance o retroceso de las políticas públicas que impactan los modos de vida de las comunidades.

Menciona el autor, que el análisis de las interacciones entre participación social y ordenamiento del territorio se convierte en una necesidad de reflexión que tiene abierto muchos componentes ya que se debe hacer una reflexión crítica por sus manifestaciones relacionadas con las líneas de acción o la efectividad real de los procesos participativos, además de la perspectiva estratégica, la calidad, la variabilidad e incertidumbre que genera los procesos participativos.

Romero y Farinós (2011) mencionan que, al participar, se debe hacer una distinción entre aquellos que participan por intereses, los grupos organizados y no organizados, y aquellos que tienen dificultades para acceder a estos espacios. Las principales tensiones con los ciudadanos, actores y grupos de interés surgen cuando se les llama a participar, ya que esto suele ser una formalidad en los procesos que se desarrollan. A menudo, se les deja discutir temas marginales del territorio mientras que las decisiones estratégicas no los consideran. Como consecuencia, los actores pueden cansarse de los procesos participativos, subrayando la necesidad de una participación más justa y amplia que facilite la cooperación y permita tomar decisiones territoriales acertadas.

Igualmente, Farouk et al., (2011), identifican el valor de la participación social y su eficacia en la planificación urbana en las comunidades de Egipto, en el mismo se expone como postura teórica de la planificación participativa se convirtió recientemente en el principal instrumento que conduce los cambios y el desarrollo de las ciudades. Esta permite generar relaciones abiertas en la escala mundial y se preocupa por los entornos locales.

Este autor determina que planificación participativa no es solo un modelo que genera eficiencia en los procesos, la misma es una herramienta para empoderar a los ciudadanos, por lo cual es un medio de construcción de confianza y se convierte en un instrumento eficaz para evitar la exclusión social y mejorar la legitimidad de la política y la toma de decisiones mediante la creación de un sentido de lo local.

En este sentido, explican los autores que el desarrollo de la participación de los interesados proporciona una forma de intercambiar conocimientos e información para mejorar el proceso de planificación espacial y ayuda a crear consensos entre las partes interesadas y generar apoyo a las políticas del territorio.

Aseguran los autores que al permitir la participación en la planificación se estaría pasando de un proceso estático impulsado por el Estado a uno integrador y promovidos por las personas, que además le da forma al sistema de reglas de relaciones de la ciudad, proporciona un proceso de planificación con información y juicios en relación a la adaptabilidad de los sistemas locales, contribuye al aprendizaje del sistema de toma de decisiones, permite comprender las causas fundamentales de los problemas y capacidad de evaluar las consecuencias de cualquier acción de desarrollo propuesta. Así mismo, es una herramienta para gestionar conflictos, identificar y priorizar las necesidades de la ciudad, recoge información de los involucrados para desarrollar soluciones basadas en conocimientos e identifica soluciones socialmente aceptadas y mejorar las decisiones (Farouk, et al., 2011).

Por todo esto, los autores sostienen que la participación es un proceso de interacción social en el que intervienen diferentes actores, por lo cual la confianza representa un aspecto crucial en la estructuración de las relaciones mutuas. Como tal, la confianza puede facilitar un diálogo abierto y una cooperación productiva entre los diferentes actores e influir en el apoyo público a las decisiones y proyectos.

En este mismo contexto, se debe mencionar el trabajo Cruz (2013), el cual argumenta que la planificación del territorio es un proceso netamente participativo y en el mismo se proponen decisiones entre los diferentes actores, que permiten llegar a acuerdos sobre el futuro de la sociedad.

Por consiguiente, la participación en la planificación se vuelve más necesaria a medida que aumentan las complejidades en el territorio. El autor reconoce que, en muchas ocasiones, se ha llegado a tales niveles de complejidad en los problemas territoriales debido a la persistencia de una perspectiva técnica dominante. Esta perspectiva se basa en reglas tecnocráticas que generan una planificación conflictiva. De ahí la necesidad de incorporar las visiones de los diferentes actores para lograr acuerdos sobre el territorio que se desea construir (Cruz, 2013)

Esta autora indica que es importante que en los procesos de planificación del territorio no se caiga en el peligro de operaciones retóricas y manipuladoras o de imponer procesos participativos con el único objetivo de legitimar decisiones ya tomadas. Pues, el ejercicio de participar permite reforzar en los actores el sentimiento de pertenencia, identidad colectiva y la preocupación por lo común, además que los lleva a desarrollar una cultura de la negociación y evita conflictos por el territorio (Cruz, 2013).

Por su parte el Consejo del Gobierno Vasco y su Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial (2015), explica que la participación es un proceso, un derecho y obligación y actitud; ante todo coloca un significado a la ciudadanía en la cual tiene la posibilidad de tener un espacio y voz para influenciar en la generación de valor público. Así las cosas, participar es más necesario que nunca, especialmente en estos tiempos cuando a nivel de los gobiernos se generan cierto grado de clientelismo ante lo público, de ahí la razón para que se considere que es obligación ciudadana participar pero que estará mediada por el deseo y la voluntad de los actores.

Argumenta el autor que la participación no puede ser una respuesta a “¿qué hay de lo mío?” ni a los intereses particulares de las personas o grupo concretos, la participación debe elevarse como una manera de reflexionar, debatir y una apuesta en común en relación a una

problemática planteada, de modo que se pasa a un punto de encontrar soluciones conjuntas con decisiones asertivas en un tiempo determinado.

Otro aspecto mencionado por el autor es que la participación social en el ordenamiento del territorio está ligados a la escala y el grado de abstracción de los temas a abordar, por esto es necesario preparar los canales y espacios de participación que permitan finalmente la reflexión acerca del territorio.

Otro trabajo en esta línea es el desarrollado por Natarajan (2017) relacionado con los procesos de planificación urbana en Inglaterra en especial en el condado de North Northamptonshire, la autora propone una discusión teórica sobre la importancia de la planificación participativa como principal herramienta para vincular a la ciudadanía con los problemas del territorio.

De acuerdo con Natarajan (2017), la planificación del territorio debe potenciar el "aprendizaje socio-espacial", el cual generaría un compromiso en la comunidad para trabajar en un esquema de aprendizaje colaborativo con dicha planificación. Bajo esta perspectiva, la planificación requiere una mirada profunda a los procesos de comunicación entre los planificadores y las comunidades. Es necesario determinar si los diálogos entre ambos se basan en una perspectiva colaborativa y participativa, y si están conduciendo a resultados específicos como la resolución de conflictos y la búsqueda de consensos.

Precisa el autor que el reconocimiento de la participación de la comunidad en los procesos de planificación se justifica bajo los principios de los derechos humanos y la dignidad. Por todo esto, la planificación necesita comprender más plenamente la interacción de las diferentes formas de entender el espacio y cómo los diferentes conocimientos sobre el espacio afectan a la producción de las políticas espaciales. De ahí la necesidad que desde la planificación se hable de un espacio de aprendizaje dentro de la participación pública.

Con respecto a la planificación participativa Natarajan (2017) explica que es una forma de aprendizaje social en el cual hay un potencial para el desarrollo de conocimientos. Según su experiencia se pasa por alto el poder del conocimiento espacial de las comunidades en los procesos de planificación, especialmente los que tienen que ver con escasez de vivienda, prestación de servicios de transporte público y las pautas de desarrollo.

Hay que mencionar además que actualmente en las estrategias del siglo XXI la forma de incluirse en la planificación participativa está dada por las nuevas tecnologías en línea o la participación electrónica, esto una forma de involucrar en la toma de decisiones a más individuos y diferentes grupos alejados de las esferas del poder, llevando, por consiguiente, a la deliberación que les da forma a las decisiones espaciales. En definitiva, esto lleva una

reelaboración de convenciones de orden social que van permitir una redistribución del poder a los actores menos poderosos involucrándolos en una nueva relación y modelo de gobierno pensado desde una ideología distintiva e igualitaria (Natarajan, 2017).

Natarajan (2017) aclara que la planificación participativa se considera un medio potencial para liberar a los actores sociales menos poderosos y proporcionar una nueva forma de empoderar a las comunidades. Desde la teoría esto se enmarca en lo que se considera la gobernanza colaborativa y en los modos de deliberación de la formulación de políticas, esto origina lo que se entiende como un dialogo cívico y permite la reconstrucción de las identidades de lugar y las identidades sociales.

Otra investigación relevante es la de Segura (2017) que desde su perspectiva entiende que el ordenamiento del territorio tiene como principal característica su complejidad, y la misma no es solo por lo procedimental sino por los actores territoriales involucrados. Para el autor la participación ciudadana se eleva al carácter de procesos, actividades, técnicas, mecanismos, leyes e instrumentos por el cual la población participa en los asuntos públicos que están en relación directa con ella y con la cual los ciudadanos toman decisiones y hacen parte de la cosa pública, dejando de lado la exclusividad de los políticos y los técnicos.

Entendiendo este hecho la participación lleva a la ciudadanía a cambiar de mentalidad ya que pasa de ser un espectador a tener un rol activo en la toma decisiones, razón por la cual es una acción compleja que se necesitará de colaboración, respaldo y relacionamiento entre los ciudadanos y las administraciones públicas (Segura, 2017).

Estas dinámicas cuando se aplican a una política de ordenamiento territorial conllevan a generar unos procesos integradores que van desde la vinculación en los diagnósticos de los instrumentos de planificación hasta las etapas claves como la evaluación, seguimiento y la gestión de los planes (Segura, 2017).

Segura (2017) precisa que en los nuevos modelos científicos-teóricos como el posnormal para la planificación territorial y ambiental, la participación ciudadana es un factor esencial para lograr calidad del proceso en la toma decisiones, por lo cual en los procesos de ordenamiento del territorio interesa más la legitimidad y la calidad del proceso participativo que los productos técnicos; esto se sustenta en la necesidad urgente que existe en democratizar la planificación y que el diálogo de los actores territoriales con los técnicos permitan solucionar problemas.

Un llamado a trabajar la planificación del territorio con la interacción de los actores sociales es el trabajo de Berthold et al., (2018), estos desde su investigación sobre la diversidad de la participación social en los procesos de planificación de las ciudades de Canadá mencionan

que el valor de la planificación del territorio y especialmente la urbana son técnicas de aplicación que nunca están dissociadas del contexto en el que se desarrollan.

Estos autores indican que la participación social en la planificación territorial es uno de los desafíos actuales para los gobiernos. Todos los proyectos contemporáneos sin importar su tamaño están llamados a implementar lo que se denomina la democracia participativa, esta concibe a la acción social bajo la perspectiva de la planificación de abajo hacia arriba, lo cual permite generar un efecto de confrontar el conocimiento del planificador urbano con el conocimiento del ciudadano generando legitimidad de la experiencia cotidiana.

Berthold, et al., (2018), llaman la atención en torno a varias cuestiones que necesitan los procesos de planificación, en especial la naturaleza y la legitimidad de los conocimientos técnicos que enmarcan y orientan las prácticas del desarrollo del territorio. En ese marco, se discute los límites de la consulta pública que a menudo se percibe como un mecanismo de información más que de participación pública. De esta forma el encuentro entre la planificación territorial y la democracia participativa es un desafío que requiere el aporte de un análisis académico.

Otras investigaciones más específicas, como la de González (2018), argumentan que, en el contexto de crisis económica, es necesario orientar las acciones públicas hacia la equidad como respuesta a los impactos de las desigualdades. Sin duda, la participación social es la que puede mejorar los resultados de las políticas públicas en el territorio.

Para el autor los instrumentos de planificación y de ordenamiento del territorio son elementos esenciales para orientar las acciones públicas y con ellos generar desarrollo territorial de forma equitativa y permeable al contexto social, por tanto, para inducir lo anteriormente dicho es necesario una efectiva participación ciudadana que permita entre todos los actores sociales consensuar un modelo territorial con el cual se proyecte las acciones de futuro con beneficios para todos.

Al seguir la línea de González (2018) se entiende que la participación social es una herramienta que le permite a los actores sociales acceder a las decisiones pública y con ellos dar mayor eficacia a las políticas territoriales. Sin embargo, se debe reconocer que en el ordenamiento del territorio la participación social encuentra tropiezos que no permiten avanzar hacia decisiones consensuadas, esto se da por la rigidez de la planeación, por la escala en que se trabaja o por lo obsoleto de los instrumentos de planeación.

Así mismo, advierte González (2018) que la participación social genere impactos e incidencia en las políticas públicas territoriales es necesario que exista una estructura institucional que

permita canalizar la participación, con esto se evitaría la tensión de convertirse en una simple fuente de información y pase a ser la solución colaborativa de los grandes problemas.

Finalmente, se referencia el trabajo de Wilson et al., (2019), en relación al desarrollo de aplicaciones como método para generar la participación social en los procesos de planificación local, la investigación argumenta que los métodos actuales de participación son inadecuados o poco manejables para las personas, especialmente se identifica el lenguaje rígido que se ha utilizado en la planeación que hace que los ciudadanos renuncien o no se involucren en los procesos; de modo que, es la razón para que se vea una pequeña porción del público de interés participando en estas construcciones colectivas.

Desde ese punto de vista, los autores consideran que hasta la fecha el grueso de los métodos de planificación de la participación ha sido no digitales, de ahí que se considera necesario la adopción de la tecnología como medio para que los ciudadanos puedan comprender más fácilmente la planificación y crear conciencia de las oportunidades de participar en estos procesos conllevando a la distribución de información, transparencia, soluciones mediante la participación y creación de consensos.

En suma, Wilson et al., (2019) aportan elementos que son nuevos para la planificación como es el disponer de la tecnología para los procesos de la planificación territorial con lo cual afirman que esto permitirá mayor comprensión de la información y el suministro de datos y con ellos desarrollar movimientos sociales que les interese aportar ideas de cambio para las ciudades.

En esta misma línea El Jaouhari (2020), considera que más que nunca el enfoque participativo en la planeación es un mal necesario, esto porque en los procesos en los territorios se enfrentan a cuestiones complicadas, las incertidumbres son exuberantes y multidimensionales, por lo cual las circunstancias políticas a nivel mundial llevan a que el diálogo y la consulta a los actores se convierta en algo esencial, esto permitirá aprovechar los conocimientos de los actores del territorio y favorecerá al desarrollo de estrategias colectivas.

De la exposición anterior se puede constatar que el desarrollo de las discusiones y aportes al estudio sobre la participación de los distintos actores sociales en los procesos de planificación territorial son numerosos y con abordajes coincidentes en el principal objetivo del porqué la sociedad y las comunidades deben estar involucradas en la construcción de los principales instrumentos de la gestión del territorio.

Se concluye que las investigaciones internacionales tienen una tendencia marcada a presentar la discusión de la participación de los actores sociales en la planificación territorial

como un proceso meramente técnico con el cual se legitima la toma de decisiones en políticas públicas, por tanto, se muestra la planificación como un proceso y un conjunto de actividades y técnicas, mecanismos, leyes e instrumentos. Esto se complementa con los argumentos sobre cómo las administraciones públicas han trivializado estas instancias para cumplir los objetivos plasmados en proyectos políticos e instrumentales en los gobiernos.

Aunque son valiosos los argumentos que presentan dichos estudios a nivel de contexto nacionales y regionales, por lo general terminan siendo muy descriptivos de las problemáticas actuales y con alternativas de solución generalizadas. En ese sentido, no se encontraron análisis que mostraran las relaciones espaciales y las dinámicas de los actores sociales en los procesos de planificación territorial en los lugares de estudios.

Otro aspecto importante a destacar en el estado actual de la discusión en la escala internacional es que desde la perspectiva teórica de la participación social en los procesos de planificación territorial se infiere y genera la sospecha que la misma está cerrada y tiene suficientes métodos y procesos de intervención para abordar las problemáticas de las comunidades. Esto se convierte en uno de los principales vacíos académico identificados ya que bajo los contextos actuales de Covid-19, las TIC y las guerras a nivel mundial, las formas de participación en la planificación y sus impactos en las comunidades estarán en procesos de reevaluación.

La reflexión sobre nuevas categorías teóricas sobre la participación en los procesos territoriales se referenció solo un trabajo en Inglaterra que coloca en discusión la necesidad de trabajar en la línea de la planificación participativa como un mecanismo que vincula la ciudadanía con los problemas del territorio, a tal punto que se eleva a la planeación territorial como estrategia que permite el aprendizaje socio-espacial y colaborativo.

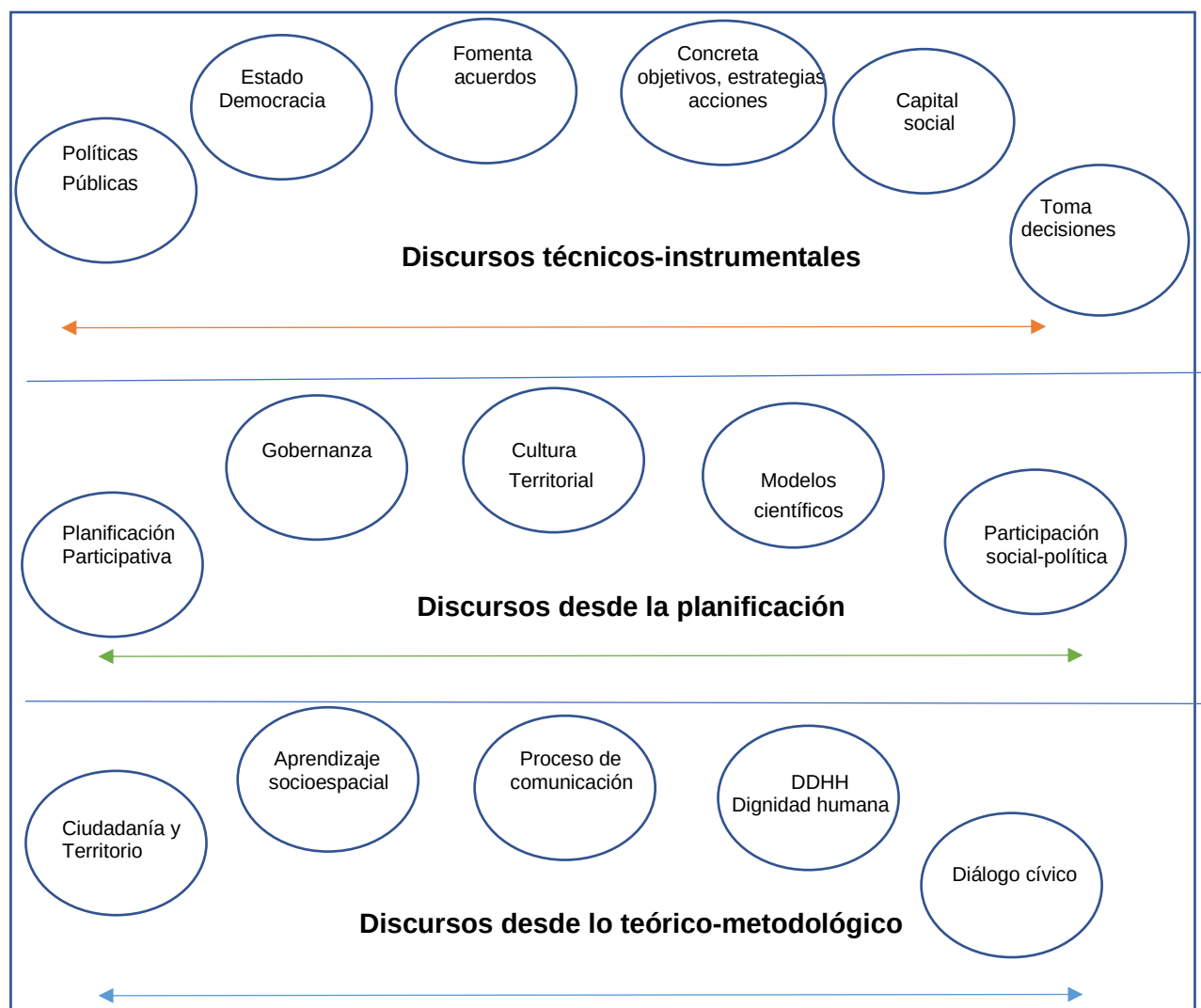
La relevancia teórica propuesta en esta idea rompe los esquemas tradicionales de la planificación territorial cuando hace el llamado a comprender a la planeación como un proceso de comunicación entre los planificadores y las comunidades, como un medio para la resolución de conflictos y la búsqueda de consenso, como una forma de reivindicar los derechos humanos y la dignidad humana. Todo esto lleva a entender que las políticas espaciales son resultados de las dinámicas de los actores sociales y del territorio.

En esta revisión, se destaca los esfuerzos académicos por posicionar la discusión de la participación de los actores sociales como un punto de relevancia y estratégico para que la planeación territorial funcione y tenga sentido. Sin embargo, no se identificaron trabajos que de manera explícita consideren las dinámicas de los actores sociales y los impactos positivos o negativos que han traído la implementación de procesos de planificación en los territorios.

Igualmente, se considera un vacío académico en este corpus la fijación de los investigadores en centrar la discusión solo en las escalas urbanas y dejar de lado las relaciones con la ruralidad como si fuera otra dinámica y no tuviera vinculación directa con lo que pasa en las ciudades y los contextos regionales. Esta tesis explora en el municipio de Montería algunas de las dinámicas multiescalares que han presentado los actores sociales con la implementación en 20 años políticas de ordenamiento territorial y se propone llenar en forma parcial este vacío.

En la figura N° 3, se sintetiza la evolución de las ideas desde la perspectiva internacional sobre la participación de los actores sociales en los procesos de planificación del territorio, en la cual se identifican discursos técnicos-instrumentales, modelos de planificación y teorías de la participación en la planificación.

Figura N° 3. Participación de actores sociales perspectiva internacional



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia. 2024

En síntesis, la participación social en la planificación territorial es un tema ampliamente debatido en la academia. Existe un consenso general sobre su importancia para la toma de decisiones, la legitimidad de las políticas públicas y la construcción de un desarrollo territorial más equitativo y sostenible. Sin embargo, la revisión de la literatura revela una serie de tensiones y desafíos que ponen en tela de juicio la eficacia de la participación en la práctica.

Es preciso destacar que la mayoría de las investigaciones internacionales conciben la participación como un proceso meramente técnico al servicio de la legitimación de las decisiones políticas, dejando de lado su dimensión política y social. Se la describe como un conjunto de actividades, técnicas, mecanismos, leyes e instrumentos que, en la práctica, suelen ser trivializados por las administraciones públicas. Esta visión tecnocrática reduce la participación a un conjunto de actividades y herramientas para la toma de decisiones, invisibilizando las relaciones de poder y las dinámicas de conflicto que atraviesan los procesos de planificación.

Igualmente, se evidencia una trivialización de la participación por parte de las administraciones públicas. En muchos casos, la participación se limita a un mero trámite formal para cumplir con requisitos legales o legitimar decisiones ya tomadas. Esta falta de compromiso con la participación real genera desconfianza y frustración en la ciudadanía, debilitando la democracia y la gobernabilidad territorial.

De otro lado, se observa una falta de análisis espacial y de las dinámicas de los actores sociales en los procesos de planificación. La mayoría de los estudios se centran en las escalas urbanas, ignorando las particularidades de la ruralidad y las relaciones multiescalares que configuran el territorio. Esta miopía espacial limita la comprensión de los impactos de la planificación y la participación en los diferentes contextos territoriales.

2.1.2 Participación de los actores sociales en la planificación del territorio: perspectiva desde América Latina

En el contexto latinoamericano, diversos estudios han destacado la importancia de la participación ciudadana como un elemento fundamental para la implementación efectiva de políticas públicas. En esta línea, el trabajo de Ziccardi (2004) sostiene que la participación social en México se refiere a la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones donde debe prevalecer el interés general. Para que estos procesos participativos sean exitosos, es indispensable generar espacios de interacción genuina entre todos los actores involucrados. Sin embargo, la autora argumenta que, especialmente en las ciudades, estos espacios de participación a menudo se han utilizado de manera ineficiente,

convirtiéndose en meras formalidades para legitimar decisiones gubernamentales preestablecidas.

En ese mismo contexto, los investigadores Rodríguez y Saavedra (2011), consideran que desde que se trabaja con el enfoque de la planificación estratégica esto le ha permitido a la sociedad y a los gobiernos locales generar relaciones estrechas en la solución de problemas territoriales especialmente por los nuevos conceptos asociados a este tipo de planificación como es descentralización, desarrollo local, capital social, gobernanza, empoderamiento, entre otros.

Para el caso del ordenamiento del territorio, sostienen los autores que la participación social es un típico caso de un dilema legal y metodológico, esto porque el poder del territorio no se comparte y la posibilidad de participar en algunas etapas de construcción de políticas territoriales y de planeación se ha relegado a unos pocos grupos organizados y sus decisiones normalmente no tienen peso en las estrategias o acciones a intervenir.

Según los autores, se ha vuelto común que los gobiernos convoquen a los actores a participar en la construcción de planes y programas territoriales. Sin embargo, los equipos formuladores de estos instrumentos saben desde un principio que estos procesos pueden generar insumos de gran valor que podrían tener implicaciones en las relaciones de poder. Por esta razón, la opción suele ser tomar algunas ideas no conflictivas y, en otros casos, no modificar el sentido de la planeación ya establecida y consensuada por el Estado.

Lo anterior tiene lógica, porque el territorio es un bien escaso y es sujeto de especulación que se coloca a la merced del mejor postor y se regula por el poder político y financiero que son una respuesta a la exigencia de los sectores que tienen el poder económico. Antes ese panorama Rodríguez y Saavedra (2011) se pregunta si más bien antes de hablar de una participación social en el ordenamiento del territorio lo que se da realmente es una simple representación social.

Según Saavedra (2011), la figura utilizada en la planeación en México es la de representación, pues, aunque muchas leyes han insistido en la participación de los actores sociales en todas las etapas de planeación esto no se cumple en la mayoría de los procesos, y lo que técnicamente se ha aceptado es convocar a la ciudadanía cuando se tienen los documentos finales y en el mejor de los casos se anuncia que están a disposición del público en las oficinas de planeación luego si tienen observaciones deben enviarlas a los técnicos, lo que claramente esto es un ejercicio estéril que difícilmente cambia las propuestas ya consensuadas políticamente y por las autoridades de turno.

Otras investigaciones realizadas por CEPAL (2015), manifiestan que la participación social está reconocida como derecho humano fundamental y con ella se hace parte de las decisiones de los asuntos públicos, pues los asuntos de interés público pertenecen a todos los ciudadanos y el Estado está encargado de administrarlo, pero no es su dueño. A esto hay que agregar que el concepto de participación social tiene una relación estrecha con el poder, el cual puede generar tensión entre los distintos actores sociales si no se distribuye bien entre ellos “por esto se dice que la participación es la lucha por el reconocimiento de los derechos y por tener una cuota de poder que permita ser reconocido como un otro legítimo en este debate público y en su proceso de toma de decisiones” (CEPAL, 2015, p. 15).

Para la CEPAL (2015) una alternativa de lograr una participación social que fortalezca los procesos en los territorios es bajo el concepto de planificación multiescalar participativa la cual es una respuesta a los modelos de gobernanza, los cuales buscan la articulación entre los distintos actores para lograr proyectar el modelo de sociedad que quieren construir.

Asimismo, esta Comisión reconoce que cualquier proceso de planificación participativa debe incluir componentes esenciales como: transparencia, acceso a la información, voluntariedad, no exclusión, equidad, reconocimiento y respeto por la diversidad, y receptividad. Estos principios garantizan la representatividad de los intereses generales y permiten coordinar y construir la planificación territorial y del desarrollo desde una perspectiva multiescalar, combinando enfoques ascendentes y descendentes. De esta manera, se promueven esfuerzos conjuntos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado para mejorar la calidad de vida de la población. (CEPAL 2015)

Para el caso de Brasil, la Fundação Getulio Vargas (2016), en sus directivas en relación a la planeación y ordenamiento territorial de grandes obras en la Amazonía consideran que en la actualidad muchos procesos territoriales la participación social termina siendo una mera formalidad y en ella se terminan justificando acciones y legitimando decisiones autocráticas dejando aún lado el debate. Habría que decir también que la lógica de los procesos de participación debe tener en cuenta la distribución de poderes, la reducción de las disparidades y la necesidad de una representación legítima.

De acuerdo a esta institución las disputas de poder son esenciales en los procesos democráticos, pero para colocar en diálogos a los poderes territoriales es necesario superar las lógicas jerárquicas y con ellos lograr transformar modelos, reglas, formas de estructurar y transformar comportamientos y roles sociales. Es necesario entender que los conflictos existen y no deben esconderse, pero las estructuras de poder deben disolverse o la participación social pierde sentido y especialmente legitimidad.

Argumentan los autores que los procesos participativos en los territorios deben tener como objetivo principal las construcciones de valores, nuevas actitudes y la búsqueda de un dialogo equilibrado y horizontal. Un elemento estratégico que contribuye a lograr una participación de calidad es la posibilidad tener acceso a la información y con ella poder tomar decisiones.

Finalmente, las investigadoras argentinas Guardamagna y Reyes (2019), afirman que actualmente es más común en la formulación de políticas públicas encontrar mecanismos de participación social, este componente le permite desarrollar mayor legitimidad e interacción entre el Estado y la sociedad.

Sin embargo, las autoras argumentan que, para lograr una participación efectiva en acciones orientadas al desarrollo sostenible del territorio, es necesaria una voluntad política firme y una verdadera disposición por parte de las autoridades a compartir el poder. Si esta voluntad existe, se llevarán a cabo las adecuaciones institucionales necesarias para garantizar la participación ciudadana en todas las etapas del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Cuando esos espacios no se dan, agregan las autoras, se puede correr el riesgo de quedar en una trampa discursiva de “pro-participación”, lo cual produce que las políticas terminen definidas por unos pocos interesados y en el discurso se diga que involucra la pluralidad de actores. Bajo esa óptica la participación queda sometida o condicionada a las relaciones de poder y de los intereses económicos que buscan las artimañas para minimizar la intervención social, de ahí la necesidad de que en todos los procesos y políticas territoriales se deben analizar a los actores no estatales y su estructura de poder territorial.

Es importante resaltar que el caso de Argentina se ha encontrado numerosas experiencias participativas que están más ligada a los procesos de construcción de planes estratégicos, sectoriales, de ordenamiento urbano/metropolitanos en los cuales se da una planificación más cercana al vecino y comunitaria, pero no siempre terminan traducéndose en políticas públicas. En ese sentido, considera Carnovale y Beretta (2019) es necesario desarrollar dispositivos que aseguren que la participación va a favorecer un ejercicio co-construido y permitirá, en consecuencia, el desarrollo de la corresponsabilidad con las problemáticas territoriales.

A partir de lo anterior, se considera que existen numerosos aportes al estudio de las dinámicas la participación ciudadana en los procesos de planeación territorial en América Latina, sin embargo, dichos estudios son en gran parte descriptivos y no relacionan directamente las tensiones sociales que se generan en las comunidades cuando se abren estos espacios de

participación. Además, se han centrado en estudiar unos aspectos específicos tales como con la política, los instrumentos de planeación, el derecho ciudadano; entre otros; dejando de lado la integralidad de los significa el proceso participativo en los procesos de planeación territorial y las propuestas metodológicas adaptables a los contextos; por lo cual se puede concluir que aún hay carencia en la investigación de este tema en la escala latinoamericana.

Una de las principales carencias es la falta de estudios que relacionen directamente las tensiones sociales que se generan en las comunidades cuando se abren estos espacios de participación. Estas tensiones pueden ser causadas por una serie de factores, como la falta de información, la falta de confianza en las instituciones públicas o los conflictos de intereses entre los diferentes actores involucrados.

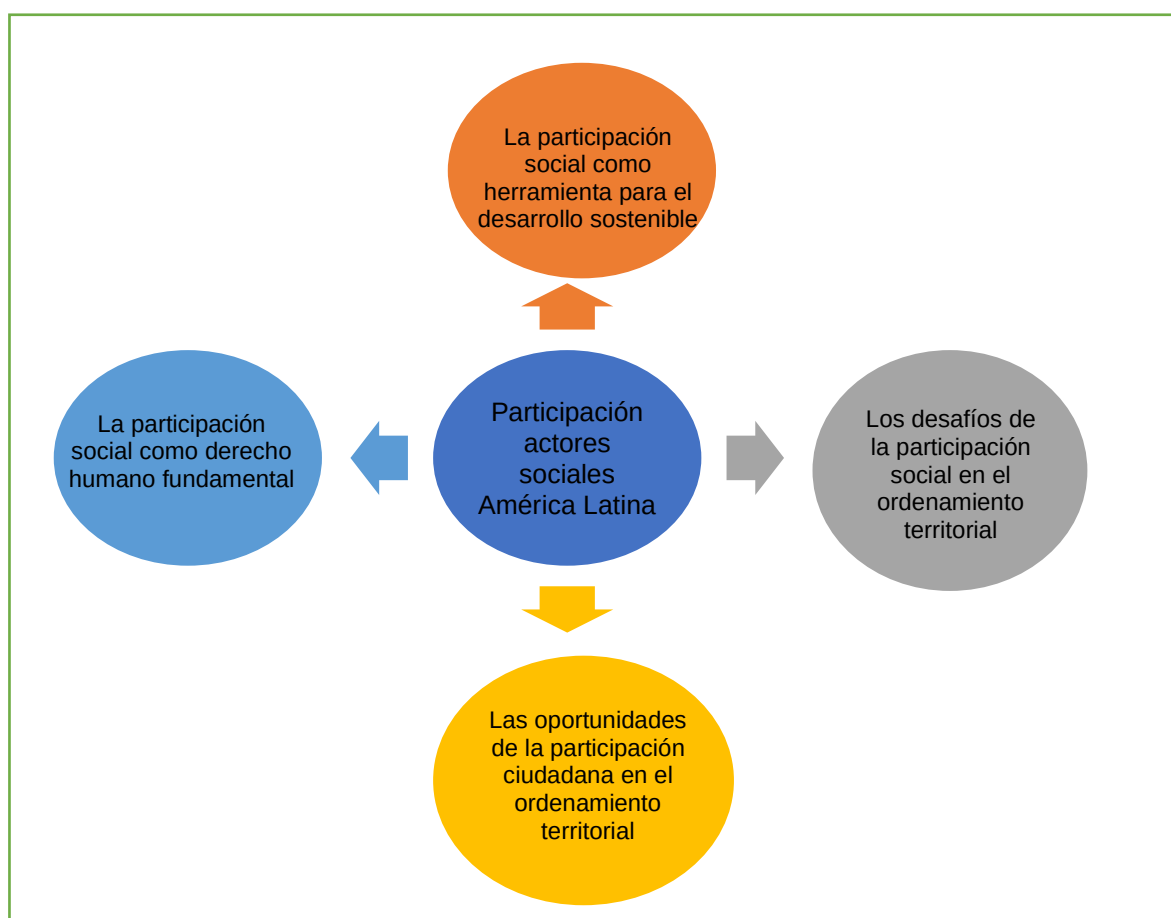
Otra carencia es la falta de estudios que propongan metodologías participativas adaptables a los diferentes contextos. Estas metodologías deben ser diseñadas de manera que sean inclusivas, participativas y respetuosas de la diversidad. Deben tener en cuenta las características específicas de cada comunidad, así como los diferentes intereses y necesidades de los actores involucrados.

La falta de investigación en estos temas ha tenido un impacto negativo en la calidad de los procesos de planeación territorial en América Latina. Los procesos participativos que no están bien diseñados pueden conducir a la exclusión, la falta de consenso y la implementación de proyectos que no responden a las necesidades de las comunidades.

Para mejorar la calidad de los procesos de planeación territorial, es necesario realizar más investigación sobre los temas de participación ciudadana, tensiones sociales y metodologías participativas. Estos estudios deben centrarse en la integralidad del proceso participativo y en la adaptación de las metodologías a los diferentes contextos.

Ante esta realidad de los estudios sobre la participación ciudadana en América Latina se puede esquematizar los conceptos y las tendencias de la discusión académica en la que se ha centrado los principales estudios teóricos-metodológicos a nivel regional (figura N° 4).

Figura N° 4. Participación de actores sociales perspectiva América Latina



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia. 2024

En conclusión, la participación ciudadana en la planeación territorial en América Latina se presenta como un derecho fundamental y una herramienta necesaria para la construcción de políticas públicas legítimas, eficientes y sostenibles. Sin embargo, a pesar de los avances y experiencias positivas en algunos países, este proceso aún enfrenta diversos desafíos que requieren atención y soluciones.

Uno de los principales desafíos es la falta de voluntad política real por parte de las autoridades para compartir el poder con la ciudadanía. En muchos casos, la participación se reduce a una formalidad sin un impacto real en la toma de decisiones. Se requiere un compromiso político genuino para fortalecer la participación ciudadana y abrir espacios de diálogo y deliberación auténticos.

Otro desafío importante es la existencia de estructuras institucionales débiles e inadecuadas para la participación. Los mecanismos existentes a menudo son fragmentados, excluyentes y no responden a las necesidades y expectativas de la población. Se necesita fortalecer las instituciones y crear marcos legales que garanticen una participación efectiva e inclusiva.

Las desigualdades en el acceso a la información y la participación también representan un obstáculo significativo, la falta de acceso a información oportuna y comprensible limita la capacidad de la ciudadanía para participar de manera informada y efectiva. Es necesario promover la transparencia y el acceso equitativo a la información para asegurar una participación justa e incluyente.

Las tensiones sociales que se generan en las comunidades cuando se abren espacios de participación también son un desafío que no debe ignorarse, estas pueden ser causadas por diversos factores, como la falta de confianza en las instituciones, la exclusión de grupos minoritarios o la existencia de conflictos de intereses.

A pesar de los desafíos, la participación ciudadana en la planeación territorial ofrece un gran potencial para mejorar la calidad de vida de las comunidades en América Latina. Permite una mejor gestión de los recursos territoriales, una mayor transparencia y rendición de cuentas, y una mayor equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

2.1.3 Participación de los actores sociales en la planificación del territorio: principales debates desde Colombia

En la revisión del debate en Colombia sobre la participación ciudadana y los distintos actores en relación al ordenamiento del territorio arroja que a la fecha hay una variedad de autores que hacen diversos ejercicios académicos de tipo descriptivos sobre esta variable dentro de los procesos de ordenamiento a nivel nacional. En ese orden, se podría decir que se ha intentado interpretar algunos problemas asociados a la participación en varias de las escalas geográficas de la planificación a nivel nacional.

En la indagación se han encontrado diversos aportes temáticos relacionados con la participación como un derecho consagrado en la Constitución Nacional de Colombia de 1991 y su implementación en las décadas siguientes (Velásquez, 2020), la participación comunitaria en políticas públicas alimentarias (Álvarez, 2016), la participación desde los procesos locales de ordenamiento rural (Egio y Torrejón, 2014), (Hernández y Rojas, 2015), (Díaz, 2018), la participación en ordenamientos productivos mineros (Hincapié, 2015), el ordenamiento territorial como una gobernanza local (Barón 2018); entre otras temáticas.

Entre los principales estudios que abordan un análisis de los procesos participativos en el ordenamiento del territorio se encuentran el realizado por Hernández (2010), quien comenta que los problemas de la planificación del territorio en Colombia, se manifiesta desde un

enfoque económico, razón por la cual, el territorio no se ha pensado de forma integral de tal manera que integre las diferencias regionales, la riqueza cultura y ecológica.

En ese orden de ideas,

La participación en los procesos de formulación de los planes de ordenamiento territorial ha sido interpretada desde distintos puntos de vista. Algunas administraciones consideran que participar es informar exclusivamente, y la toma en consideración de sus propuestas queda al margen de la construcción del plan. (Hernández, 2010, p. 102).

Así mismo, Álvarez (2016) considera que en Colombia quienes se han comprometido con la participación comunitaria en políticas públicas y territoriales son las organizaciones comunitarias las cuales se han organizado para interactuar con el Estado y así lograr superar los problemas y las necesidades de las comunidades.

En ese contexto, advierte el autor que la participación es una decisión individual y si no se participa igual es una opción de participación. Otro elemento a tener en cuenta es que la participación hace referencia al sentido de pertenencia donde se trasciende lo individual para pensar en ejercicios colectivos y la misma está condicionada en las sociedades heterogéneas por la interacción de actores con desiguales recursos de poder y dominación social.

Se debe agregar que la participación de tipo comunitario ha ido ganando cada día mayor espacio por los sectores populares. Sin embargo, cuando es convocada por el Estado la misma es restringida ya que no se citan para planear aspectos del desarrollo, sino más bien, se les busca para discutir sobre la solución de servicios públicos, necesidades básicas o en la implementación de políticas sociales, a eso se debe sumar que a las comunidades no se busca para tomar decisiones o para asignar recursos, sino para la implementación, el control y el seguimiento de las políticas públicas.

Otra investigación que da cuenta de la realidad del ordenamiento territorial en Colombia y su relación con la participación es de Beuf y Rincón (2017), en la misma se advierte que tanto en América Latina como en Colombia la puesta en práctica del ordenamiento del territorio está en crisis, esto por los impactos causados por el neoliberalismo. Eso lleva a que los objetivos del ordenamiento relacionados con el uso y apropiación del territorio se generen intereses entre los actores, y, por lo cual provocará tensiones; y en los casos donde no se den concertaciones es probable que existan conflictos.

Beuf y Rincón (2017), plantean que los conflictos surgen por las escalas en las que se intervienen, las formas en las que se toman las decisiones en el territorio (especialmente cuando se define quienes o no tienen derecho a intervenir o usufructuarlo), y cuando no hay claridades sobre la forma en que el Estado plantea las resoluciones de dichos conflictos en lo que se consideran las concertaciones o la participación de la ciudadanía.

En esta misma perspectiva de evidenciar las dificultades de la participación en el ordenamiento territorial colombiano, se encuentra el trabajo de Duque (2018) el cual deja claridad frente a la participación social no fue la prioridad en la primera generación de los planes de ordenamiento en Colombia.

La autora ha identificado tres aspectos que condicionaron el derecho a la participación en dichos planes: diferencia de criterios e interpretaciones sobre el sentido y alcances de la participación en la formulación de los planes, el ordenamiento territorial era un tema nuevo en la agenda pública y la capacidad de movilización e incidencia de las instancias formales de participación. Todo lo anterior, deja en vilo la participación ciudadana y los actores sociales comprometidos con la conservación y transformación del territorio en los últimos 20 años a nivel nacional.

Existen otras investigaciones más puntuales que analizan casos particulares como el de Bogotá, Contreras (2019), por ejemplo, estudia la participación de la sociedad bogotana en el ordenamiento del territorio desde año 1991 como un proceso urbano-rural, en la misma se identificó como este proceso territorial ha legitimado aspectos hegemónicos del desarrollo más que la concertación entre los actores sociales para pensar el presente y el futuro de la ciudad. Igualmente, se interesó por indagar desde al año 2000 las decisiones del Consejo Territorial de Planeación Distrital como la máxima representación de la sociedad y cuál ha sido su papel estratégico en la planificación de territorio.

Por otro lado, se identificó un ejercicio práctico en relación a la construcción de ciudadanía en un plan de ordenamiento territorial en una escala departamental (Arauca) que fue el realizado por Cedeño (2019) en el mismo se demuestra que en Colombia si existe un marco normativo coherente para lograr que los procesos de planificación del territorio sean participativos, pero en la práctica la participación es limitada porque el ordenamiento tiene una perspectiva centrada en funciones del desarrollo y asociación de las entidades territoriales.

Al respecto, Cedeño (2019) plantea que estas prácticas y metodologías participativas del ordenamiento propuestos en Colombia tienden a convertirse en simples formalidades que no logran ninguna apropiación por parte de la ciudadanía, lo que implica acciones con daño ya

que los propósitos no se cumplen, el Estado termina improvisando y gastando recursos y las ideas que resulten de estos espacios no se realizarán ni se implementarán.

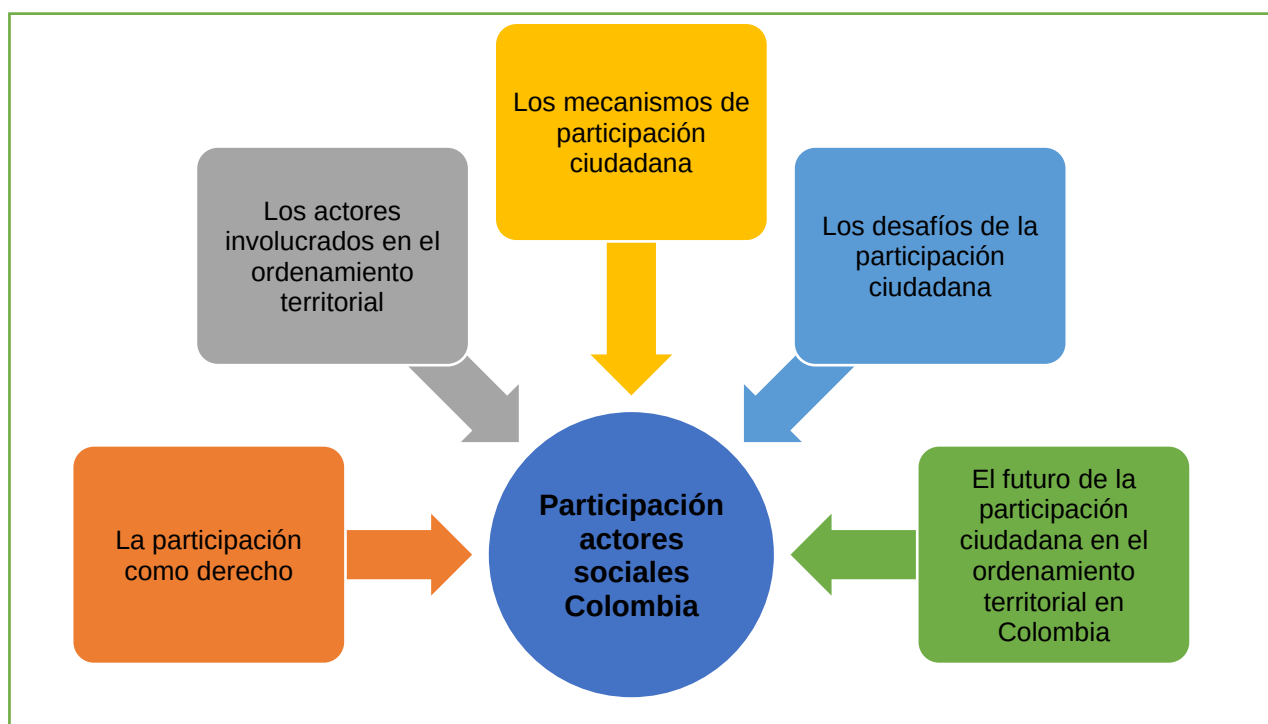
El autor sostiene al respecto que las tensiones en la participación están asociadas a las contradicciones que resultan entre lo planteado en la norma y la realidad de las dinámicas sociales, pues en muchos casos las situaciones de las comunidades superan las metodologías planteadas y se descontextualizan de las situaciones reales.

Con lo anterior expuesto se identifican unos posibles vacíos en las investigaciones sobre la participación social en el ordenamiento territorial en Colombia, entre ellos se encuentran:

- No existe un consenso sobre lo que significa participación social y ciudadana en el contexto del ordenamiento territorial. Algunos autores lo definen como el proceso de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el uso del suelo, mientras que otros lo definen como el proceso de empoderar a los ciudadanos para que tomen el control de su propio entorno.
- Hay poca información disponible sobre la participación ciudadana en el ordenamiento territorial en Colombia. Esto se debe a que la participación ciudadana a menudo no se documenta adecuadamente y a que no hay un sistema de seguimiento nacional de la participación ciudadana.
- Existen una serie de barreras que pueden impedir que los ciudadanos participen en el ordenamiento territorial, como la falta de información, la falta de tiempo y los recursos, y la falta de confianza en las instituciones gubernamentales. La falta de una comprensión de estas barreras dificulta el desarrollo de estrategias para superarlas.

Finalmente, ante las investigaciones desarrolladas en el contexto colombiano sobre la participación social en la planificación territorial se pueden identificar a modo de síntesis las tendencias que han permitido avanzar en la discusión teórico-metodológica (figura N° 5).

Figura N° 5. Participación de actores sociales perspectiva Colombia



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia. 2024

En suma, los estudios analizan los desafíos en la participación social, desde interpretaciones variadas sobre su significado hasta la limitada inclusión real en la toma de decisiones. Se observa una creciente participación comunitaria, pero también restricciones cuando es convocada por el Estado, enfocándose más en la implementación y control de políticas públicas que en la toma de decisiones o asignación de recursos.

Las tensiones en la participación surgen de discrepancias entre la normativa y la realidad social, lo que lleva a prácticas participativas que carecen de apropiación por parte de la ciudadanía y no cumplen sus propósitos. Además, se identifican vacíos en las investigaciones, como la falta de una definición clara de participación ciudadana, la escasez de datos y la comprensión limitada de las barreras para la participación.

Estos hallazgos subrayan la complejidad y los desafíos en la promoción efectiva de la participación ciudadana en el ordenamiento territorial en Colombia, destacando la necesidad de abordar estas cuestiones para mejorar la inclusión y la calidad de la planificación del territorio a nivel nacional. Por lo tanto, la participación en la práctica es limitada, con metodologías formales que no siempre logran una apropiación real por parte de la ciudadanía.

2.1.4 Participación de los actores sociales en la planificación del territorio en el municipio de Montería: un debate ausente

En cuanto a trabajos realizados en para el municipio de Montería en relación al ordenamiento del territorio y la participación social en los últimos 20 años se evidencia que no ha sido un tema recurrente en las investigaciones reportadas en las bases de datos.

Los aportes académicos encontrados son de tipo descriptivos y están relacionados con el espacio público urbano, calidad de la vida urbana, descripciones del desarrollo territorial, transformaciones urbanísticas, informalidad de la ciudad e intervenciones ambientales, entre otros.

Entre los estudios encontrados a la fecha que tienen una relación directa con la temática de estudio es el desarrollado por Restrepo y Vega (2017) quien argumenta que en Montería los procesos de planeación urbana hacen parte de la idealización y solución de problemas de unos pocos, de ahí surge la necesidad que se replanteen los modos de planificar la ciudad, es necesario romper las ideas verticalistas y que en la participación social predomine en las decisiones del territorio independientemente de las problemáticas sociales.

Restrepo y Vega (2017) sostiene que el principal reto de la ciudad de Montería es trabajar por disminuir los procesos de exclusión social y segregación generados por la transformación urbana en el marco del proyecto de “ciudades amables”. En ese marco de las conflictividades por la informalidad de la ciudad y los problemas sociales en relación al trabajo, a la vivienda, al uso y disfrute pleno del espacio público es necesario:

Acompañarse de dinámicas de formación para la participación; bajo esta lógica, es a través de la participación-inclusión como se puede llegar a una solución razonable de la diversa conflictividad social por el acceso a la ciudad, pues ella permite concientizar sobre la legitimidad y la importancia de los objetivos que se persiguen a través de las políticas públicas (p.24)

Otro estudio en referencia se enmarca en la temática ciudad-ciudadano en los procesos urbanos, es una tesis de maestría en el campo de la ciudadanía y derechos humanos realizada por Brunal (2021), en la misma se propuso realizar un análisis descriptivo utilizando como metodología una revisión documental del proceso de la participación ciudadana en el plan de ordenamiento 2021-2033.

De acuerdo a la autora, los concepto doctrinarios y jurisprudenciales permiten examinar un poco la realidad de la participación en el municipio. Entre las conclusiones a las que arriba la

investigación documental es que se necesita que haya más participación de la ciudadanía excluida de los procesos de ordenamiento, es decir, las comunidades vulnerables; esto en relación como contrapeso a los poderes económicos y políticos de la ciudad que dominan y se apropian de las instancias de ordenamiento urbano generando y propician un modelo de desarrollo excluyente e inequitativo.

Por lo anterior, se concluye que la participación social en la planificación territorial en el departamento de Córdoba y el municipio de Montería es un tema que no ha sido ampliamente investigado. Hay muy pocas investigaciones sobre este tema en los últimos veinte años, y aún menos sobre los impactos y las tensiones que se han desarrollado en las comunidades como resultado de esta participación.

Las investigaciones realizadas se han enfocado principalmente en las experiencias de participación de los grupos sociales más favorecidos, como las comunidades empresariales y las asociaciones profesionales. Dejando de lado la participación de los grupos más desfavorecidos, como las comunidades en condición de pobreza, las comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas.

Ante este panorama se ha logrado identificar que las investigaciones sobre la participación ciudadana en Montería se han relacionado con los siguientes temas específicos (ver figura N° 6), los cuales no aportan insumos a la discusión teórico-metodológica de la participación en la planificación municipal.

Figura N° 6. Participación de actores sociales perspectiva Montería



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia. 2024

Finalmente, la revisión de la literatura sobre ordenamiento del territorio y participación ciudadana en Montería revela una falta de investigación exhaustiva en los últimos 20 años. Los estudios existentes se centran en aspectos descriptivos y limitados, con poca atención a las experiencias de participación de los actores sociales presentes en el territorio.

Además, no se encontraron análisis sobre los impactos de la participación social en áreas más allá del desarrollo urbano, como la educación, la salud y la seguridad. Esto sugiere la necesidad de desarrollar investigaciones en este campo con lo cual se logre comprender las dinámicas territoriales del municipio desde las voces de sus actores sociales y en especial desde la planeación del territorio.

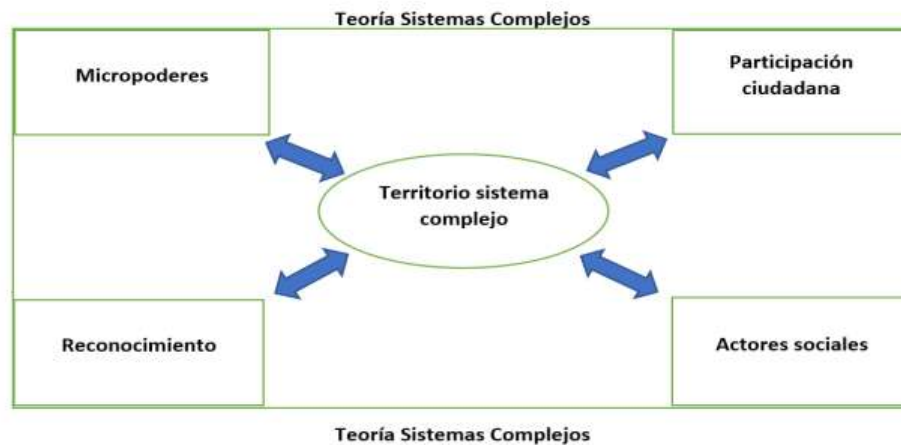
2.2 Teorías sociales estructurales

Este apartado tiene como objetivo principal establecer un diálogo y discusión entre una serie de teorías sociales contemporáneas, como la teoría de los sistemas complejos, la teoría del poder y la teoría del reconocimiento, las cuales permiten interpretar los procesos generados en términos de tensiones, contradicciones y acuerdos entre los responsables de formular e implementar el ordenamiento territorial durante los últimos 20 años en el municipio de Montería. Por ello, los diferentes planteamientos y perspectivas teóricas llevarán a problematizar el estudio de caso y a proponer, desde esta tesis, una nueva categoría de análisis para el ordenamiento del territorio, basada en la participación de sus actores sociales.

2.2.1 Teorías sociales contemporáneas y participación de actores sociales en el ordenamiento territorial

Las teorías sociales contemporáneas que se pondrán en discusión se enmarcan en una idea de relaciones multiescales; es decir, su presentación permite ordenar el discurso y comprender los problemas espaciales y territoriales desde escalas globales hasta locales. Por un lado, se abordará la teoría de los sistemas complejos, con la cual se comprenderá cómo el territorio responde a un sistema compuesto por múltiples actores y las relaciones entre ellos. Por otro lado, se hará referencia a un componente estratégico para el ordenamiento territorial: la participación y los actores sociales. Finalmente, se cerrarán las reflexiones con dos líneas teóricas interpretativas: el micropoder y el reconocimiento de los actores (ver figura N° 7).

Figura N° 7. Teorías estructurantes



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia. 2024

A lo anterior, se debe agregar que en las revisiones de distintos trabajos de tesis doctorales en la temática de ordenamiento del territorio es común encontrar que las interpretaciones de las problemáticas de investigación y sus resultados no se apoyen en ninguna teoría; la realidad muestra que algunos casos se remiten al compendio de solo conceptos que no logran conectar con las realidades de estudios. Ante esta situación se recurrió a un marco teórico que está en construcción y en deconstrucción en las ciencias sociales y con él se espera llegar a abrir discusión de nuevas categorías analíticas para entender el ordenamiento territorial como una política de Estado con incidencia en la vida de las personas.

2.2.1 ¿Y por qué no interpretar el problema con una teoría propia del ordenamiento del territorio? Una tensión no menor.

Construir un andamiaje teórico para una tesis doctoral en ordenamiento territorial merece una reflexión sobre lo que se ha construido desde la misma disciplina para encontrarle sentido a los problemas que se plantean y abordan en esta forma de planificación territorial.

En la búsqueda de referencias académicas sobre estas cuestiones se ha detectado que son muy pocas las discusiones en torno a las bases epistemológicas y teóricas del ordenamiento territorial. La diversidad de puntos de vistas y metodologías que se han barajado en la construcción de los procesos de ordenamiento territorial en las últimas cuatro décadas han llevado a esta disciplina a tener dificultades para definir los principios epistemológicos que soportan sus marcos teóricos y sus prácticas sociales.

Es decir, el ordenamiento territorial al no tener un cuerpo teórico capaz de superar la descripción, para comprometerse con procesos de transformación teóricos y prácticos, se le ha generado un problema al momento de centrarse en la esencia de su conocimiento: el territorio. La debilidad anterior, conlleva a que el ordenamiento territorial aún no logre explicar y

justificar de manera consensuada, cuáles son los métodos de razonamiento apropiados para intervenir las problemáticas territoriales.

Hoy se escuchan afirmaciones como “el ordenamiento del territorio es un discurso en elaboración” (Berdoulay, Soubeyran; 1994), “las disertaciones del ordenamiento del territorio son nuevas dentro de las ciencias sociales” (Bielza, 1993), “el ordenamiento territorial es una disciplina bastante nueva con unos contenidos no muy acotados” (Hildenbrand, 1996). Sin embargo, las tareas de ordenar un territorio propio o territorios ajenos han predominado siempre en la historia de la civilización humana y hasta ahora no se ha producido una plena legitimación epistemológica dentro de este campo disciplinario.

Para adentrarse en el terreno de la construcción teórica del ordenamiento, es necesario situarse en un corte temporal y contextual del mundo en el que se comenzó a pensar en este tipo de planificación. Según Gómez Orea (2008) en su manual sobre ordenamiento territorial, se propone someramente que el ordenamiento es una respuesta para eliminar el contraste entre la ciudad y el campo. El autor argumenta que esto es una reacción ante un problema ya planteado por Engels y Marx, cuya base económica reside en la explotación del campo por la ciudad, la expropiación de los campesinos y la ruina de la mayor parte de la población rural como consecuencia del desarrollo de la industria, el comercio y el sistema crediticio del capital.

Esta industrialización supondría una maximización de los beneficios y a una concentración de la inversión en pocas zonas y sectores; conllevando inmediatamente al aumento de la base territorial de la industria y nuevas explotaciones naturales en mayores áreas. Por estas connotaciones, Gómez Orea (2008), señala que ordenar el territorio se convierte en una nueva forma de organización espacial de la economía que lleva a una descentralización industrial y traería como beneficio la eliminación de desigualdades en las zonas agrícolas e industriales, intrarregionales y entre la ciudad y el campo.

En este mismo sentido, García (2011) sostiene que el ordenamiento territorial es una función pública que surgió tras la Segunda Guerra Mundial (1939 y 1945), esto como respuesta de la destrucción del territorio que causó dicha confrontación y la llegada de las inversiones del exterior con el “*Plan Marshall*” para la reconstrucción de Europa por parte de los Estados Unidos. El autor precisa que bajo esta situación surgió la necesidad de controlar el crecimiento de los usos del suelo y las actividades que se propusieron para la estabilización de los países. Sumado a eso está la influencia keynesiana de la economía por lo que se llegó a considerar el ordenamiento como una opción de política económica planificada.

García (2011) explica que el ordenamiento territorial se proponía, entonces, como una técnica de descentralización industrial más que como una teoría espacial. Pero fue en Francia donde se avanzó en tomar esta técnica para llevarla a una propuesta para solucionar los problemas

económicos en relación a las disparidades territoriales del momento. Por tanto, asegura el autor que las perspectivas teóricas del ordenamiento están ligada a una visión netamente francesa especialmente de la doctrina *Lajugie, Delfaud o Lacour*, que posteriormente tomaron forma de teoría espacial que le interesaba el crecimiento y la mejora de la economía.

Se puede condensar que lo dicho hasta aquí tienen una noción más de tipo histórico que asocia el surgimiento del ordenamiento territorial como una respuesta práctica a los problemas que estaba viviendo la sociedad en ese momento. Claramente no se puede encontrar una discusión solida sobre la construcción epistemológica del tema en cuestión, pero si marca un hito para entender las raíces epistemológicas comprometidas en este tema.

El siguiente aspecto trata de contextualizar sobre lo que ha sido la construcción teórica propiamente dicha del ordenamiento territorial, el mismo es desarrollado por Fernando De Terán (1983) en su artículo titulado “La ordenación territorial: Evolución y crisis de los fundamentos teóricos”. Este autor indica que el ordenamiento territorial es una solución a las dificultades que surgen al ocupar y utilizar el espacio, considerando cómo se emplean y distribuyen los recursos existentes. El objetivo es corregir estas problemáticas y maximizar de manera eficiente el uso y distribución de dichos recursos.

De Terán (1983) afirma que el ordenamiento es una práctica social que busca incidir y actuar en la realidad territorial, estas acciones tienen un soporte espacial y económico, por lo cual, lleva a esta disciplina a ser pragmática e instrumental. El autor precisa que el ordenamiento territorial ha buscado siempre un amparo teórico para poder soportar sus orientaciones, fundamentos y legitimaciones de sus propuestas “que en muchos casos entran en el terreno de los juicios de valor y la ética” (p.18).

La necesidad de plantarse problemas éticos y juicios de valor desde una idea de ordenar el territorio no era lo más cómodo, por tanto, se propone desde sus inicios pensar las decisiones del territorio como una forma racional y bajo una metodología científica. Es así que esta disciplina se adecuó a un método científico que le daba muchas soluciones indiscutibles y con ella llevar al ordenamiento territorial a postularla como una disciplina científica que desarrollará estrategias de intervención al margen de todo juicio de valor (De Terán, 1983).

La construcción de un cuerpo teórico del ordenamiento territorial ha estado determinada por el periodo histórico y lo que está ocurriendo en ese momento “los planteamientos epistemológicos básicos y las orientaciones metodológicas están influidas, son deudoras, de las concepciones imperantes” (De Terán, 1983, p.19). De ahí el ordenamiento adopta los modelos conceptuales y las pautas metodológicas más prestigiosas del momento y en muchos casos terminaron por asumir un modelo de una tecnología de base científica. Con

estas ideas se llegó a creer que se estaba ante un campo disciplinar bien definido, fuerte desde el conocimiento científico y con una madurez teórica que resolvería varios problemas.

Ante esta situación, la construcción de los fundamentos teóricos ha estado fuertemente condicionado por modelos explicativos-normativos que provienen de las ciencias naturales, sociales, de la teoría de la ciudad y de la ciencia regional. Por lo cual la teoría usada por el ordenamiento territorial está sentada sobre una base del modelo positivista que habían adoptado las ciencias sociales desde el siglo pasado y llegaron a este siglo respaldándose con el neopositivismo o positivismo lógico.

Se trabajó bajo el supuesto que existe un consenso generalizado en considerar que los fenómenos sociales y naturales comparten características comunes en cuanto a su comportamiento y, por ende, pueden abordarse mediante una metodología similar. Esta perspectiva subyace en la aplicación del método científico a las ciencias sociales, al reconocer que tanto la sociedad como el mundo natural están sujetos a leyes y regularidades que pueden ser descubiertas y explicadas a través de la investigación sistemática. (De Terán, 1983).

En ese marco, De Terán (1983) encuentra que la doctrina teórica del ordenamiento territorial se va conformando por las teorías dominantes del momento, que en algunos casos han llegado a tener un carácter de paradigma en las ciencias naturales y sociales. La acumulación de evidencia empírica sobre los fenómenos naturales y sus interacciones con el entorno ha permitido a la ciencia desarrollar modelos predictivos, mecanismos de control y técnicas de manipulación seguras y eficientes. Extrapolando este principio al ámbito social, es razonable inferir que un conocimiento profundo de los procesos sociales y sus implicaciones territoriales podría posibilitar la implementación de estrategias de previsión, control y transformación social igualmente rigurosas y beneficiosas.

Desde ese punto de vista los insumos teóricos, entonces, que ha utilizado el ordenamiento están en clave, por ejemplo, del reformismo social asociado al pensamiento igualitario, fraternal y liberador en especial con los modelos de organización espacial de Owen, Fourier, Soria, Howard, Le Corbusier, lo que se ha denominado el primitivo *regional planning* anglosajón. Por otro lado, está la sociología que le ha brindado bases epistemológicas para entender y explicar la realidad social, lo cual permite la comprensión de las relaciones sociales en la organización del espacio.

Un punto aparte se merece el aporte de las ciencias geográficas, si se parte que esta es la ciencia que estudia las relaciones espaciales hombre-naturaleza y su principal aporte es establecer una conexión profunda y significativa entre los sistemas naturales y los sistemas sociales, económicos, políticos y culturales que coexisten en espacios geográficos

específicos. Se busca comprender cómo estos diferentes procesos interactúan, se influyen mutuamente y co-constituyen la realidad de un territorio determinado (Taborda, 2007).

Entonces, esta sería la disciplina con mayor acercamiento para entender el sistema de acciones y decisiones propuestas en los procesos de ordenamiento, pues, la geografía ha venido construyendo y reafirmando un importante discurso con base en sus categorías de análisis tales como: espacio, territorio, región, paisaje y lugar; que son elementos claves para entender los modos de organización del espacio y quizás da el soporte teórico más importante para proponer al ordenamiento territorial como un proceso de transdisciplinario (Taborda, 2007).

En este orden de ideas, es importante decir que la geografía desde mediados del siglo XX, se orientó progresivamente hacia la defensa del estatus social como un factor distintivo, concebido dentro del marco de las ciencias humanas o sociales. Esta conceptualización permitió integrar el estudio del estatus social en el ámbito de las ciencias sociales, con un enfoque central en los procesos que generan la diferenciación espacial (Pillet, 2008).

El hecho anterior, logró que las discusiones de las corrientes epistemológicas de los años ochenta al interior de las ciencias sociales y las posturas neopositivistas, marxistas, fenomenológicas al interior de la geografía lograran un importante aporte para conceptualizar el ordenamiento del territorio (Taborda, 2007). Igualmente, la geografía le ha dado pautas para la comprensión del espacio y la organización de la actividad humana; especialmente con el análisis económico espacial.

Ahora bajo la óptica neopositivista de la geografía se puede decir que el ordenamiento del territorio ha encontrado sus principales supuestos epistemológicos para generar sus metodologías, ya que este sostiene que la geografía se convertiría en la ciencia nomotética y se distingue por su capacidad para formular leyes universales que explican la organización espacial, utilizando para ello un lenguaje matemático basado en teorías de localización. Este enfoque incluye de manera destacada los modelos geométricos desarrollados hasta la década de 1940 (Pillet, 2008).

Los teóricos pedían nuevos modelos o estructuras que simplificaran la realidad y posteriormente dieran respuestas a los problemas espaciales presentados en la segunda mitad del siglo XX y a la vez permitieran la integración de la geografía física y la humana (Chorley y Haggett, 1971).

Con estas herramientas teóricas se logra una aproximación a la generación de modelos sobre la organización espacial de los territorios lo que eminentemente ya permitiría hablar de una comprensión e intervención espacial en el territorio, llegando a resultados certeros sobre

temas complejo como era la localización. La localización hace referencia a la situación de los fenómenos en el territorio y las relaciones existentes entre ambos.

Según Delgado (2003), el hecho de que la geografía se centrara en la localización de fenómenos territoriales daba paso al surgimiento del análisis espacial (ciencia espacial). Entre los más influyentes y reconocidos modelos trabajados en esta línea se encuentran: el modelo del uso del suelo agrícola de Johann Von Thünen (1826), el modelo de desarrollo urbano de Ed Burgess (1924), el modelo de la teoría del lugar central de la localización de los asentamientos del geógrafo alemán Walter Christaller (1933) y el economista August Lösch (1940), la teoría difusionista del sueco Torsten Hägerstrand y el británico Peter Hagget sobre la teoría del lugar central y sistemas de análisis espacial. Todos estos modelos son los que han soportado los modos de organización y ordenamiento de los espacios urbanos y rurales en las metodologías de ordenamiento territorial en los países que han llevado a cabo esta forma de planificación.

En este mismo contexto, se reconoce que la geografía teórica experimentó un cambio radical con la incorporación de la Teoría de los Sistemas de Bertalanffy (1972). La geografía sistémica resultante permitió superar la visión fragmentada de las regiones, redefiniéndolas como sistemas complejos y abiertos. El concepto de paisaje, enriquecido por esta nueva perspectiva, pasó a ser entendido como un conjunto de elementos interrelacionados en constante transformación.

La organización del espacio se ha enriquecido con una nueva perspectiva: la consideración del territorio como un sistema complejo e integrado. Esta visión, conocida como "geosistema," concibe el paisaje como una estructura dinámica compuesta por elementos naturales (físicos y biológicos) y elementos creados por el ser humano. Al estudiar el territorio bajo este enfoque, se busca comprender las interrelaciones entre estos componentes y las dinámicas que los gobiernan.

Esta nueva forma de abordar el estudio del territorio resulta fundamental a la hora de ordenar el espacio. Al entender el paisaje como un geosistema, se reconoce la importancia de considerar la totalidad de los elementos que lo conforman y sus interacciones. De esta manera, es posible diseñar estrategias de ordenamiento territorial más sostenibles y eficientes, que tomen en cuenta tanto las necesidades humanas como la conservación de los ecosistemas

Pero la herencia más importante tanto para la geografía y actualmente para el ordenamiento territorial desde la influencia cuantitativa ha sido el interés por las técnicas instrumentales y especialmente los Sistemas de Información Geográfica (SIG), estos han abierto un campo de

excepcionales perspectivas, un marco de modernidad, y una evidente recuperación de las geografías positivistas o empíricas (Ortega Valcárcel, 2000).

Otra ciencia con grandes aportes según De Terán (1983) es la economía esta ha proporcionado mayor aporte teórico en el marco de la ciencia regional. Con la ciencia regional se encuentran las razones explicativas de la localización espacial de las actividades económicas, el análisis de las estructuras urbanas y territoriales, la concentración de actividades, la distribución de los núcleos urbanos en el territorio, entre otros. De ese modo, la teoría económica es la mayor proveedora de soportes conceptuales del ordenamiento territorial en su fase de madurez, esto con los métodos analíticos como fue la teoría de Friedmann (física social), Isard (economía espacial), Perroux (teoría de los centros de crecimiento).

Ante la complejidad para la construcción de una doctrina teórica propia del ordenamiento del territorio, el autor es contundente al afirmar que se está ante una crisis de los fundamentos teóricos del ordenamiento, pues desde las estructuras de las revoluciones científicas trabajadas por Kuhn el ordenamiento territorial no conforma un sistema de creencia, valores y técnicas compartidos por todos los miembros de su comunidad científica. Sin embargo, para él se debe comprender que el ordenamiento es una disciplina reciente y su proceso de construcción teórica estará condicionada por sus antecedentes en las ciencias sociales y naturales (De Terán, 1983).

La crisis a la que se refiere De Terán (1983) se entiende a que no hay un cuerpo teórico disponible para dar una orientación unitaria a los problemas que trata, las cuestiones están siempre abiertas de acuerdo a los contextos y a los problemas de investigación. Para el autor

La fundamentación teórica de la ordenación territorial (...) no pueden ya volver a ser entendida como una práctica social cuyo basamento científico le garantiza siempre el acierto y la indiscutibilidad de sus acciones. Ni puede volver a ser presentada como una actividad técnica apoyada sólidamente en un conocimiento científico. Porque no hay conocimiento científico, ni metodología operativa derivada de él, capaces de dar solución indiscutible a los problemas con los que tiene que enfrentarse (...) la ordenación territorial es mucho más ética y política que científica y técnica" (De Terán, 1983, p.32).

Resumiendo, los argumentos de este apartado quedan dos puntos claros para la discusión. En primera instancia la construcción del cuerpo teórico del ordenamiento territorial está en todo momento dependiendo del periodo histórico y de los contextos en los que se desenvuelven los problemas, por tanto, la adaptación de los marcos epistemológicos y

teóricos estarán dando respuesta a las situaciones críticas que se planten en ese instante, el cual puede ser de índole social, económico, ambiental, jurídico, político, entre otros.

En segunda instancia, se debe reconocer que en la actualidad los aportes teóricos del ordenamiento territorial siguen viniendo de las disciplinas que históricamente han estado interesadas en las complejidades del territorio y construyen categorías de análisis territorial en especial la geografía, economía, sociología, biología, derecho, arquitectura y urbanismo.

Esos múltiples aportes es lo que permite entender la razón para encontrar tantas variedades de trabajos académicos como técnicos en la temática del ordenamiento, algunos son solo aproximaciones a variables que le interesan a los procesos ordenadores como el agua, usos del suelo, las infraestructuras, los equipamientos, actividades económicas, entre otros.

Sin embargo, esto es lo que está produciendo una situación de crisis en los fundamentos teóricos tal como lo argumentaba De Terán (1983), pues no se han llegado a esos consensos entre la comunidad científica de los ordenadores del territorio para sumir la producción de conocimientos propios de esta disciplina, es decir, no están a niveles de paradigmas; cada investigador de acuerdo a su disciplina determina las categorías análisis que le sirven para proponer una aproximación a los problemas en el territorio.

Por lo que se refiere a como se implementa esa multiplicidad de teorías, conceptos, categorías en una política de ordenamiento territorial surgen entonces los temas prioritarios para desarrollar en las regiones entre ellos, lo referido a los equilibrios en la utilización racional del medio físico, equilibrar el bienestar económico y social; la sostenibilidad del entorno natural, cubrir la necesidad social de las infraestructuras, respeto a las especies amenazadas, inversión productiva en bienes y servicios y la inversión no productiva para garantizar el medio ambiente afectado por lo productivo, esto según Mateo (2011) son las metas para lograr en el ordenamiento territorial del siglo XXI.

La discusión actual sobre el desarrollo teórico del ordenamiento territorial es un tema de continua evolución, como señalan Garzón et al., (2019) en su investigación, la cual destacan la multiplicidad de objetivos, enfoques y formas de gestión que caracterizan este campo. En este sentido, identifica autores como Massiris (2015, 2012), Méndez (1990), Gómez Orea (2001), Zoido (1998), y Santos (2000, 2004) los cuales aportan diversas perspectivas metodológicas, modelos y fundamentos conceptuales que reflejan la complejidad inherente al ordenamiento territorial y enriquecen la comprensión del mismo como un espacio de convergencia donde se pugnan por definir su dirección.

Por ejemplo, Gómez Orea (2001) identifica enfoques divergentes basados en roles profesionales, como los económicos, urbanísticos, rurales y conservacionistas, que

interpretan el ordenamiento territorial desde distintas ópticas. Los economistas, por ejemplo, lo vinculan con inversiones localizadas, mientras que los urbanistas lo conciben como la organización del suelo urbano y los ruralistas lo ven como una mejora de la productividad en los centros poblados. Por su parte, los conservacionistas abogan por una planificación que garantice la sostenibilidad ambiental (Garzón et al., 2019)

Sin embargo, Gómez Orea (2001) argumenta que ninguna de estas posturas por sí sola captura la complejidad del ordenamiento territorial, abogando en cambio por un enfoque integral que considere aspectos económicos, sociales, estéticos y físico-culturales. Este llamado a una visión holística es respaldado por Méndez (1990), quien asocia la planificación del territorio con componentes sociales, económicos, culturales y político-administrativos, especialmente relevante en contextos de cambio político como el de Venezuela y otros países latinoamericanos (Garzón et al., 2019)

Además, autores como Massiris (2005, 2012) y Santos (2000, 2004) amplían esta visión sistémica al incluir componentes técnico-científicos, técnico-políticos y técnico-administrativos en sus modelos, reconociendo la interdependencia entre los elementos físicos y sociales del territorio. Por ende, se reconoce la diversidad de concepciones sobre el ordenamiento territorial, con diferentes énfasis según el contexto geográfico y político. Mientras algunos países europeos priorizan la planificación física del territorio, otros como Francia y el Reino Unido se centran en la planificación económica y social para garantizar un desarrollo equilibrado.

Finalmente, Crissi (2021) destaca la evolución conceptual y epistemológica del ordenamiento territorial, identificando dos grandes enfoques: el tradicional, centrado en la planificación tecnocrática, y el alternativo, basado en la participación social y la gestión descentralizada del territorio. Este enfoque sistémico-holístico promueve el diálogo entre teorías territoriales y sociales, reconociendo al territorio como una construcción colectiva moldeada por la interacción social y con conexiones profundas con las actividades humanas y el entorno físico.

Desde esta tesis se reconoce que la comunidad de profesionales formados en el ámbito de la geografía y el ordenamiento territorial ya se proyectan subsanar estas tensiones teóricas, este es el caso de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT) quienes se han planeado en el año 2021 una tarea básica de avanzar hacia la construcción de un glosario conceptual con los cuales seguramente se podrán construir categorías analíticas para la comprensión de las problemáticas territoriales actuales esto en clave de competitividad, justicia territorial, sistemas y dinámicas territoriales, sistemas de apoyo a la toma de decisiones, el territorio y su ordenación en la agenda política, ambiente y territorio (sostenibilidad y adaptación).

2.3 Teorías estructurantes: sistemas complejos, poder y reconocimiento

En este segundo apartado se proponen un conjunto de teorías sociales contemporáneas que pueden servirle de marco interpretativo al problema de investigación planteado en relación a la participación de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial. En ese sentido, los argumentos que se exponen en este marco teórico cumplen con la función de darle sentido al problema y son un marco de referencia para todo el proceso de investigación (Daros, 2002).

Daros (2002), sostiene al respecto que el marco teórico permitirá dar “sentido a los hechos y orientar la organización de los mismos” (p.81). Por tanto, presentarlo bajo ideas comprensivas, lógicas y coherentes integrará el proceso de investigación y mostrará las causas asociadas que están influyendo en las explicaciones de los problemas propuestos.

Siguiendo ese orden, esta tesis presenta, entonces, un esquema teórico conformado por unas macroteorías como son la teoría de los sistemas complejos y con ella una categoría geográfica asociada como es el territorio; en ese mismo nivel están las teorías de los micropoderes y la del reconocimiento, todas ellas con su nivel de generalización “intentan explicar ciertos fenómenos a partir de categorías amplias” (Ramírez, 2010 p. 64); a estas se suman dos conceptos claves como son: actores sociales y participación ciudadana; los cuales permiten interactuar con la teoría del reconocimiento.

2.3.1 Los sistemas complejos como posibilidad analítica

Los estudios relacionados con la complejidad y los sistemas complejos surgen a mitad del siglo XX, y desde esa época se convirtieron en el objeto de estudio principal para la ciencia contemporánea, la filosofía, ética y la política (Rodríguez y Aguirre, 2011).

Entender las problemáticas desde las perspectivas de la complejidad es comenzar a explorar los análisis sistémicos, en ese sentido, interesa conocer las relaciones que tienen los elementos en un sistema más que la identificación. Con ello se logra pasar al análisis del conjunto y su totalidad con lo cual se traduce el entendimiento de la identidad y el funcionamiento de las estructuras (Castro, 2017).

Colocar en contexto una perspectiva sistémica compleja, implica en una primera instancia reflexionar sobre la teoría de sistemas y como ello lleva a postular a una lección sistémica que condiciona a que “el todo es más que la suma de las partes”. De acuerdo a la UNESCO (1996), esta condición permite que existan unas cualidades emergentes, lo cual se entienden que nacen de una organización de un todo y existe una interacción entre las partes. Además, se

debe tener claridad que el “todo es menos que la suma de las partes, pues las partes pueden tener cualidades que están inhabilitadas por la organización del conjunto” (p.1).

En este mismo orden de ideas, Serlin (2010) sintetiza el concepto de sistema con lo propuesto por Morín (2006) en el cual este lo define como la constitución de los elementos que conforman una unidad global, en dicha unidad se mantiene una interrelación con los elementos, acciones o individuos. La teoría de sistemas entra como una herramienta de interpretación y comprensión en los escenarios donde se producen la dinámica compleja de interacciones, retroalimentaciones y emergencias, sujeta a diversas restricciones, genera un constante movimiento. Este movimiento se caracteriza por tensiones y contradicciones entre las diferentes partes de un sistema, entre estas partes y el sistema en su conjunto, y entre los elementos emergentes y subyacentes, así como entre las estructuras y las manifestaciones fenoménicas.

Ahora bien, con la significación de un sistema, este es necesario llevarlo al marco de la complejidad. La complejidad es un paradigma con el cual se entienden los problemas que están compuestos por una cantidad de variables interrelacionadas en un algo que conforma un todo y no necesariamente de forma lineal (Narváez y Gallo, 2015).

En ese contexto, se puede entender un sistema complejo cuando los componentes de un sistema están intrínsecamente ligados entre sí, y estas conexiones conforman la estructura del sistema. Esta estructura es la que otorga al sistema su forma de organización, permitiéndole funcionar como un todo integral. Las dinámicas entre el todo y sus partes no pueden ser comprendidas adecuadamente si el sistema se descompone en partes independientes que corresponden únicamente a las áreas específicas de cada componente (Afame y Henkel, 2010)

Partiendo de la propuesta del científico argentino Rolando García (2006) sobre la teoría de sistemas complejos en el cual usa un marco epistemológico constructivista desarrollado por Piaget y la escuela de Ginebra, se entiende a los sistemas complejos como una entidad no observable directamente de la realidad empírica. Ese sistema según el autor, es una totalidad organizada que está “constituidos por elementos heterogéneos en interacción” (p.33), y es un todo que presenta propiedades que suman un conjunto, pero no son la suma de las propiedades de dichos elementos.

Un ejemplo que coloca García (2006) en consideración para entender un sistema complejo es el siguiente:

El estudio de un ecosistema natural que ha sufrido la acción del hombre, ya sea por medio de la explotación de sus recursos, renovables o no renovables (agrosistemas e

industrias extractivas), o bien por la instalación de asentamientos humanos de diversos tipos, incluyendo las grandes urbanizaciones y las obras de infraestructura, supone la consideración del conjunto de los elementos que intervienen en tales procesos (y de los procesos sociales, económicos y políticos a ellos asociados), de sus partes o factores constitutivos, sus interrelaciones y sus interacciones con otros fenómenos o procesos. Es decir, supone concebir el objeto de estudio como un sistema complejo. (p.39).

García (1994), hace mención a que las interrelaciones donde están presente el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social y la economía se pueden clasificar como problemáticas complejas ya que en las mismas confluyen variados procesos generando unas estructuras de un sistema que determinan como una totalidad organizada, es decir, un sistema complejo.

A esto se debe agregar que la distinción de un sistema complejo no solamente hace referencia a la heterogeneidad o subsistemas que conforman los elementos, a ellos se les asocia una característica especial como la interdefinibilidad en la cual se determinan mutuamente y terminan constituyendo otra unidad compleja como es un subsistema, lo que lleva a la dependencia de las funciones de los elementos en el sistema total. De ahí que no existe la posibilidad de entender un sistema complejo sumando características y elementos sectoriales (García, 1994)

Tal como lo expresa García (2006), los elementos que suelen constituir al sistema son los denominados subsistemas o unidades complejas que interactúan entre sí. Estos subsistemas conformarían las estructuras y al interactuar entre sí desarrollan interrelaciones que pueden tener flujos y contraflujos, pero no es una condición necesaria.

Para Afame y Henkel (2010), los sistemas complejos dan la oportunidad de entender las variables principales que afectan la estructura del sistema, éstas pueden influir de manera directa o indirecta a través flujos, políticas y programas.

En síntesis, la complejidad es una perspectiva novedosa que implica una irrupción en la historia de las ciencias occidentales, pues la misma coloca en contexto problemas que nunca fueron de interés para la comunidad científica. Pensar en el caos, la no-linealidad, el azar, la autoorganización termina por proponer a los sistemas complejos como un paradigma científico emergente que concibe nuevas teorías y métodos para comprender nuevos problemas bajo la lógica de las relaciones complejas (Rodríguez y Aguirre, 2011).

2.3.1.1 El concepto de territorio como sistema complejo

Para esta tesis existe una categoría analítica desde la geografía que permite tender un puente para la comprensión de los sistemas complejos y su relación con el ordenamiento territorial, es la denominada como territorio.

De acuerdo con Padilla (2021), el territorio como categoría analítica trabajada desde la geografía es una de las de mayor construcción y discusión epistemológica en esta ciencia, especialmente desde la geografía crítica, el mismo se ha interpretado con diversas posturas teóricas entre ellas la positivista, neopositivista, marxistas, entre otras. Estas perspectivas, visiones y valoraciones del territorio han dependido en todo caso de los momentos históricos por los que ha pasado la humanidad, de ahí que encuentren significados que tienen una fuerte carga geopolítica como los planteados a principios del siglo XIX hasta la renovación conceptual que lo posiciona hoy como un recurso estratégico para los procesos globalizadores y de ordenamiento territorial.

Las discusiones y debates actuales con respecto al territorio han permitido configurar una gama de aportes conceptuales que finalmente se constituyen como verdaderas aportaciones científicas y metodológicas para los geógrafos en la comprensión de las relaciones espaciales. Para Beuf (2017) el territorio como concepto debe considerarse como polisémico y su difusión actual en la academia, en los movimientos sociales y en la construcción de instrumentos de políticas públicas han llevado a la trivialización del término. Por lo cual, según la autora en respuesta a esto se ha dado una “gran demanda social para esclarecer el concepto” (p. 5) y con ello proporcionar reflexiones desde distintos enfoques que permitan comprender su importancia en los procesos territoriales como el ordenamiento.

Al abordar las diferentes corrientes de pensamiento que han configurado el significado del territorio, se señala que el mismo tiene históricamente un debate de larga data en los estudios geográficos; pero han existido confluencia también con los conceptos desarrollados desde la antropología, sociología, la ciencia política y la filosofía (Altschuler, 2013).

A juicio de la autora, siguiendo a Benedetti (2008), el territorio en su conceptualización más tradicional se puede identificar tres líneas, tales como: tradición jurídico-política (se entiende al territorio desde la óptica del control político por parte del Estado, se trabaja bajo la idea de pérdidas y ganancias territoriales), la tradición naturalista (se asocia a la etología y es el espacio de los animales), tradición marxista (lo considera como un proveedor de recursos con el cual se va generar reproducción material de un grupo y su apropiación) y la tradición humanista (entiende al territorio como espacio vivido, lugar de tránsito y de refugio).

Para Altschuler (2013), si algo identifica a las anteriores tradiciones es que el territorio es externo a la sociedad, por tanto, no contemplan las relaciones sociales que interactúan en su interior. Por esta debilidad teórica es lo que llevó, entonces, plantear las nuevas perspectivas contemporáneas de la comprensión del territorio (años 70) bajo la lupa de la geografía crítica, que en síntesis considera que el territorio es una categoría que incorpora las relaciones sociales y especialmente las del poder, la historia y el conflicto.

En un planteamiento más contemporáneo del concepto de territorio está el del geógrafo francés Claude Raffestin (1993), quien se ubica desde la teoría relacional del poder de Michel Foucault; y lo considera como una producción del espacio, en el cual existen distintas relaciones sociales y conjugaciones de múltiples poderes que influyen en las escalas regionales y locales.

Raffestin plantea que el territorio está determinado por cuestiones simbólicas, por tanto, “el territorio se concibe como la manifestación espacial del poder, fundamentada en relaciones sociales, éstas se encuentran determinadas en diferentes grados por acciones y estructuras materiales, y también de sentidos e información, es decir, acciones y estructuras simbólicas” (Altschuler, 2013, p. 67)

En otra perspectiva, se destaca el significado del territorio propuesta por el geógrafo norteamericano Robert Sack (1986), quien propone que el mismo es un lugar donde se ejerce una territorialidad (González, 2016) y dicha territorialidad se convierte en una estrategia de un individuo o grupo que busca controlar a todos los actores y relaciones en un área geográfica (Altschuler, 2013).

Sack (1986), apunta a la idea de pensar al territorio desde la territorialidad para que con ellos se pueda comprender las dimensiones que están asociadas al mismo, como son: “dimensión geográfica (propiedades espaciales), dimensión histórica (contextos temporales y territoriales) y la dimensión política (control y relaciones de poder)” (González, 2016, p. 50).

Desde una mirada Latinoamericana sobre la categoría del territorio se encuentra la propuesta conceptual del geógrafo Milton Santos (1990), quien plantea que el territorio debe entenderse como un lugar multiescalar en el cual interactúan diversos actores con interés públicos, privados, comunitarios que colocan en marcha distintos procesos de interacción entre el sistema de acciones y sistema de objetos los cuales dinamizan una organización territorial con sus relaciones de poder.

En ese orden, se entiende que el sistema de objetos son un condicionante para darle forma a las acciones en el territorio y el sistema de acciones permite el desarrollo de nuevos objetos, lo que lleva al territorio a estar en transformación constante (Hernández, 2001) de ahí que el

territorio es una configuración espacial donde la sociedad ejerce poder (González, 2016) y una construcción social (Bozzano, 2012).

Otras definiciones que entienden al territorio como una tensión constante entre las distintas fuerzas que los constituyen se destaca la de Marcelo Lopes de Souza (2001), este manifiesta que el territorio es una combinación de escalas espaciales y temporales en la cual se dan unas relaciones sociales, económicas y políticas, y por tanto, se desarrollan distintas fuerzas que generan competencias y convivencia, el mismo se definirá y delimitará teniendo en cuenta las relaciones de poder existentes (González, 2016).

En esta misma línea de las relaciones de poder territoriales se destaca la propuesta del geógrafo brasileiro Rogerio Haesbert (2004), el cual entiende al territorio como un producto de la interacción sociedad-naturaleza (Labigalini, 2017) y es producto de las relaciones de poder existentes entre los diferentes grupos o clases sociales, su comprensión e intervenciones está dada por el contexto histórico, los controles materiales y la apropiación simbólica. En ese sentido, cuando hay una confluencia de nuevas relaciones de poder pueden incluso surgir nuevos territorios (Gonzalez, 2016).

En la misma dirección Montañez y Delgado (1998), señalan que el territorio es la expresión de la “espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto” que en él se producen, es una construcción social. De ahí que se considere un espacio de poder, gestión y de dominio por parte del Estado, los individuos, grupos, organizaciones empresas locales, nacionales y multinacionales; los cuales van construyendo territorio con su actividad espacial como agentes que dinamizan diferentes escalas; dichas actividades espaciales conllevan a que en los territorios se impongan los grupos de poder y generen “desigualdad, fragmentación, tensión y conflictos” (p.125).

Finalmente, el territorio puede ser concebido desde una mirada como soporte espacial que dinamiza las relaciones sociales, tal como lo expresa Pradilla (1997) y Llanos-Hernández (2010). El primero, argumenta que el territorio es una construcción físico-social para una sociedad en la cual existen elementos naturales y materiales que genera una interacción económica, social, política y cultural. Dicho territorio está expuesto a modificaciones constantes por las transformaciones coyunturales que va sufriendo la sociedad.

Por su parte, Llanos-Hernández (2010), expresa que el territorio es un concepto teórico y metodológico que explica y describe las relaciones y procesos que desarrollan los seres humanos en los aspectos culturales, sociales, políticos y económicos desde una visión espacial. Sumado a eso el territorio son espacios que están en una constante tensión social por los cambios que se producen en las acciones sociales de los seres humanos a lo largo del tiempo.

Por lo anteriormente expuesto se concluye que el territorio como categoría analítica con el cual se pueden comprender las dinámicas y procesos territoriales es un concepto polisémico, pero no trivial. Pues la carga de significancia y juegos de poderes que están contenidos en él incide en todas esferas de la sociedad, la economía, la política y el desarrollo sostenible y, por tanto, en la vida de las personas.

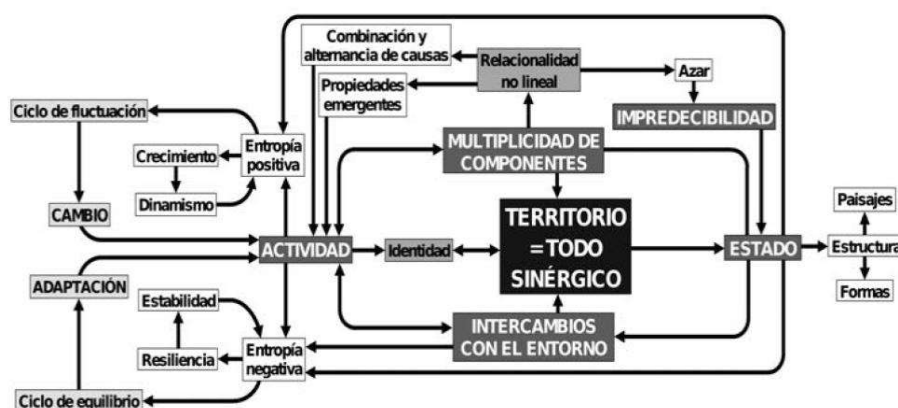
Por lo que se refiere a la discusión del territorio como un sistema complejo, este tiene varios planteamientos teóricos que lo ligan directamente con esta gran teoría general. Desde la geografía se ha comprendido que en el territorio es donde se dan los hechos geográficos, los cuales son producto de la interrelación de elementos abióticos, bióticos y humanos que difieren y son complejos por su composición y estructuras, naturaleza, modos de actuación y están en constante cambio e interaccionan entre si formando un todo (Higueras, 2003); estas condiciones hacen, por tanto, que el territorio sea un sistema “hay sistemas geográficos en la medida que hay hechos geográficos. Los sistemas que interesan a los geógrafos, son, pues, los sistemas que dan lugar a hechos geográficos” (p. 88).

En ese orden ideas, Rubio (2018), propone que el territorio es un sistema complejo porque sus componentes y comportamientos no son evidente con solo sumarlos, por el contrario, a pesar que cada componente existe con sus características individuales al interrelacionarse tiene una significación de relevancia en ese todo que conforma el territorio de “forma dinámica y no lineal de las relaciones de sus componentes” (p. 239)

Rubio (2018) precisa que la teoría de sistema complejos es válida para analizar el territorio, ya que esta “provee la base para razonar su estado casi permanente de dinamismo (...) permite entender su capacidad de autoorganización y el signo multicausal y multiescalar de los procesos” (p. 243). A esto hay que sumar, según el autor, que el territorio es complejo porque está en permanente cambio y tiene mecanismos de estabilización que condiciona las relaciones de los elementos que lo conforman, la capacidad de autoorganización y las acciones de los grupos humanos.

Respecto a esta distinción, Rubio (2018) plantea que el territorio visto desde la complejidad es el resultado de las interacciones dinámicas entre los distintos componentes que lo hacen posible en una escala determinada; además en él está determinado por las acciones y decisiones de los distintos actores territoriales. Tal como lo esquematiza la figura N° 8.

Figura N° 8. La complejidad del territorio



Fuente: Rubio, 2018.

En esta misma idea de entender al territorio como una interacción de componentes es donde Gudiño (2020), menciona que el mismo es complejo porque es una conjugación de fuerzas y de espacios entre ellos: El físico-ecológico (esferas bióticas y abióticas), el construido (las actividades económicas u asentamientos humanos que establecen flujos y relaciones), el del hombre (cuyo arraigo genera un espacio histórico con valores e identidad) y el organizado (política y administrativamente). Para la autora “la complejidad del territorio se aborda desde el enfoque de sistema, una forma de pensamiento basado en la totalidad, en la que sus componentes no pueden ser definidos más que los unos con la relación a los otros” (p. 18, 2020).

A partir de la comprensión de la complejidad del territorio, es importante aclarar que éste puede ser muy complejos o de gran extensión, de ahí que se sugiere que sean fragmentados en sistemas más simple o subsistemas que permitan el análisis. Esto es posible porque cualquier elemento del sistema tiene su propia complejidad lo cual permite clasificarlo como un sistema de orden inferior o subsistema (Higueras, 2003).

En ese sentido, Higueras (2003) considera que:

La partición de los sistemas en subsistemas es una consecuencia lógica de la complejidad del mundo real, ya se trate de la naturaleza o de la sociedad. (...) cada subsistema está relacionado, por definición, con el sistema de orden superior al que pertenece y con los demás subsistemas en que, a su vez, puede subdividirse, sin dejar de pertenecer al todo inicial (pp. 91-92).

Desde otra perspectiva, Ortiz (2019), considera que el territorio es un sistema complejo ya que está compuesto de múltiples subsistemas que están relacionados de manera indisoluble que al interactuar contienen información que explican el funcionamiento del mismo. En ese mismo sentido, se debe considerar que el territorio, por tanto, está sometido a una capacidad

transformadora por parte de los grupos sociales y sus acciones territoriales que forman parte de la dinámica territorial.

En la misma dirección, Narváez y Gallo (2015) planteó que un sistema desde una perspectiva territorial, significa una entidad en la cual existe agrupación y coordinación entre las distintas partes que la conforman tales como las de tipo físico, social, cultural, cognitivo, económico y político. El relacionamiento entre dichas partes conformaría redes de más alto nivel y podrían generar nuevas entidades en los territorios.

2.3.2 Teoría del poder desde una perspectiva territorial

Pensar el territorio desde la complejidad implica entender que las relaciones e interacciones existentes entre sus componentes y actores están marcadas por mecanismos y procedimientos de dominación (Foucault, 2018) diseñados por las distintas partes para avanzar hacia ciertos niveles sociales y económicos que les permitirá sobrevivir en los territorios.

Las estrategias territoriales que se colocan en prácticas para dicha sobrevivencia en muchos casos no tienen control del Estado y en los tiempos actuales están marcadas por las dinámicas del mercado, las cuales terminan agudizando los problemas estructurales como son las desigualdades e inequidades socioeconómicas en las regiones, y se establecen unas relaciones de poder asimétricas entre los actores que construyen y transforman el territorio.

Para Foucault (2018):35960

Las relaciones de poder son las que los aparatos de Estado ejercen sobre los individuos, pero asimismo la que el padre de familia ejerce sobre su mujer y sus hijos, el poder ejercido por el médico, el poder ejercido por el notable, el poder que el dueño ejerce en su fábrica sobre sus obreros. (p. 42)

A partir de lo anterior, este capítulo propone unas reflexiones teóricas en la que se colocan en consideración al poder como un “arma” que dinamiza los territorios para bien o para mal. En ese orden, interesa identificar los argumentos que permiten una comprensión de las complejidades que tienen detrás la implementación de políticas de ordenamiento territorial, quizás como una tecnología o un dispositivo de poder y de control territorial.

De acuerdo Martínez (2018), la interpretación del poder está dado desde dos líneas interpretativas, una en referencia al poder como recurso que se tiene (¿quién tiene el poder?) y se ejerce sobre otros individuos; y una segunda línea entendida como una relación entre

diferentes actores (¿dónde está situado cada actor en esa relación de poder?) en ese sentido interesa la imposición y el sometimiento de esa relación de poder.

Si se rastrea el significado del poder en el contexto de la teoría social sus interpretaciones son variadas y con múltiples significado. En ese sentido, Martínez (2018) destaca aquellas definiciones sobre poder que han marcado diversos significados a la humanidad, entre ellas las siguientes (p.52):

- Es uno de los deseos que mejor explican la conducta (Russell)
- Es la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre otros (Weber)
- Es la capacidad de conseguir que un sujeto haga algo que no haría en otras condiciones (Dahl)
- Es la capacidad de una clase social para imponerse y explotar a otras (Marx)
- Es la capacidad para producir hegemonía con intereses de clase particulares que se consolidan como valores universales (Gramsci)

Con base en lo que antecede, Martínez (2018) considera que el poder es “el conjunto de capacidades de un grupo social para ejercer una actividad, producidas en su interacción, condicionadas estructuralmente y moduladas por instituciones que privilegian a unos actores frente a otros, dotándoles de mayor o menor autoridad” (p. 54)

En la perspectiva del filósofo e historiador francés Michel Foucault, uno de los principales intelectuales de la corriente estructuralista del pensamiento francés, el poder expresa la energía capaz de lograr que la conducta de los demás se adapte a la propia voluntad. Es, por tanto, una influencia sobre otros sujetos o grupos, para Foucault "es preciso dejar de describir siempre los efectos del poder en términos negativos: ‘excluye’, ‘reprime’, ‘rehúsa’, ‘abstrae’, ‘encubre’, ‘oculta’, ‘censura’. En efecto, el poder produce, produce lo real, produce campos de objetos y rituales de verdad..." (Foucault, 1976, p. 75, citado por Escolar, 2004).

En ese orden de ideas, el poder no reprime al sujeto humano, no se mantiene ni se prolonga hacia el futuro en base a la represión, sino que, al revés, le inyecta o inocula unos ciertos saberes. Estos saberes normalizan al sujeto, lo transforman en normales. Esta normalidad es el arma notable del poder para ejercer sus potestades y, por fin, existir como operador de dominancia (Burotto, 2002).

A partir de Foucault, Moreno (2005) considera que la manifestación del poder está dada en la posibilidad de que ejerza la voluntad propia sobre la de otros, esto se traduce en dominación, mandato, orden, coacción o coerción. Este poder entonces se materializa cuando se coloca

de presente la desigualdad dejando en terreno una grieta entre los que tienen poder y los que no lo tienen.

Para Arancibia (2010), la propuesta interpretativa del poder expuesta por Foucault está centrada en dos líneas: la arqueológica y la analítica genealógica. En cuanto a la primera hace referencia al poder como la suma de prácticas y operaciones represivas e institucionales en las cuales se accionan unas técnicas y procedimientos, hay sometimiento y dominación de un agente sobre otro, por tanto, se generan mecanismos e instituciones represivas (el hospital, la cárcel, entre otras).

Bajo esta lógica se configuran lo que Foucault denomina los dispositivos institucionales los cuales tienen el objetivo de ejercer “efectos de captura, objetivación y constricción sobre cierto número y tipos de sujetos” (Arancibia, 2010, p.137). Para el autor, con dichos dispositivos se constituyen narrativas, prácticas institucionales y dispositivos de saber-poder con el único objetivo de desarrollar fuerza coactiva con fin de desarrollar poder como una vía de represión “un poder que prohíbe, castiga y somete” (p.137)

Los dispositivos de poder pueden representar lo dicho como lo no-dicho, por tanto, todo lo que represente discursos, instituciones, estructuras arquitectónicas, las reglamentaciones, leyes, las directrices administrativas, las publicaciones científicas, las reflexiones filosóficas; representan redes en lo que fluye el poder. Para Foucault los dispositivos pasan en algunos momentos como un concepto general (el saber) hasta representar a las instituciones más emblemáticas de la sociedad (García, 2011; Agamben, 2011)

En ese mismo sentido, Foucault entiende que los dispositivos son moldeadores de los cuerpos de los sujetos tanto en su modo como en su forma de ser. Esas formas dejan rasgos marcados en la praxis, saberes, instituciones con los cual busca ante todo administrar, gobernar y controlar el actuar y los pensamientos de los individuos (García, 2011). De ahí que los dispositivos tengan un rol estratégico concreto para marcar una interrelación entre el poder y el saber (Agamben, 2011).

Botero (2016), en relación al entendimiento de los dispositivos argumenta que las sociedades están expuesta a la disciplina por medio de los discursos y las prácticas de control, los cuales enseñan a los individuos “lo que deben pensar, lo que deben decir, como actuar e incluso como hablar” (p.16).

En la analítica de genealógica de Foucault, el poder se entiende como una relación de fuerzas. En la cual ya no predomina la represión de una institución como una forma de imposición del poder, ahora la lógica está centrada en los enfrentamientos y las luchas entre las fuerzas de

los sujetos. De ahí que el poder es considerado un ejercicio en que se pone a prueba la guerra de las fuerzas (Arancibia, 2010)

En palabras de Foucault “el poder es una relación de fuerzas, o más bien toda relación de fuerzas es una relación de poder (...) Toda fuerza ya es una relación, es decir, poder: la fuerza no tiene otro objeto ni sujeto que la fuerza” Delueze (1987).

Este mismo autor insiste en que la concepción del poder en clave de la hermenéutica Foucaultiana, consagra que el mismo lo constituyen ideas circulares, es dinámico, complejo y sufre desplazamientos y mutaciones. Por tanto, el poder no responde a modelizaciones conceptuales desde las normas y su consagración está compuesto por mecanismos, tecnologías, agentes, estrategias y efectos.

Moreno (2005) también plantea que bajo el contexto de los actores que materializan el poder se pueden diferenciar al menos tres, entre ellos:

- Poder político: es el poder que es ejercido por un Estado, en el cual existe una institución de gobierno con una estructura jurídica, un territorio y población. En ese sentido, este constituye el poder político cuando tiene la capacidad de controlar el aparato del Estado y lo utiliza en beneficio de quienes tienen el poder político, situación que genera alta conflictividades en los grupos sociales cuando se materializa este tipo de poder.
- Poder Social: se considera que no tiene un centro específico y es la que naturalmente se practica en la sociedad con las distintas estrategias disponibles, con la cuales se espera que influyan en la toma de decisiones. Este poder social tiene múltiples escalas desde las nacionales hasta las locales, normalmente es inmediato y aparece cuando hay enfrentamientos cotidianos de los individuos.
- Poder económico: es el poder que su sola existencia siempre marca una superioridad, por tanto, impone una inferioridad en la cual está respondiendo a una desigualdad de cara a un poder, al ser económica existirán los que tienen más que otros. Este poder ha recurrido a los medios del poder ideológicos y de control de la sociedad para lograr a materializar sus acciones en los otros poderes como el político y el social, con ellos ha logrado influenciar a todas las sociedades.

Ahora bien, en cuanto a las interacciones de las relaciones de poder se pueden decir que las mismas son asimétricas, especialmente cuando existen capacidades distribuidas desigualmente entre grupos sociales, organismos y territorios (Martínez, 2018). Este mismo autor, afirma que las comunidades afectadas por dichas asimetrías, pueden producir su propio

poder cuando se logra la innovación social que les permite desarrollar capacidades que dan respuestas a la exclusión que están sometidas.

Para Martínez (2018),

La capacidad para transformar las relaciones de poder a favor de quienes menos capacidades tienen es dependiente de factores como las alianzas interclase, el papel activo de los colectivos más afectados y de la imbricación social y territorial de las respuestas a la crisis. (p.60).

Finalmente, en las sociedades afectadas por las asimetrías de poder es importante que los sujetos con capital cultural y social sean una voz de las comunidades, con sus intervenciones intervengan en el diseño de las agendas en las cuales las relaciones de poder se puedan problematizar o normalizar (Martínez, 2018).

Por lo que se refiere a la materialización del poder en los territorios, se puede tomar las ideas de Foucault en relación a que este no es una pirámide y, por el contrario, el mismo se termina convirtiendo y actuando como micropoderes o microfísicas.

Según Botero (2016), en la propuesta de Foucault se comprende que el poder no es solamente una exclusividad el Estado por más que tenga todo el aparato represivo para someter a los ciudadanos, sino que el poder transita como micropoderes que son casi invisibles, especialmente los que están en cabeza de los hospitales, escuelas, fábricas, manicomios, cárceles, entre otros.

Es decir, que el poder hace presencia en toda la sociedad y en las relaciones que se dan entre sus miembros, configuran micropoderes que dan como resultado procesos de exclusión y desarrollan acciones de control que permiten tener a los sujetos disciplinados y obediente bajo diferentes formas de sometimientos, estudiar las dinámicas de las microfísicas del poder ofrece una visión más profunda sobre cómo estas estructuras se establecen de manera sutil y se entrelazan en las relaciones sociales que conforman nuestras sociedades.

De acuerdo Colpas (2015), el micropoder funciona en forma dispersa y multiplicativa de ahí que esté presente en todos los lugares que contiene a la población (asilos, escuelas, talleres, hospitales, etc.), esto permite comprender que en la microfísica del poder no se localiza en el aparato del Estado “sino en los mecanismos de poder que funcionan fuera de los aparatos del Estado, por debajo de ellos, a su lado de manera más minuciosa y cotidiana” (Foucault, 1978, p.108)

En este mismo contexto, Agamben (2011) considera que el micropoder no es una propiedad, el mismo es ejercido como una estrategia que se vale de disposiciones, maniobras, tácticas,

técnicas, funcionamientos como dispositivo de poder. Por tanto, los micropoderes son ejercido más no se posee, ya que estos no son privilegio de las clases dominantes, sino que se debe entender como un efecto de sus posiciones estratégicas que han impartido a los grupos dominados.

Piedra (2004), señala que el micropoder tiene la característica de ser difuso desde lo más íntimo hasta lo cotidiano, por tanto, la implementación de las técnicas y tecnologías son medios para moldear y disponer espacialmente los cuerpos dóciles.

Al respecto Cajiao y Gómez (2011), destaca que pensar en los micropoderes implica considerar que más allá del gran poder existen microestructuras de poder entre las personas. Según el autor, si se toma en referencia a Foucault se entendería que los micropoderes son producto del trabajo los sectores populares que han estado una larga tensión y disputa por su liberación y descolonización, de ahí que se considere que los micropoderes se construyen en el día a día lo cual conlleva a la transformación dialéctica y acumular fuerzas entre los actores, especialmente de los que están subordinados, pobres, marginados, mujeres, homosexuales, niños, discapacitados o aquellos que los que se vulnera sus derechos humanos.

Estos autores argumentan que los micropoderes pueden asociarse a lo planteado por Moreno (2005), el cual sostiene en primera instancia que el micropoder es un momento anterior al contrapoder. En una segunda instancia considera que micropoder es un ejercicio que se da de abajo hacia arriba dentro la sociedad y el mismo surge por las diferencias económicas, sociales, políticas.

En el contexto actual se puede considerar al micropoder como la capacidad que tienen los ciudadanos y que permite juntar a muchos otros para organizar ideas de cambios y con ello movilizar opinión y establecer presión sobre poderes tradicionales, esto gracias a los medios tecnológicos como el internet con el cual se crean redes sociales y masifican la información, lo que permite enfrentar y generar relación con otros poderes de la sociedad como el social, económico, político, educativo (Cremades, 2007)

Ahora bien, todas las manifestaciones de los micropoderes y sus impactos están estrechamente ejercida en un territorio, de ahí que la relación es biunívoca, pues es en el territorio donde se generan las múltiples formas y grados de poder. Por tanto, “toda discusión sobre el territorio implica, necesariamente, una discusión sobre el poder, y toda discusión sobre el poder, lleva implícita la cuestión del conflicto” (Aparicio. 2016, p. 49).

Para el autor en todo territorio su dinámica está trazada por conflictos que son liderados por actores que pretenden o defienden algún tipo de poder, de ahí que los actores sociales que

configuran el territorio estén en lucha por el territorio o los territorios, entre ellos mismos y con el Estado (Aparicio, 2016).

En ese sentido, comprende el autor que el territorio es un campo de poder y todas sus relaciones con sus dinámicas sociales, políticas y simbólicas con los diferentes actores son causal de diferencias ya que cada uno busca imponer un propósito territorial sea jurídicamente válido o ilegítimo. En esa lógica, para Aparicio (2016), las tensiones por el poder en el territorio actualmente se han dinamizado por la visión actual del Estado de querer ser normalizador ya que tiene todas las herramientas de soberanía y el monopolio de la violencia y esto se confronta con las formas utilizadas por los diversos actores territoriales que de una u otra forma determinan sus propias formas de poder y control territorial que en muchos casos no están bajo la órbita de la legalidad.

Finalmente, tal como plantea Manzanal (2012), comprender el territorio es entender que el mismo es producto de las prácticas y relaciones de poder, pues tal como lo señala Harvey (1998: 250, citado Manzanal 2012) “las relaciones de poder están siempre implicadas en prácticas espaciales y temporales”.

2.3.3 Teoría del reconocimiento como nueva categoría de tensión y disputa en el ordenamiento territorial

El ordenamiento del territorio actualmente se ha convertido en una política multiescalar que genera múltiples tensiones por sus decisiones en pro o en contra del desarrollo social, económico y ambiental; esto ha llegado a tal punto que en muchos casos pierde su valor práctico y técnico para convertirse en un instrumento pasivo de los administradores y planificadores de la ciudad y el campo. Las razones de estas situaciones pueden estar ligadas a la propia concepción teórica de la planificación territorial que en muchos procesos lo que logran es invisibilizar a los actores que construyen y transforman el territorio, desconociendo que son sujetos de derecho individuales y colectivos.

La invisibilización de los actores en los procesos sociales ya se ha teorizado en las ciencias sociales contemporáneas bajo la categoría teórica del reconocimiento. Se ha encontrado aportes como los Charles Taylor, Nancy Fraser, Paul Ricoeur, John Rawls, Jacques Rancière y Axel Honneth; quienes han sentado las bases desde la categoría del reconocimiento para comprender las dinámicas de las políticas que priman a nivel mundial y los nuevos contextos de la justicia social (Revuelta y Hernández, 2019).

Por lo anterior, esta tesis coloca en consideración el desarrollo teórico del autor Axel Honneth sobre la teoría del reconocimiento, con la cual se aspira a generar una reflexión práctica que permita identificar problemáticas sociales de la participación social dentro del ordenamiento

territorial, las cuales generan tensiones por el desconocimiento, la comprensión de los distintos actores sociales que dinamizan el territorio.

Hablar de Axel Honneth, es ubicarlo como el teórico contemporáneo más relevante que ha liderado desde la década de 1970 lo que se denomina la tercera generación de la Escuela de Frankfurt, sus aportes elevan a la teoría del reconocimiento como un nuevo marco reflexivo que se suma a la Teoría Crítica trabajada en Frankfurt (Revuelta y Hernández, 2019; Herzog y Herzog, 2012; Palacios 2020).

El concepto de reconocimiento está arraigado en la filosofía hegeliana y la fenomenología de la conciencia y describe una relación mutua entre sujetos donde cada uno reconoce al otro como su igual y como separado de sí mismo. Esta dinámica se considera fundamental para la constitución de la subjetividad, ya que uno se convierte en un sujeto individual al reconocer a otro y ser reconocido por él. Desde esta perspectiva, el "reconocimiento" desafía el individualismo liberal al afirmar que las relaciones sociales preceden a los individuos y que la intersubjetividad es primordial sobre la subjetividad (Fraser, 2008).

Botero et al., (2023), argumenta que el pensamiento de Axel Honneth se destaca en la filosofía política actual por su enfoque crítico de la teoría social. En diálogo con autores como Habermas, Adorno, Horkheimer y Foucault, Honneth propone una innovadora teoría del reconocimiento (Honneth, 1997) que analiza la vulnerabilidad social desde la perspectiva de la identidad.

Su obra se distingue por abordar las relaciones entre el individuo y la sociedad, destacando la importancia del reconocimiento social para el desarrollo de la autoestima, la autoconfianza y la autonomía personal. Honneth argumenta que la falta de reconocimiento puede generar diversas formas de sufrimiento y exclusión social, lo que configura una crítica profunda a las estructuras sociales que perpetúan la injusticia y la desigualdad (Botero et al., 2023).

La propuesta de Honneth, según Botero et al., (2023), es especialmente relevante para la filosofía política actual por su potencial para explicar y abordar las nuevas formas de injusticia social que emergen en las sociedades contemporáneas. Su énfasis en la importancia del reconocimiento social abre nuevas perspectivas para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, donde todos los individuos tengan la oportunidad de desarrollar su potencial y alcanzar una vida buena.

El reconocimiento se interpreta generalmente en el ámbito ético, promoviendo la autorrealización y una vida buena en contraposición al enfoque de justicia procedimental del derecho. El paradigma del reconocimiento se opone a la visión tradicional de la política de identidad, ya que no solo aborda la revalorización de identidades culturalmente marginadas,

como el feminismo cultural o el nacionalismo cultural negro, sino que también incluye corrientes deconstruccionistas que cuestionan las categorías esenciales de la identidad política. El reconocimiento identifica diversas formas de injusticia cultural, como la dominación cultural, el no reconocimiento y la falta de respeto, que se originan en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación (Fraser, 2008).

Para Fraser (2008), la proliferación de luchas por el reconocimiento en la actualidad abarca una amplia gama de conflictos sociales, desde el multiculturalismo hasta los derechos de género y sexualidad, pasando por la autonomía subnacional y los derechos humanos internacionales. Aunque estas luchas son diversas y pueden tener resultados variados, reflejan un cambio significativo en la política contemporánea hacia un énfasis en el estatus y el reconocimiento social.

En contraste con enfoques populares que tratan las diferencias como estatus weberianos basados en relaciones de reconocimiento, el paradigma del reconocimiento propone soluciones basadas en cambios culturales o simbólicos. Esto puede implicar la reevaluación de identidades marginadas, el reconocimiento de la diversidad cultural y la transformación de los patrones sociales para cambiar la identidad social en general (Fraser, 2008).

Pensar en el reconocimiento desde la concepción de Honneth es llevarlo a un proyecto político cuyo objetivo es lograr que una sociedad acepte y respete las diferencias entre todos los actores que la conforman (Zuñiga, 2019). Es más, esto ha llevado a posicionar al reconocimiento como una categoría que demuestra la tensión moral que marca toda la vida social. (Boxó et al, 2012)

Para Olmos (2015), el argumento presentado por Honneth destaca que su teoría, centrada en el reconocimiento, considera este concepto como la herramienta fundamental para abordar las experiencias de injusticia social. Para él, incluso las injusticias de naturaleza distributiva deben entenderse como una falta de reconocimiento social, enmarcada en relaciones de reconocimiento erróneo. Desde esta óptica, Honneth sostiene que las diversas formas de injusticia se manifiestan como problemas de autorrealización, individualización e inclusión social, a través de múltiples esferas de reconocimiento. Esto implica una comprensión monológica y unidimensional de los fenómenos sociales, donde el reconocimiento se erige como el principio suficiente y necesario para interpretar todas las injusticias sociales.

Según la perspectiva de Honneth, la motivación para cuestionar el orden social establecido y resistirse a él surge de la convicción moral de que los principios de reconocimiento son aplicados incorrecta o inadecuadamente respecto a las propias situaciones o particularidades de los individuos o grupos sociales. En consecuencia, cualquier experiencia moral que

implique una falta de respeto debe considerarse como la base motivacional subyacente en todos los conflictos sociales (Olmos, 2015).

En este mismo contexto, señala Palacios (2020), que la teoría del reconocimiento es un puente que sirve para unir las miradas de la conflictividad social y con ello presenta el espectro para abordar las tensiones que se desarrollan en las disputas sociales y las resoluciones posibles en la materialización de las distintas formas de reconocimiento.

Honneth (2011) afirma que la sociedad actual vista desde un marco plural y multicultural exige que se determine una base moral y con ella se logre el reconocimiento del “otro” invisibilizado con el pasar del tiempo, además que se requiere la comprensión de los diferentes sujetos sociales y culturales por la vía del dialogo.

Bajo ese marco, Honneth plantea la necesidad de buscar el respeto y el reconocimiento desde las diferencias en el cual las “minorías”, los “excluidos” y los grupos de actores individuales o colectivos buscan y luchan por la existencia de una justicia social, que permita avanzar en el reconocimiento y reflexión desde las particularidades. El autor admite que el ser humano se constituye a partir de la relación con otros seres humanos, por tanto, el reconocimiento es el elemento fundamental de la subjetividad humana (Rojas, 2020).

Honneth (2006), argumenta en su propuesta que la sociedad actual se ha establecido la idea de la reificación, entendida esta como la postura en la cual se considera al ser humano como si fuera un objeto o una cosa no consciente ni libre, llegando al punto incluso de cosificar las relaciones humanas y sociales. En ese orden, el autor ha insistido que en los distintos procesos sociales se han masificado y normalizado el no-reconocimiento de los actores o sujetos, lo que produce entonces, diferentes formas de menosprecio y sometimientos de individuos llegando a la generación de situaciones de violencia, desposesión de derechos y deshonra.

El autor insiste en que el olvido del reconocimiento entre las partes de la sociedad se traduce en la desatención de la presencia del otro como un sujeto importante, se deja de lado el rol estratégico del otro en la construcción de lo social. Ahora si esta dinámica se cumple, entonces, los actores con más poder trataran al otro con menosprecio ocasionando quebranto moral y cosificando su participación en cualquier ámbito de la vida.

En este sentido, Fuandes (2017) apunta que el reconocimiento de Honneth, es un reconocimiento intersubjetivo y se sintetiza en el acto de:

Expresar que el otro tiene un valor para mí, porque la otra persona es fuente de valores y derechos. Asimismo, el reconocimiento supone una obligación de reciprocidad, en la

que las personas singulares están obligadas con y para con las otras para poder reconocerse a sí misma. (pp. 305-306)

A partir de los planteamientos anteriores, en la teoría de Honneth se identifican tres formas de menosprecio que anulan la experiencia del reconocimiento. La primera forma tiene que ver cuando al hombre le retiran voluntariamente todas las posibilidades de libre disposición de su cuerpo lo que produce una humillación personal, esto incluye todo lo que tiene ver con el maltrato físico en relación a la tortura y la violencia, lo que produce una indefensión frente a la voluntad del otro y menosprecio físico, se lesiona la autoconfianza y se genera sentimiento de vergüenza social. Todas esas acciones producen como resultado una anulación de la seguridad dentro de esfera social y en casos extremos lleva hasta la muerte. (Espiter, 2021). Según Boxó et al (2012), “representa el modo más radical de menosprecio personal, ya que el grado de humillación tiene un impacto más destructivo sobre la relación práctica del individuo consigo mismo” (p, 69)

Una segunda forma de menosprecio que ha identificado Honneth (1997) y que puede estar implementándose en las prácticas de las políticas de la planificación y el ordenamiento del territorio, es la relacionada con la desposesión de derechos “no consiste solamente en la limitación violenta de la autonomía personal, sino en su conexión con el sentimiento de no poseer el estatus de interacción moralmente igual y plenamente valioso” (p. 163).

Esta situación lleva al individuo a limitarse y no emitir juicios morales, a perder el respeto de sí mismo y la legitimidad social; el producto que surge en la sociedad cuando se da esta práctica es la no existencia de un aparato normativo que permita incluir las relaciones humanas bajo el escenario del respeto mutuo. (Espiter, 2021). Esto finalmente se resume en un menosprecio que se ve implementado en la negación de los derechos y el aislamiento social (Boxó et al, 2012).

Una tercera forma de menosprecio, identificada por Honneth (1997) se relaciona con las categorías de injuria y deshonra, la misma hace referencia a las degradaciones por sus aspiraciones personales o culturales no son validadas en el núcleo social en que se pertenece, por tanto, “conlleva observar que la desestimación de un individuo por parte del círculo social dominante mutila las motivaciones internas que permiten la autopercepción positiva de sí mismo, e impiden la materialización de las categorías culturales que construyen su horizonte significativo” (Espiter, 2021). Para Boxó et al (2012), esta forma es un menosprecio directo a los estilos de vida individuales o colectivos.

Del planteamiento de Honneth (1997), surge una reflexión de mucho valor en el contexto de planificación territorial, la cual argumenta que la posibilidad de la valoración social no tiene un carácter de obligatoriedad sino,

Que se encuentra determinado por la posición de privilegio que ostenta determinado individuo o grupo social. Por ello, las formas de menosprecio señaladas por Honneth (1997) pueden asumirse como un problema de tipo moral, toda vez que, al no existir patrones universales que condicionen las relaciones intersubjetivas, se suscitan sociedades proclives a experimentar vínculos sociales desiguales, cosificadores y excluyentes. (Espiter, 2021, p.37)

Desde la óptica de Honneth las formas de emprender una lucha por el reconocimiento se quedan enmarcados en unos horizontes morales y normativos que llevan a la praxis del amor, el derecho y la solidaridad, las mismas conforman las esferas necesarias para lograr la resignificación humana (Espiter, 2021; Quisaguano, 2021; Fuandes, 2017). Para esta tesis se resalta ante todo la que hace referencia al derecho y la solidaridad como un componente que puede llegar a ser innovador en las políticas del ordenamiento del territorio.

Al respecto de la forma del derecho, se considera que permite unas relaciones de igualdad jurídica que dinamizan las relaciones entre los miembros de una comunidad política (Honneth, 1997). El reconocimiento jurídico desarrolla la interacción social y ante todo consagra los derechos fundamentales como la libertad y con ello se logra que los sujetos sean respetados y no sean utilizados como instrumentos.

De acuerdo con Espiter (2021), en las sociedades en las que se ha instaurado el prestigio social como una condición para desarrollar las relaciones sociales, es porque en ellas existe un proceso de monopolización cultural en el cual la estructura institucional ha concebido excluir a todos aquellos que no tienen una posición de poder, por tanto, los que quedan por fuera de este círculo terminan rezagados e invisibilizados socialmente.

De otro lado, en el marco de la solidaridad se muestran las capacidades y cualidades de la valoración social tanto colectiva como individuales, es “un trasfondo de valores y objetivos compartidos por la comunidad” Quisaguano (2021, p.36), es decir, “relaciones sociales de valoración simétrica” (Honneth, 1997, p. 117).

Espiter (2021), apunta que la práctica de la solidaridad en la sociedad va más allá de tener presente el sufrimiento del otro, es involucrarse en la preocupación por las vivencias del otro, con ello se llega a la construcción de sociedades solidarias que han enfocado su realización en un horizonte en la práctica de la empatía.

Ante la práctica de la solidaridad se logra una valoración social entre los sujetos de la sociedad y con ello impiden que se invisibilicen las situaciones a la que son sometidas las personas y se proyectan de metas comunes que buscan salvaguardar la dignidad de todos los que conforman la comunidad.

En efecto, el olvido al que se someten las personas y sus comunidades puede considerarse una experiencia de menosprecio que finalmente impacta la existencia de las mismas. Esto tiene una explicación en la medida que se entiende que al no reconocer al otro como un sujeto con valor social lleva a la pérdida de la confianza, del autorrespeto y la indignidad lleva a que “la vida humana se desarrolle desde una dinámica violenta, con ausencia de derechos y carente de experiencias de solidaridad” (Espiter, 2021 p.34).

En este mismo contexto, señala Zuñiga y Valencia (2018) que el análisis de Axel Honneth sobre las dinámicas de luchas de los grupos sociales se revela como un enfoque crucial para abordar el déficit sociológico en la esfera del reconocimiento. Honneth destaca la importancia de identificar los elementos de emancipación presentes en estas luchas, que, cuando son negadas, pueden manifestarse como formas de desprecio, exclusión o invisibilización del otro.

En contextos de capitalismo periférico, como en América Latina, esta noción de desprecio no solo se limita a los movimientos sociales y las clases trabajadoras, sino que abarca una amplia gama de experiencias de sociabilidad y comunidad. Estas incluyen las interacciones en barrios, pueblos y ciudades donde el sufrimiento y la necesidad están presentes, así como las condiciones de desventaja que enfrentan grupos como los jóvenes en zonas marginales, las mujeres cabeza de familia y aquellos afectados por la deficiente prestación de servicios públicos (Zuñiga y Valencia, 2018).

La teoría del reconocimiento de Honneth emerge como una herramienta satisfactoria para abordar estas complejas realidades sociales. Tanto las luchas llevadas a cabo por los grupos sociales en búsqueda de transformación como los sentimientos de injusticia e inconformidad presentes en aquellos invisibilizados y excluidos encuentran una vía de solución a través de este marco teórico. Honneth ofrece así una perspectiva que no solo analiza las dinámicas de poder y reconocimiento, sino que también propone vías hacia una mayor justicia social y emancipación (Zuñiga y Valencia, 2018).

Finalmente, a partir de estos planteamientos teóricos de la categoría del reconocimiento se buscó desarrollar una reflexión de nuevas líneas argumentativas dentro los estudios del ordenamiento territorial que permitan entender algunas posibles razones de las tensiones entre los actores que dinamizan el territorio, que en muchos casos pueden estar asociadas a situaciones de no-reconocimiento social de las comunidades y las personas como sujetos que aportan a la comprensión del contexto y a soluciones de las problemáticas territoriales.

Aplicar un relacionamiento entre la teoría del reconocimiento y el ordenamiento territorial, se pueden encontrar diversas políticas en la planificación urbana y regional que reflejan y perpetúan relaciones de reconocimiento desigual. En muchos casos, ciertas áreas geográficas son estigmatizadas y marginadas, mientras que otras son privilegiadas y

valoradas. Por ejemplo, en las ciudades, los barrios periféricos suelen carecer de infraestructuras adecuadas, servicios públicos y oportunidades de empleo, lo que conduce a la exclusión social y económica de sus habitantes. Estas disparidades espaciales reflejan una falta de reconocimiento social hacia ciertos grupos y comunidades.

Además, el ordenamiento territorial puede influir en la configuración de identidades colectivas y en la construcción de narrativas sociales. Por ejemplo, la gentrificación de barrios históricamente marginados conduce a la expulsión de residentes de bajos ingresos y a la pérdida de sus redes sociales y culturales. Este proceso no solo tiene implicaciones materiales, sino que también afecta la autoestima y la identidad de las comunidades afectadas, al negarles el reconocimiento de su historia y pertenencia.

Es importante destacar que el reconocimiento no se limita a la esfera simbólica, sino que también tiene consecuencias materiales y políticas. La distribución desigual de recursos y oportunidades a lo largo del territorio refleja relaciones de poder arraigadas en estructuras históricas de injusticia y opresión. Por lo tanto, cualquier análisis del ordenamiento territorial debe considerar cómo las políticas y prácticas espaciales impactan la capacidad de los individuos y grupos para alcanzar el reconocimiento pleno en la sociedad.

En este sentido, la teoría del reconocimiento de Honneth ofrece herramientas conceptuales para analizar críticamente las dinámicas de poder y desigualdad en el ordenamiento territorial. Al centrarse en la importancia del reconocimiento mutuo en la formación de la identidad y la justicia social, esta perspectiva invita a cuestionar las estructuras y prácticas que perpetúan la marginación y exclusión espacial. Solo mediante un enfoque que reconozca y valore la diversidad de experiencias y perspectivas dentro del espacio geográfico, podemos aspirar a construir entornos más equitativos y solidarios para todos los miembros de la sociedad.

2.4 Concepto de actores sociales y participación ciudadana

La teoría del reconocimiento, en el contexto del ordenamiento territorial, puede proporcionar una perspectiva interesante para entender la relación entre los actores sociales y la participación ciudadana en la creación y la implementación de políticas territoriales.

Los actores sociales, definidos como grupos o individuos que se movilizan en torno a intereses y objetivos compartidos, buscan ser reconocidos como sujetos con derechos, capacidades y valores propios. La teoría del reconocimiento ofrece una perspectiva útil para analizar las dinámicas de poder y las relaciones entre los diferentes actores en el contexto del ordenamiento territorial.

Por lo cual se debe entender que la configuración de un territorio es producto de un proceso, es el resultado de las interrelaciones de poder entre la diversidad de actores existentes en un territorio y con ellos se impactan en los cambios espaciales, las formas de control y la morfología espacial y social (Sack y Raffestin, citado por Haesbaert, 2004).

Hablar de actores en las ciencias sociales fue una apuesta epistemológica de la década de 1970, en la cual se rompieron las estructuras que consideraban las explicaciones preconstruidas, en especial las que entendían el desarrollo como el resultado de la diversidad de acciones externa a los agentes sociales. Por tanto, trabajar con actores sociales que le apuestan al desarrollo de los territorios termina siendo un puente que permite colocar en relación el trinomio actores-estructuras-prácticas sociales (Mezzonato, et al, 2021).

Por lo anterior, las perspectivas de abordaje de los actores sociales en las dinámicas de los territorios son de suma importancia para la política de ordenamiento territorial. En ese orden, interpretar los significados de los actores y en especial de los actores sociales resulta imprescindible para este trabajo.

En la planificación estratégica territorial, principalmente, se ha usado un término denominado *stakeholders* para identificar los distintos actores que resultan finalmente afectados y/o interesados en las decisiones que impactan a los territorios con las políticas sociales, ambientales, económicas, entre otras.

Desde la teoría de los *stakeholders* se consideran los mismos como parte del modelo de administración societal moderna, en ese sentido, se entiende por societal la interdependencia de variables sociales, económicas y políticas que influyen una estructura organizacional (Naranjo, 2005)

Entre los postulados de la teoría se encuentra el siguiente “la organización se debe manejar para la ventaja de sus *stakeholders*, sus derechos deben ser asegurados y, además, los grupos deben participar, de alguna forma, en las decisiones que afectan substancialmente su bienestar” (Donaldson, 1995 citado por Naranjo, 2005, p. 10). Según la teoría no existe un grupo más importante que otro, de ahí que se debe mantener un equilibrio en los relacionamientos de ellos, en caso de que esto se pierda se coloca en riesgo la supervivencia de la organización (Naranjo, 2005).

Según Naranjo (2005), la influencia generada está mediado por tres atributos: poder, legitimidad y necesidad apremiante; los mismo son contruidos por los mismos *stakeholders* de acuerdo a las relaciones que se tienen entre ellos y la gestión que realizan cada uno. Si los grupos que hacen parte se reconocen y se identifican, pueden llegar a tener actuaciones, influencias y negociar para lograr una decisión estratégica.

Siguiendo Ángel (2010), menciona que el atributo del poder en los *stakeholders* hace referencia a que un actor obtenga recursos de tipo coercitivos (fuerza física, armas), recursos utilitarios (tecnología, dinero, conocimiento, logística, materias primas), recursos normativos (leyes, normas, decretos) y recursos simbólicos (prestigio, estima, carisma) para aplicar su voluntad en un espacio.

En cuanto a la legitimidad es cuando desde un grupo social se tiene la percepción que el accionar de cierta persona/as u organización son las apropiadas dentro del sistema de normas, valores, creencia y definiciones. Finalmente, la necesidad apremiante/urgencia es la atención inmediata ante la solución de un problema, que en muchos casos puede tener consecuencias negativas a los demás.

En este mismo contexto, afirma Ángel (2010), que los *stakeholders* desde la teoría de Freeman (1994) han aportado una importante consideración para trabajar la misma en el desarrollo del territorio, espacialmente resaltando que una intervención a nivel territorial debe ser responsabilidad compartida por los que tienen el capital, pero al mismo nivel de los que tiene algún interés en las acciones territoriales. El análisis de los mismos permite designar individuos o grupos con roles y responsabilidades que superan ampliamente la consideración económica.

El autor asegura que una política territorial en perspectiva de los *stakeholders* es responsabilidad no solo de los gestores institucionales sino de todos los grupos de interés incluso los de forma individual que pueden generar algún tipo de acción en la decisión que se discute, esto lleva de alguna forma a ayudar a desarrollar nuevas prácticas relacionadas con los valores y la ética de los intervinientes.

Ahora bien, la definición de actor visto desde una perspectiva más social y política se ha trabajado por García (2007), el cual considera que el concepto de actor es muy empleado por desde las ciencias sociales, pero existe una carencia de definiciones, de ahí que se deban recoger propuestas conceptuales discutidas desde los autores que han puesto estas tensiones en evidencia.

En ese orden de ideas, Hindess (1986) y Sibeon (1999) sostiene que un actor es una entidad que tiene los medios para decidir y con ello actuar conforme a sus decisiones, por tanto, se le puede atribuir responsabilidades por los resultados de sus acciones. De ahí que aparte de los actores individuales y de los actores sociales organizativos como los partidos políticos, los comités, los ministerios, las empresas privadas, las asociaciones profesionales, los grupos de presión organizados y similares, no hay otros (Sibeon, 2003 p.2, citado por García, 2007).

En este mismo contexto, García (2007) coloca en consideración la postura teórica de Scharpf (1997) el cual propone que un actor puede considerarse como tal si al menos tiene unas capacidades de actuación estratégica. Por tanto, en los actores colectivos para generar incidencia es necesario que los individuos que lo integran tengan un sentido de preferencia e interpretaciones del mundo, además de la posibilidad de lograr consenso por medios de mecanismos de resolución de conflictos internos.

En síntesis, García (2007) considera que un actor y especialmente los catalogados como colectivos son aquellos que están integrados a objetivos similares y tienen intereses comunes ante un problema, cuentan con una organización y recursos y los rige un mecanismo de resolución de conflictos, tiene las capacidades y los medios para tomar decisiones estratégicas para lograr un objetivo, y finalmente, se le puede atribuir una responsabilidad por sus decisiones y actuaciones. Lo que en resumen un actor es “una unidad de decisión-acción responsable” (p. 206).

Para Ardila y Parra (2015), proponen que una definición de actor social ajustada a los contextos es la que propone Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud en la cual se entiende que dicho actor es un individuo, grupo, organización o institución que interviene para defender sus intereses en el propósito que se desarrollen, por tanto, los actores sociales se pueden concebir como un espacio local que tiene la posibilidad de presentar una posición con respecto a las acciones públicas, tiene una cantidad de poder y cumplir con objetivos propuestos dentro de un sistema complejo de interacciones, para lo cual el actor social siempre estará proponiendo ideas y negociándolas para su cumplimiento.

Para las autoras un actor social se considera como un sujeto que se reconoce a sí mismo y es reconocido y aceptado por el contexto, tiene habilidades, competencias, fortalezas y recursos con los cuales trabaja por su propio entorno y en los comunes para dar respuestas a problemas en el territorio. Así mismo, el actor social se ha percibido como un transformador y productor de cambios que tiene las capacidades de actuar siempre en la perspectiva de generar acciones que contribuyen a la gestión y transformación de la sociedad.

En este ámbito resaltan las autoras que desenvolvimiento de los actores sociales en la sociedad,

conllevan al intercambio activo de experiencias enmarcadas en todo tipo de conductas sociales desiguales, conflictivas, equitativas y/o equilibradas; basadas en la influencia, la autoridad y hasta el poder con el fin de transformar los conflictos sociales en nuevas reglas y cambios estructurales. (Ardila y Parra, 2015, p.34).

En cuanto a la participación ciudadana efectiva en el ordenamiento territorial requiere que los diferentes actores sociales sean reconocidos como interlocutores válidos y que sus voces sean escuchadas y tomadas en cuenta. La teoría del reconocimiento ofrece herramientas para analizar las condiciones que posibilitan una participación genuina y empoderada, donde los actores sociales se sientan reconocidos como agentes capaces de contribuir al desarrollo de su territorio.

Por lo cual la participación de la sociedad en los temas públicos es característico del mundo occidental, la misma ha llegado a considerarse como algo privilegiado, en el cual se ha abierto el Estado contemporáneo y potenciado el funcionamiento del mismo (Contreras, 2019).

Para Canto Chac (2012),

La participación ciudadana no es una cuestión de moda o de preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública en la procura de su mayor racionalidad (, p. 17).

Sin embargo, por más que se ha comprendido a la participación como un avance de la democracia, aún esta presenta resistencia como una categoría operativa en los procesos de planificación del territorio. Según Guillen et al (2009) citando a Bolos (2002) la participación ciudadana ha tenido una imprecisión conceptual y se ha sometido a unos vaivenes teóricos como los movimientos sociales, sociedad civil, tercer sector y organizaciones no gubernamentales.

Espinosa (2009), define dicha participación como una acción que se ejerce por un individuo o un conjunto de estos, por tanto, la intención de participar se puede considerar como un acto racional e intensional que busca como objetivo ser parte de una decisión, discusión, ser beneficiario de una ejecución y solucionar un problema.

Debe considerarse como un proceso o acción que está constituido por unas dimensiones, unas lógicas y mecanismos políticos y sociales definidos. De ahí que este tipo de participación conlleve a la ciudadanía a involucrarse en la “elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les compete o, simplemente, son de su interés” (Espinosa, 2009, p. 74).

De esta forma la participación es una relación entre los individuos y el Estado, por lo cual se concreta una conexión directa entre el Estado y la sociedad con la cual se construye lo público. Por esta particularidad se trabaja, entonces, desde una acción colectiva conjunta entre el plano social y estatal, donde está presente la ciudadanía en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de las intervenciones públicas (Espinosa, 2009).

El autor ha señalado que los objetivos de la participación ciudadana deben estar asociados principalmente a dos, uno en el ámbito macro y otro micro. En la escala macro, la participación ciudadana ha incidido en fortalecer las acciones colectivas que promueven la democracia y generan gobernabilidad en los gobiernos, por lo cual moderniza la gestión pública. En la escala micro, está más centrado a desarrollar mecanismos de interacción para lograr el cumplimiento de las demandas sociales por parte de las instituciones políticas, igualmente, se busca concretar modelos de participación con los cuales se logre la construcción de políticas públicas inclusivas.

Otros trabajos como los de Manuel Benabent (2016), han considerado que en la evolución de las teorías del conocimiento se ha puesto en discusión que la producción del conocimiento no es solo el que se origina en la ciencia, sino que se debe sumar aquel usual u ordinario que permite resolver problemas sociales. En la actualidad se ha puesto en valor el conocimiento que se construye en las comunidades y tienen un componente intersubjetivo y con preconcepciones, esta situación es la que hace que sea imprescindible en los procesos de planificación y, por tanto, la participación ciudadana se convierta en un proceso político y no meramente instrumental.

En esta misma lógica, la Asociación AIDA y la Universidad de Antioquia (2020), indican que la participación es un derecho, pero además es una obligación que tiene el Estado para avanzar en la construcción de políticas. Por tanto, la participación es una forma de defender el territorio de las amenazas a las que se encuentran expuestas e impactan las formas de vivir, su cultura, el desarrollo, la economía y sus recursos, de ahí la importancia de convocar a las comunidades.

Por otra parte, Bonilla (2018) plantea que la participación ciudadana es un puente para lograr el reconocimiento de los derechos de las comunidades en una perspectiva colectiva, pues se puede considerar la transferencia del poder del gobierno a las comunidades, esto lleva a generar un proceso de democracia abierto y participativo con la intención de impactar en las transformaciones sociales.

Así mismo, Bonilla (2018) siguiendo a Lechner (1992) ha señalado que la participación se convierte en una herramienta de apropiación para la toma de decisiones, compuesto por un componente público que conlleva a construir escenarios de deliberación colectiva de los ciudadanos y especialmente sirve para frenar las tensiones generadas en las democracias modernas regidas por la representación.

Siguiendo a Montecinos y Contreras (2019), estos sostienen que el objetivo para motivar la participación ciudadana es poder desarrollar incidencia en la cosa pública y con ellos resolver

sus necesidades en las distintas etapas de la gestión de las políticas públicas ya sea en la formulación, la gestión de recursos y en la toma de decisiones.

Según los autores, desde la perspectiva de los gestores del territorio que representan al Estado les interesa conocer las preferencias ciudadanas, información sobre las demandas de las comunidades y fortalecer el capital político y social que está en los líderes sociales. Además de lo anterior, entre las dos partes se identifican que la participación ciudadana conlleva al empoderamiento, a beneficios de las comunidades más pobres y que son minorías y marginados de las políticas territoriales, “capacidades y habilidades cívicas, fomentar el sentido de cohesión y el capital social; mejorar la gestión pública y el fortalecimiento y mejoramiento de la democracia” (p. 344).

Ahora bien, según González (2018) el posicionamiento y fortalecimiento de la participación ciudadana en los distintos espacios donde se construyen políticas, tienen una razón clara para su existencia y es que los gobiernos no han logrado resolver los problemas sociales de las comunidades que cada día se complejiza más, de ahí que la participación ciudadana se considera un elemento facilitador, con el cual se constituye en una herramienta para lograr escalar en las decisiones públicas.

No obstante, comenta el autor que para desarrollar un impacto de la participación ciudadana en las políticas públicas es indispensable que exista una estructura institucional que canalice la participación. En este punto pueden generarse tensiones importantes debido a que esos canales pueden quedar expuesto a que sirva solo como una fuente de información primaria sobre las problemáticas territoriales sin llegar a soluciones concretas, o el caso contrario que se convierta en un puente de trabajo colaborativo para resolver problemas de las comunidades.

En este mismo contexto, González (2018) indica que en el trasegar de 50 años de participación ciudadana al día de hoy se identifican dos diseños para llevar a cabo la misma: el diseño democrático y el racional. Según el autor, el diseño democrático se constituye en la posibilidad de abrir las políticas públicas a la ciudadanía que no están enfocadas en la eficiencia sino en buscar esos caminos que logren la concertación y cooperativismo participativo que permitan dar respuesta a los problemas sociales. Por el lado de la participación racional se entra en un terreno de la eficiencia con relación a la distribución de prestaciones y servicios públicos, en ese ámbito se necesita que la participación sea indirecta.

Al respecto Canto Chac (2012), argumenta que hay controversias sobre los procesos de participación, entre los que la defienden se destaca que:

Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutará las actividades de desarrollo; revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios, genera aprendizajes sociales e innovación, fortalece a las instituciones locales, genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones, contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales; genera formación de capital social; fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad, contribuye a la formación y/o fortalecimiento de identidad local o regional. (p. 28)

Los argumentos en contra de la participación ciudadana argumentan que: propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación; genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas; se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales; sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes; propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada; limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas, disminuye la confianza hacia las instituciones representativas” (Canto Chac, 2012, pp. 28-29).

Así mismo, para Canto Chac (2012) en el contexto actual la participación ciudadana contiene múltiples prácticas y se pueden identificar diversos niveles como (p.29):

- Información: se considera el 1er nivel de la participación ciudadana, se asociada con el conocimiento por parte de los involucrados sobre los presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental.
- Consulta a los ciudadanos: hace referencia a la solicitud de la ciudadanía para que exprese su opinión sobre decisiones gubernamentales por diversos canales dispuestos.
- Decisión: es cuando las consultas no son para dar una opinión, sino que quienes realizan dichas consultas son vinculantes, es decir obligatorias tomar las acciones de mejora o cambios.
- Delegaciones: es cuando el gobierno en su potestad designa o delega a organizaciones ciudadanas para que implemente acciones (programas/proyectos) en relación a los problemas públicos que se han identificado.
- Asociación: es un nivel más alto que el de las delegaciones, en esta se identifica que las organizaciones ciudadanas pueden ser las que lideran las acciones y acuerdan y contratan con el gobierno la implementación de políticas públicas.

- Control: hace referencia a controlar las acciones del gobierno en manos de la ciudadanía, en este nivel los ciudadanos utilizando los canales dispuestos se logra que reclamen información y emitan juicios de los resultados de la implementación de las políticas.

Además, la participación de calidad necesita que sus actores tengan autonomía y con ellos puedan pensar de forma libre a tal modo que les permita pensar conjuntamente problemas y construir bienes públicos. Si esto no se logra, entonces, los actores sociales buscarán una línea de pensamiento ya sea la estatal o de otros actores que tengan mayores claridades en el proceso de planeación (Botero et al, 2008).

Con relación a la comprensión de la participación desde una perspectiva territorial, se parte por considerar que es una “oportunidad perfecta para la integración de los ciudadanos en la comunidad, independientemente de su procedencia, con la garantía de participación, de derechos y obligaciones, de manera equitativa para el conjunto de la sociedad” (Farinós et al., 2017. p.142).

En este ámbito, Castañeda (2020) considera que el verdadero cambio de la planificación para involucrar procesos de participación ciudadana se da con el devenir del siglo XX, pues los tradicionales modelos de planificación del siglo XIX estaban centrados en una actividad racional en la cual el predominio técnico estaba a las manos de los expertos y centrado en los cumplimientos de metas exclusivamente del Estado.

El autor hace referencia refiriendo a que estas consideraciones hicieron que todos esos procesos trabajados desde las oficinas de planeación estuvieran en muchos casos descontextualizados de la realidad de los territorios, por tanto, esto generaba confrontaciones entre los técnicos y los grupos sociales a los que estaban dirigidas las acciones. Ante estas situaciones, los mismos modelos y perspectivas de la planificación buscaron alejarse de las estructuras rígidas de la planificación racional y comenzaron a integrar las demandas de la ciudadanía como una ruta para lograr movilizar al Estado y resolver problemáticas sociales.

Sin embargo, para el autor la participación ciudadana en los procesos de planificación no es bien recibida y aún está por fortalecerse sus métodos y formas. Según lo sistematizado por Castañeda (2020) se han encontrados diversas razones para que los planificadores no crean en los procesos participativos entre ellos: el manejo de los tiempos y costos para llegar a tomar decisiones públicas, la generación de conflicto entre funcionarios del Estado y las comunidades, la falta de confianza con las acciones del Estado y el no dimensionamiento por parte de las comunidades de lo implica la implementación de políticas públicas. En resumen, entre menos complejidad de los asuntos de planificación más fácil se pueden tomar las decisiones.

Ahora bien, la práctica planificadora ha demostrado que en muchos casos la participación está ceñida a “manipulación y está condicionada por el propio nivel de conciencia ciudadana, por el dominio de grupos de poder, etc” (Benabent, 2016, p. 362). De ahí el reto que tiene la sociedad sobre cómo mejorar el procedimiento, el conocimiento y el consenso sobre las problemáticas sociales, las cuales no siempre están bien identificadas y su solución están en la órbita de los juicios políticos.

Benabent (2016) sostiene que la participación, junto al juicio experto y argumentos fundamentados es la clave para planificación territorial bien concebida, pero ante todo es primordial que en el proceso planificador esté sentado bajo el principio del interés general “ese concepto que para nosotros constituye el principio racionalizador de toda la acción planificadora” (p.362). Definir ese interés general conlleva a que desde la planificación se definan reglas claras y principios básicos para lograr acciones e impactos, por tanto, la principal ruta será definir un problema, pensar en el fin que se pretende y el proceso de decisión para lograr que la insatisfacción de una situación existente pueda tener salidas lógicas ante el problema planteado.

En este mismo contexto, para lograr la participación ciudadana en la planificación estará dependiendo entonces del “modelo político, del diseño político-institucional que nos hayamos dotado y de la cultura de la gobernanza” (Benabent, 2016, p. 363). Desde los procesos de planificación deben adaptarse a los modelos de participación institucional, aunque estos sean rígidos y no vinculantes se debe avanzar hacia nuevas prácticas que estén enmarcados en los principios de la gobernanza.

Desde la perspectiva, el autor establece los principios básicos relacionados con los problemas establecidos en la planificación en relación al interés general que buscan la equidad, igualdad y la sostenibilidad no pueden quedar en abstracciones y para lograr consensos y apuestas hacia nuevos resultados se debe acordar los principios, fines y objetivos que guiarán un proyecto de planificación pueden ser establecidos tanto por los gestores públicos como por la ciudadanía involucrada.

La elección entre estos actores depende del modelo de gobernanza que se haya adoptado. En algunos casos, la autoridad pública define estos elementos, mientras que, en otros, se fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo que refleja un enfoque más inclusivo y participativo del proceso de planificación. Esta variabilidad en la determinación de los principios responde a la diversidad de modelos de gobernanza que existen y a las distintas formas en que se concibe la relación entre el Estado y la ciudadanía (Benabent (2016).

Con respecto a los problemas de la planificación y sus modelos participativos han demostrado que cuando se llaman a los “interesados” en la construcción colectiva se terminan autolegalizando su participación como alguien “legítimo” para representar a las poblaciones o comunidades y en algunos casos lo que representan son los intereses económicos directos y se llega al nivel de pensar que sin ellos un plan no podría funcionar (Benabent, 2016).

Por tanto, asegura el autor que la sumatoria de interesados en los procesos de planificación no asegura que los ciudadanos estén empoderados para tomar decisiones. La realidad de hoy es que, si la participación se deja sesgar por beneficiarios que se toman la palabra en los procesos participativos, se permean los grupos de poder y las organizaciones con intereses específicos, se considera que estos son los efectos perversos de la participación, y como advierte el autor, estos movimientos son difíciles de lograr excluirlos de los procesos.

La posibilidad de desarrollar un proceso participativo en la planificación está bajo las formas en que se pueda vincular a los actores del territorio en la discusión, pero si en estos procesos no se logra definir unas reglas de juego que marquen el camino a construir, entonces, se está ante una acción con daño que permitirá que los actores con mayor poder decidan e impongan sus visiones y finalmente, las decisiones lo benefician exclusivamente a su entorno (Benabent, 2016).

Ahora bien, la pregunta que surge es ¿cómo lograr la participación en los procesos de planificación?, para Benabent (2016) la respuesta clave está en la existencia de una articulación y tener propuestas estratégicas definidas, es decir, los actores deben tener opiniones fundamentadas que permitan abrir el debate y así orientar una decisión. La experiencia muestra que los argumentos fuerza de muchos actores son débiles porque no tienen argumentos, es indispensable comprender que la movilización y la construcción de alianzas son elementos cruciales para adquirir lo que se denomina "fuerza argumentativa".

Este concepto se refiere al poder persuasivo que intrínsecamente acompaña los argumentos de aquellos actores que poseen mayor influencia y poder en un contexto determinado. En otras palabras, la capacidad de un actor para movilizar apoyo y establecer alianzas le otorga un respaldo que refuerza la validez y el impacto de sus argumentos, especialmente cuando estos provienen de figuras o grupos con considerable peso en el ámbito en cuestión (Benabent, 2016).

Un aspecto central para la discusión es lo argumentado por Guardamagna y Reyes (2019), quienes consideran que en las dinámicas actuales de la construcción de políticas públicas la

participación ciudadana es una estrategia para lograr legitimar lo que se propone como una forma de resolver problemas públicos.

Comentan las autoras que especialmente en la construcción de las políticas de ordenamiento del territorio la participación ciudadana es una forma de relación entre el Estado y la sociedad, y el producto de estas acciones son materializadas como políticas públicas. De ahí que el Estado al ser el actor público principal es quien garantiza la participación pública, sin embargo, lograr esta sincronía depende de la voluntad política con la cual se adecue las plataformas institucionales que coloque en funcionamiento estos mecanismos (Guardamagna y Reyes, 2019).

Ahora si no se logra llegar a este nivel de adecuación institucional existe una alta probabilidad que el resultado más cercano sea un discurso pro-participación, de los cuales no tienen procesos rigurosos y sistemáticos que validen el aporte a la solución de problemas desde diversos actores. En este nivel lo que sucederá es que las políticas territoriales van hacer definidas por la minoría que tiene la lógica de oposición, pero en el discurso aceptan lo que se proponga. Lo que se resume como “la presencia silenciosa de bloqueos considerables al avance de la participación” (Kliksberg, 1999: p.6, citado por Guardamagna y Reyes 2019, p. 1004)

Por su parte, Contreras (2019) considera que en muchos casos la participación en los temas de planeación se ha quedado con los lineamientos políticos-administrativos y la lógica de sus acciones ha sido convocar a las comunidades para legitimar decisiones más que para transformarlas en visiones consensuadas ante problemas sociales. Cuando se llega a este nivel tan poco significativo de la participación demuestra se está ante una “fragilidad ética, política, epistemológica, teórica, metodológica e instrumental” (p.35) evidenciando la carencia de categorías de importancia para la planificación.

Finalmente, Duque (2017) sostiene que es un desafío construir territorios más “justo, democráticos y equitativos” (p. 364) ya que se necesitaría que tanto el Estado como la sociedad participen en los procesos de ordenamiento del territorio. En ese sentido, la participación en las decisiones que se necesitan en el territorio no puede ceñirse ni condicionarse a temas de la legitimidad de los procesos de participación, estos deben responder a la propia dinámica de lo que significa el territorio como un espacio de poder y no son el resultado de una decisión institucional de un solo actor sino más bien es la amalgama de múltiples actores institucionales, económicos y sociales.

“Los territorios no pueden ser explicados, pensados y planificados desde un solo y único punto de vista, sino que su complejidad requiere de posibilidades igualmente

complejas que pasan por la apertura de espacios de reflexión, discusión, deliberación y proyección” (p.364)

Una advertencia que realiza la autora es que la participación parece que ha entrado en una especie de “lugares comunes y del discurso políticamente correcto”, y hoy la discusión no se centra en si las administraciones convocan a los actores a participar porque esta se hace para dar cumplimiento, lo álgido está en cómo lograr que la participación sea vista con una verdadera voluntad política y con ella se impacte positivamente las decisiones en el territorio.

En esta misma línea afirma la autora que la participación es un asunto político, pero con varios problemas procedimentales, especialmente en referencia a los instrumentos, mecanismos, normas instancias y procesos con los cuales se consideran como los medios para efectivizar la participación individualizada o colectiva en los territorios.

Al respecto Duque (2017) destaca que se ha trabajado en los últimos años por parte de los gobiernos y las organizaciones sociales en “orientar procesos participativos, incluyentes, integradores, innovadores y legítimos” (p. 364) y darle forma a lo que corresponde a la democracia participativa. Pero aún se evidencian que la participación ha quedado para “informar o consultar a los ciudadanos sobre determinados temas sin que ello necesariamente suponga procesos de deliberación o emancipación social” (p. 365)

El exceso de instrumentos y mecanismos productos de la institucionalización e instrumentalización de la participación, ha llevado al desgaste de los procesos y en este punto es cuando los participantes proponen otros procesos democráticos alternativos para planificar el territorio con otras perspectivas más participativas.

Se trata de iniciativas diversas que evidencian conflictos, maneras diferentes de entender y proyectar el territorio, prácticas emancipatorias y contrahegemónicas respecto al modelo político, económico y social dominante. Prácticas que en última instancia dan cuenta de la existencia de sociedades en movimiento. (Duque, 2017, p. 365).

2.5 Renovación conceptual y metodológica del ordenamiento territorial

El estado actual de la discusión ha demostrado que la política de ordenamiento territorial, tanto a nivel internacional, nacional y local, no es estática, ni en su interpretación ni en su aplicación. A continuación, se presenta una síntesis estructural con un carácter más que teórico; se trata de una discusión técnico-científica y política que pretende ofrecer una visión de conjunto sobre la renovación conceptual del ordenamiento territorial como una política de Estado que busca la integralidad del territorio.

2.5.1 El ordenamiento territorial: de la planificación tradicional a una política de Estado integral

Entender al ordenamiento el territorio como una forma de planeación obliga necesariamente a colocar en contexto una amalgama de conceptos relacionados con el funcionamiento actual del mismo y permiten su comprensión como una política de Estado que tiene una función pública, y en la cual hay una participación permanente de los actores que la construyen y transforman de acuerdo a sus necesidades, entre ellos los conceptos de planificación, planificación territorial, ordenamiento del territorio y la gobernanza territorial.

Para esta tesis un primer concepto clave es el de planeación. La planeación proporciona las herramientas para definir los problemas y con ello encontrar soluciones de mediano y largo plazo, esto conlleva a partir de su racionalidad instrumental a relacionar los fines con los medios desde una perspectiva lógica y sistemática (Benabent, 2014).

Por tanto, la planificación y su teoría entra al campo de los procedimientos de la toma de decisiones, la legitimidad de lo que se ha decidido, los argumentos que justifican las propuestas y la implementación de la misma; para el autor la planeación se hace preguntas tales como: ¿cuáles son las fuentes de legitimidad del plan?, ¿cuáles son sus límites?, ¿cuáles sus principios éticos?, ¿cómo se define el interés general?, ¿cuál es el rol del experto?, ¿qué papel ha de jugar la participación?, ¿a quién favorece la decisión?, ¿cómo implementar la decisión? (Benabent, 2014).

Para Farinós et al., (2022), el proceso general de la planeación puede comprenderse como un proceso que es abierto, continuo y tiene la posibilidad de ser flexible a las realidades territoriales, incluso más que plan formulado. La planeación tiene un reto indispensable que es buscar un equilibrio entre básico y lo necesario, estableciendo-acordando estrategias conjuntas que permitan cumplir lo proyectado, por tanto, pasa a un nivel en el que la planeación requiere no quedarse en la mera formulación de normas, sino avanzar en procesos de concertación que permitan viabilizar su accionar.

En ese orden, la planificación ha ido avanzando de un enfoque tradicional hacia un enfoque más integral o comprehensivo, en el cual se plantean planes con escenarios prospectivos de mediano plazo con adaptaciones a los contextos territoriales y con ello se asegura la coherencia y compatibilidad para su implementación y se evita, ante todo las lagunas, problemas interpretativos, conflictos de competencias e inseguridad jurídica entre el sistema normativa que rigen la administración del territorio (Farinós, et al., 2022).

Según Farinós et al., (2022), para que la planeación territorial logre un consenso y participación es indispensable que exista una normativa clara con procedimientos que dimensionen los planes propuestos en esos procesos y con ello evitar que sean las sentencias judiciales las que coloquen las reglas y definan la planeación posible y el modelo territorial ajustado a lo leguleyo y rompiendo la lógica de la visión territorial que la planeación persigue.

Igualmente, comenta Farinós et al., (2022) que la apuesta actual es que la planificación esté abierta a una nueva concepción en la cual la evaluación de sus procesos, el seguimiento continuo, el reestudio de los contenidos y propuesta de nuevas políticas para el abordaje de problemas territoriales de cara al futuro es la clave. Por tanto, el reto primordial es la comprensión de los procesos de planeación como una nueva forma de gobernanza para el territorio en la cual se “garanticen la máxima concertación y acuerdos previos, y que aseguren la colaboración entre las administraciones públicas, el ámbito científico y la sociedad civil” (p. 20).

Un segundo concepto es el de planificación territorial, esta centra su preocupación en dar respuestas a los problemas globales de un territorio que incluye las variables económicas, pero no es su exclusividad (Massiris, 2005). Para el autor, el territorio es la categoría de análisis de las acciones y respuestas para la planificación territorial, en la cual hay bases fundamentales que se construye con las estrategias de tipo urbano-regional, económico regional o del uso del territorio, dependiendo de la escala de trabajo.

Massiris (2012) manifiesta que esta planificación debe abordarse como la acción planificada y coordinada del Estado sobre los territorios, en el cual el énfasis territorial va permitir elevar al territorio como un sujeto y objeto, es decir, en una relación dialéctica. En ese marco, este tipo de planificación con visión territorial conlleva a que las acciones sean diferenciadoras y articuladoras de las distintas intervenciones económicas, sociales, sectoriales y con su potencial natural se pueda convertir en potenciador o limitante del desarrollo económico.

Desde ese punto de vista la planificación territorial presenta la particularidad de comprender que las acciones en los territorios tienen un carácter diversificado, tanto por la escala como por lo geográfico, además su accionar permite desarrollar un carácter articulador en términos de concurrencia y coordinación de las acciones entre las distintas instituciones y actores que interactúan en una escala territorial determinada (Massiris, 2012).

De igual modo, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de Argentina (SPTIPA, 2016), considera que la planificación territorial es un marco que permite trazar el rumbo y las características del modelo de desarrollo buscado, articula y coordinada

las actuaciones sobre el territorio, da respuesta a los problemas y conflictos con los cuales se buscan potencializar las fortalezas de los territorios.

Ante estas características, la planificación territorial se convierte en una herramienta que busca dar racionalidad a las decisiones y procesos estratégicos de los gobiernos en los territorios en una perspectiva multiescalar.

Dicho de otra manera, la planificación territorial es una herramienta de articulación horizontal, que logra orientar las acciones territoriales sectoriales que los gobiernos estructuran, por ende, disminuye la segmentación de planes, programas y proyectos, permite su priorización y la evaluación de sus impactos cruzados (SPTIPA, 2016).

En esta perspectiva, para lograr todos los objetivos propuestos la planificación territorial se vale de instrumentos de gestión como planes de ordenamiento, normativas territoriales y urbanas, opciones de financiamiento, estrategias de comunicación y participación y procedimientos de monitoreo y evaluación de políticas (SPTIPA, 2016).

Se puede condensar lo dicho hasta aquí que la planificación territorial al final de sus objetivos permitirá intervenir el espacio físico con la principal idea de ordenarlo, por lo cual, se necesitará un proceso en el que se propondrán decisiones para el cumplimiento de los objetivos, la identificación de los medios para el cumplimiento de los mismos y el desarrollo de las actuaciones con las cuales se alcanzará el modelo planificado propuesto (Caravaca, 2015)

Ahora bien, Segura (2017), considera que la planificación en el contexto actual a nivel global se encuentra en un momento de crisis. Los procesos de planificación han estado influenciados por la crisis económica de carácter financiero en escala mundial y las crisis de los sistemas políticos democráticos, pues la democracia representativa hoy es cuestionable por la legitimidad de las decisiones, que en muchos casos van en contravía para lograr una sociedad en el cual se logre distribuir el poder de forma más equitativa e inclusiva.

Peter G. Hall (2014), citado por Segura (2017), señala que, en términos teóricos y prácticos, este tipo de planificación se encuentra actualmente en una situación difícil. El argumento que se ha discutido es que se necesita más y mejor planificación, aprovechando lo que ya se sabe y avanzando para corregir los errores de la práctica planificadora en sus procedimientos y directrices.

Segura (2017) argumenta que la planificación territorial actual no avanza hacia nuevas perspectivas sobre la organización social y política del territorio. Para pasar a modelos de

regiones y más allá de las escalas mínimas, se requiere una planificación territorial que vaya más allá de las escalas mínimas.

En definitiva, el mundo está avanzando a nuevas metodologías científicas para darle otro significado a la planificación territorio y con ello lograr un compromiso y colaboración entre la ciudadanía y los científicos, es lo que hoy se propone como ciencia ciudadana o *citizen science* en inglés. Lo innovador del tema es como el compromiso del público general les suman valor a las investigaciones científicas con sus aportes intelectuales, conocimiento local, herramientas y recursos propios (Segura, 2017).

2.5.2 Definición del ordenamiento del territorio: discusión técnico-científica y política

La terminación de la Segunda Guerra Mundial marca un hito en el ámbito de las ciencias sociales y la planificación al introducir una reinterpretación espacial en el concepto de ordenamiento territorial. En este sentido, se trasciende la noción tradicional de territorio como una entidad estática, separada de la sociedad que lo habita (territorio físico).

En su lugar, emerge una conceptualización más compleja del territorio, concebido como un ente dinámico moldeado por las interacciones entre la sociedad, la naturaleza y la trayectoria histórica. Por ende, las claves analíticas se redefinen para su interpretación, centrándose en los factores y procesos tanto del entorno natural como de la evolución de la organización social.

El concepto de ordenamiento territorial aún entrado el siglo XXI se puede considerar como polisémico. Sin embargo, esta tesis lo aborda desde dos perspectivas, una centrada como un instrumento científico-político de gestión y desarrollo del territorio (Política de Estado) y, otra desde la técnica administrativa que le proporciona a la política la comprensión de la organización del territorio, muestra las condiciones institucionales para lograr la administración, la planificación y gestión del mismo, además de entender y armonizar los distintos intereses y poderes que están establecidos en los territorios dinamizando su ordenamiento (DNP, 2013)

Para centrar la discusión desde distintas perspectivas, la tesis toma como un primer concepto de ordenamiento del territorio el propuesto por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, cual tiene un abordaje diferenciador e integrador y considera que: el ordenamiento del territorio es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política cuyo objetivo es organizar el territorio para mejorar la calidad de vida de la población y con ello defender el

bien global por encima de los intereses particulares, potencia el desarrollo socioeconómico desde una perspectiva del equilibrio de las regiones, el uso racional del territorio y los recursos naturales (CEOT, 1983; Gudiño, 2015) .

Por lo cual, dicho ordenamiento es la expresión de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad, que transversaliza las políticas sectoriales, permite desarrollar y coordinar consensos en las decisiones entre los actores públicos, privados, jurisdicciones territoriales con lo cual se promueve un desarrollo más equilibrado, sostenible y socialmente más equitativo. Las expresiones espaciales van en correspondencia y armonía con las formas y ocupación del territorio (DNP, 2013; CEOT, 1983; Gudiño, 2015)

Al respecto Massiris (2005), considera que el ordenamiento del territorio es un orden territorial resultante de las acciones económicas desarrolladas por los actores públicos, privados y las políticas sectoriales que tiene como fin último inducir cambios en el orden territorial.

Afirma el autor que se está ante proceso de carácter técnico-político-administrativo con el cual se busca en el largo plazo organizar el uso y ocupación del territorio en el contexto de sus potencialidades y limitaciones, las expectativas de la población y los objetivos de desarrollo trazados, el resultado de este proceso de planificación es un plan de ordenamiento que contiene un modelo territorial de largo plazo con estrategias de actuación que intervendrán dicho modelo para lograr los objetivos propuestos.

Según Massiris (2005, p. 17) son cinco los puntos centrales que definen la naturaleza del ordenamiento territorial:

- Es una política de Estado
- Es una política de a largo plazo
- Es un instrumento de planificación
- Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que aspira
- El fin último es elevar el nivel de vida de la población

De los puntos anteriores los más novedosos que hasta la fecha sigue en discusión para los políticos y la sociedad en general es entender que el ordenamiento del territorio es una política de Estado. De acuerdo con Massiris (2005), es una política de Estado porque le pertenece a la sociedad, a las actividades económicas y los actores públicos y privados amoldarse a los lineamientos de largo plazo que se convengan en el modelo territorial propuesto en el marco de su uso y ocupación del territorio.

En esta misma dirección, Gudiño (2015) considera que el ordenamiento territorial es una política de Estado porque cumpliría con los requisitos teóricos para este tipo de políticas, en especial cuando el ordenamiento tiene la funcionalidad dar orientaciones en largo plazo y difícilmente se puede modificar por el querer de los que estén ejerciendo el ejercicio el poder; al ser puesto en valor en una “continuidad en el tiempo se convierte en un marco de acción que proporciona una relativa estabilidad y coherencia en la formulación y ejecución de políticas públicas” (Gudiño, 2015, p. 17).

A juicio de Gudiño (2015), el ordenamiento del territorio debe ser una política de Estado porque es un binomio de la combinación de fuerzas políticas y equilibrios sociales para intervenir los problemas estructurales e integrales del territorio, además el ordenamiento se convierte en un espacio en que convergen los poderes territoriales y está mediado por los saberes técnicos y holísticos, con lo cual permite coordinar políticas públicas y tiene el soporte normativo robusto para el proyectar acciones en el tiempo.

En consonancia con lo anterior, Bielza (2008), considera que la expresión ordenamiento del territorio ha sido uso común en los ámbitos científicos, jurídicos y políticos, por lo cual la interpretación y significados son polivalentes. Ordenar el territorio desde su referencia como acción y efecto, conlleva a reconocer un desorden previo de las partes y elementos que integran a un territorio, el cual está constituido por las acciones antrópicas sobre el medio y que el hombre lo ha llevado a explotar, transformar y habitar.

Ordenar el territorio implica generar actuaciones, fundamentalmente de relocalización con las cuales se puedan corregir dos tipos de desórdenes territoriales: los de carácter socioeconómicos que impactan a las diferentes partes desequilibradas en el territorio y otro físico o ecológico (Bielza, 2008).

Según Bielza (2008), plantear un concepto de ordenamiento territorial pasa por los contextos territoriales de los países y las regiones, en ese sentido, se pueden encontrar definiciones que incluyen exclusivamente lo socioeconómico como una apuesta para ordenar o reordenar. Igualmente, está la posibilidad de plantear el ordenamiento del territorio como una política de los poderes públicos que influyen en las relaciones existentes entre la economía, la vida de las personas y la estructura del espacio en el que actúa el sistema económico y social.

Por lo anterior, el autor plantea que el concepto de ordenamiento territorial siempre ha variado de un Estado a otro atendiendo su origen, necesidades y respuestas políticas. Por lo cual los países anglosajones su ordenamiento se ha realizado con una perspectiva del regional

planning como una técnica de gestión aplicada a unidades elementales (condados, district, ciudad) en la cual el interés principal son los usos del suelo.

Igualmente, se referencia a Francia que basados en *aménagement da Territorie*, se enfocó en la corrección de los desequilibrios socioeconómicos mas no en los usos del suelo y sus impactos ambientales. A esto se suma, Alemania quien centró su organización de su territorio bajo el principio de la planificación física al igual que los Países Bajos.

La propuesta conceptual de Bielza (2008) es considerar que ordenar el territorio se traduce en una acción y efecto de organizar las actividades humanas en un determinado ámbito espacial, por lo que como hipótesis de partida se considera que existe un desorden previo entre las partes y elementos que conforman el territorio a raíz de la acción antrópica sobre el medio donde habita (Bielza 2008).

De ahí la idea que la tarea que ordenar el territorio debe primar las acciones que conlleven a corregir los desajustes territoriales en las variables de tipo social, económicas y ambientales; si estas cumplen sus objetivos se lograría con la principal meta de generar un desarrollo territorial equilibrado y con ello avanzar en la sostenibilidad de los usos del suelo. El camino para tener un éxito en el mismo es que llegue a formular en consenso un modelo de organización territorial con una visión de largo plazo que plasme de manera planificada las acciones que transformaran al territorio desde una perspectiva sostenible (Bielza 2008).

Por su parte, Gómez Orea y Gómez Villarino (2016), consideran que ordenar el territorio significa “identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades. Así se va configurando el sistema territorial” (p. 54)

Por lo anterior, desde una conceptualización el ordenamiento del territorio “es la construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal, o indefinido”. Por lo cual esto es una tarea de la administración pública que busca como fin último el desarrollo sostenible de la sociedad, y le apuesta a que todos los componentes del sistema territorial estén integrados lo que significa que deben existir una “previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria” (p.54).

Según el autor, el ordenamiento territorial, se vuelve operativo cuando existe un sistema de planes que están contemplados en la legislación y se ejecutan en tres fases claves como es el diagnóstico, planificación y gestión. Lo anterior debe elaborarse, aprobarse y aplicarse bajo la responsabilidad institucional de la administración pública; para lo cual debe estar soportado

bajo una lógica científico-técnica, participación pública y concertado con los actores socioeconómicos.

Al respecto, Hildenbrand (2016) plantea que el ordenamiento territorial es una política pública que abarca la “planificación física de ámbitos supramunicipales (áreas metropolitanas, comarcas, provincias, subregiones, etc.)” (p. 89) que implican el desarrollo de tres grandes sistemas: sistema de ciudades, articulación territorial y de espacios libres en el marco del ordenamiento básico de los usos del suelo.

De acuerdo al autor, la finalidad del ordenamiento territorial es lograr que las actividades humanas encajen con los usos del suelo correspondientes, y con ello permita que el territorio se desarrolle de manera coordinada, equilibrada y exista compatibilidad entre sí, de tal forma que en el largo plazo se consolide un “modelo de utilización racional del territorio, en el que se cumpla tanto los objetivos de la sostenibilidad y cohesión territorial como el objetivo de la competitividad” (p.89)

Un aporte clave del autor es la que deja como precedente es que el ordenamiento territorial no es lo mismo que el urbanismo, aunque están vinculados. Por lo anterior, se precisa que el ordenamiento del territorio se diferencia del urbanismo en la escala de trabajo ya que las acciones urbanísticas tienen la función de desarrollar y pormenorizar las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial. Igualmente, se diferencian por la jerarquía jurídica ya que el urbanismo implementa las determinaciones adoptadas en los planes de ordenamiento (normas, directrices, recomendaciones), finalmente, en tema de aprobación los planes urbanísticos tienen unas instancias más carácter local (Hildenbrand, 2016).

Hildenbrand (2016), ante estas perspectivas la meta final del ordenamiento es “lograr el uso racional del territorio al servicio del interés general” (p.89); esta racionalidad significa que el uso del territorio debe ser coherente con las políticas públicas aplicadas y diseñadas para su gestión. Esta lógica lleva a entender que las decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) no pueden ser propuestas y acciones aisladas, dispersas ni descoordinadas, y por el contrario deben ser elementos de la planificación territorial que buscan una coordinación, una cooperación intersectorial e interadministrativa que lleven a la compatibilización de los usos del suelo entre sí y con ellos se pueden aprovechar las economías de escalas y sus sinergias.

Si el ordenamiento del territorio les apuesta a estos lineamientos coherentes, según el autor, se convertirá en el instrumento para aprovechar de forma óptima del capital territorial con todas capacidades y potencialidades.

De acuerdo con Gudiño (2016), el ordenamiento territorial es una forma de planificación con el cual se analiza y se diagnóstica los estados-situación en los territorios, “interpreta e identifica problemas y potencialidades, construye escenarios futuros y, conforme a ellos, define acciones a corto, mediano y largo plazo en post de un desarrollo más equilibrado, equitativo y sustentable” (p. 291).

En ese orden, puntualiza la autora el ordenamiento territorial se convierte en un proceso siempre y cuando sea continuo e interactivo entre los actores sociales del territorio, la economía de mercado, el sector privado y las actuaciones públicas. Si lo anterior se logra entonces, se está ante una verdadera política de Estado que propone transformar el territorio con las voces de quienes toman las decisiones ya que implicará generar un consenso para gestionar el desarrollo del territorio de manera integral, sistémica y estratégica.

Al seguir la línea de Mussetta et al., (2019) desde una perspectiva política, se plantea el argumento que la planificación y el ordenamiento territorial pueden considerarse como una modalidad de gobierno y una política que se ha desarrollado por el mismo Estado. Por tanto, ordenar el territorio se traduce en una forma de planificación en la cual se plantean distintas iniciativas de lograr un territorio deseado con modelos que eficientes para que sean funcionales las áreas rurales y las ciudades.

Para Mussetta et al., (2019), cuando el Estado se apropia de construir las distintas formas deseadas del territorio y enmarca al ordenamiento desde un carácter político se deben considerar al menos tres puntos claves:

Cuando se considera que el ordenamiento territorial representa el mejor orden o modelo que sintetiza el bienestar de la sociedad, estas posturas pueden generar tensiones ya que el ordenamiento en muchos casos se convierte en una tecnología de gobierno que cree representar los “intereses de la mayoría, codificarlos e interpretarlos y traducirlos en instrumentos de regulación” (p.165), sin embargo, en muchos casos se deja fuera la lógica del poder en el territorio o las “ideologías propias de las relaciones sociales” (p.165) que demandan algo más allá de lo mero instrumental y mecánico de los instrumentos (Arzeno, 2019; Bremer, 2009; citado por Mussetta et al., 2019).

Estos procesos el Estado los presenta como si fueran homogéneos, pero en la realidad están cargados por ambigüedades, estas construcciones están en el marco de una trama en las que distintos actores generan poder y tienen la capacidad de establecer líneas de acción en el nombre del Estado, por tanto, muchas de las decisiones y acciones en realidad son

“fragmentadas, heterogéneas y paradójicas (Goldstein, 2004, p.588; citado por Mussetta et al., 2019).

Considerar que todas las prácticas del Estado están representadas las prácticas sociales del territorio, generan finalmente tensiones especialmente al ordenamiento territorial porque en muchos casos lo que se proponen en estas formas de planificación son desafiados por otras fuerzas sociales que tienen otros intereses y que conviviendo con otros modelos territoriales que el Estado ha propuesto para que sobrevivan y que al implementar nuevas acciones territoriales pueden cambiar la lógica y los impactos en los territorios que se tenían previstos.

Según Arzeno (2019) conviene subrayar que el ordenamiento territorial bajo una idea Foucaultiana, se entiende como una tecnología de gobierno, para la autora supone que es un elemento que está dentro de una economía general de poder y va guiando en cómo se puede ejercer y los mecanismos concretos.

Por lo cual, el ordenamiento territorial desde esa perspectiva es una técnica de gobierno “cuyo fin es el tratamiento de las multiplicidades en el espacio y va a observar algunos de esos tratamientos diferentes, a través del ordenamiento y el rol asignado a las ciudades” (p. 22).

Para la autora, el ordenamiento territorial en un sentido abstracto, se debe considerar como parte de la estrategia del Estado para lograr un control regulatorio ante los efectos contradictorios en las formas de apropiación del espacio que ha dominado la lógica de la organización de la sociedad. La implementación de ese control regulatorio se convierte en una forma de “tecnologías” que se traducen finalmente en un conjunto de reglas, normas, técnicas, mecanismos que van a tener como fin intervenir o prevenir conflictos en los territorios y con ello definir un cierto orden socio-espacial.

En ese sentido, propone la autora pensar en el ordenamiento territorial como una forma de manejar, regular y organizar el espacio con fines regulatorios, con la dimensión de adecuar, codificar o decodificar usos, formas de gestión, formas de habitar el territorio, con lo cual finalmente produce y ajustan un cierto orden socioespacial. Bajo esta idea el ordenamiento territorial es una dimensión intrínseca para producción del espacio, por cual siempre estará la idea de un ordenamiento del “desorden” del territorio. Finalmente, es una tecnología de gobierno que se propone como objetivo intervenir en los conflictos normalizar y normativizar las relaciones que por naturaleza son tensas y contradictorias en el territorio.

2.5.3 La gobernanza territorial

La gobernanza, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (RAE, 2023).

Según esta definición, la gobernanza hace referencia a un modelo en el cual se gobierna con la participación de todos los sectores interesados en ver cumplir las distintas acciones públicas por parte de los que gobiernan y han sido elegidos para esa función.

Para autores como Aguilar (2007), la gobernanza se entiende como el proceso de dirección de la sociedad o mediante el cual sociedad y gobierno define su sentido de dirección, los valores y objetivo a realizar en las acciones públicas. Según este autor, eso quiere decir que hay “un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son co-responsable del quehacer político (...) es una sociedad independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad”

En este orden de ideas, Farinós (2005), menciona que la gobernanza es una nueva forma de definir la acción del gobierno, lo cual conlleva a que se diseñen nuevos modelos donde se incluyan los actores implicados en el momento de hacer política. Así mismo, la Comisión Europea (2001), a través de su Libro Blanco, plantea que la gobernanza es la capacidad de las sociedades para construir sistemas de representación, instituciones, procesos, instrumentos de control democráticos, participación y responsabilidad en las decisiones.

Estas conceptualizaciones han pasado un proceso de traslación de la esfera política al territorio, y distintos autores la consideran hoy como la nueva cultura del territorio. Para Farinós (2005), hoy existe lo que se llama la gobernanza para el desarrollo territorial, según el autor, es el mejor ámbito para el desarrollo de las nuevas formas de gobernanza con finalidades concreta de desarrollo económico, por tanto, se puede definir “como la capacidad de los actores claves, públicos y privados, para compartir objetivos”.

Adicional a lo anterior, Farinós (2005), encuentra que diversos autores señalan que este nuevo estilo de gobierno de los territorios halla su mayor aplicación cuando se dan los procesos de planificación territorial, esto incluye, por tanto, al ordenamiento del territorio, el cual se considera como parte integrante y emergente del sistema de gobernanza (Koresawa y Konvitz, 2001; Harris, 2001; Faludi, 2002; citado por Farinós, 2005).

Otro aspecto que Farinós (2008), recalca es que la gobernanza territorial puede ser vista como un proceso con especificidades exclusivas en el territorio, lo cual es una forma más compleja en donde no sólo se consideran las dinámicas territoriales y se evalúan la aplicación de los principios de la buena gobernanza, sino que se pone a prueba la particularidad de la gobernanza territorial en términos de “formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas”, que en términos normales son caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos; y comprueba si existe apoyo de los múltiples actores que comparten objetivos y responsabilidades para la concreción de un modelo territorial.

En este contexto en el cual existen múltiples actores con responsabilidades, la gobernanza territorial debe permitir, entonces, consensuar una visión compartida para el futuro del territorio y generar condiciones favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir dichos objetivos (Farinós, 2008).

Un tema que entra en juego bajo esta concepción de nuevos modelos de gestión y decisión de asuntos públicos, es lo relacionado con el tema de la evaluación, el seguimiento y el control de las diversas acciones territoriales.

La gobernanza puede entenderse como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia (fundamentales y coyunturales) y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006, p. 90). Por estas consideraciones a este concepto se le considera un paradigma (Cruz, 2008) dentro de las ciencias políticas y del territorio, hace parte de la nueva cultura del territorio.

Para Aguilar (2006, p.90), la gobernanza tiene dos dimensiones claves de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades. Con relación a la intencionalidad social se refiere a la “definición de los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de vida”, y con respecto a capacidad social es “el arreglo y el proceso productivo que se considera causalmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados, hacerlos reales”.

Esto en términos de sociedad significa que es “la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad

colectiva” (Doménech, Muñoz y Ruano, 2011, p. 4, citado por Segura, 2017). Esto termina siendo un “modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos” (Farinós, 2008, p. 12)

En términos territoriales la gobernanza tiene un significado más complejo, esta ha pasado a valorarse como una forma de tomar mejores decisiones en la implementación de políticas con impacto en la sociedad y alcanzar el desarrollo territorial sostenible y cohesionado. Cuando el concepto de gobernanza dirige hacia esos objetivos es lo que la nueva planeación del territorio ha denominado la gobernanza territorial.

En ese contexto, se entiende a la gobernanza territorial como:

“Puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución (...) Mediante estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos se trataría de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos” (Farinós, 2008, p. 14).

En se orden de ideas, se reflexiona que de la teoría de la gobernanza territorial a su aplicación en los instrumentos de planificación en especial los planes de ordenamiento territorial distan mucho por implementar, pues de acuerdos las investigaciones y discusiones académicas actuales (ámbito europeo) sobre el avance del concepto se dice que:

“No disponen de la capacidad suficiente para implementar de forma apropiada las exigencias establecidas por la normativa en esta materia (...) se requiere de una acción más decidida por parte de las administraciones públicas con competencia en ordenación del territorio para implementar estas estrategias y mecanismos para el desarrollo de dicha práctica, por encima de los intereses inmediatos de la ordenación urbanística de escala municipal o local” (Segura, 2017, p. 293).

La gobernanza territorial es un ejercicio multiescalar (regional o local) en el cual se coloca en una balanza el poder y la autoridad entre los ciudadanos o grupos articulados en sus instituciones y organizaciones los cuales trabajan en conjunto para lograr diagnosticar la realidad, priorizar, planear, implementar acciones, determinar recursos financieros, materiales y humanos, todos centrados en una apuesta en común como es desarrollo territorial (Dallabrida, 2005).

Tal y como lo indica Farinós (2015), la gobernanza territorial es un medio más que un fin en sí mismo, por tanto, es un proceso que debe permitir una adecuada planificación, gestión y evaluación de las políticas territoriales o con impacto territorial. Así cosas, considera Farinós (2015), las políticas no se imponen a los territorios, sino que son las políticas las que se adaptan a los territorios “son los territorios los que deciden y hacen política, a partir de un claro proceso de repolitización, que cabe relacionar tanto con procesos de descentralización como de participación y empoderamiento” (Farinós, 2015, p. 7).

2.5.4 Concepto actual del ordenamiento del territorio: una renovación conceptual y metodológica

Los cambios del mundo en los últimos 4 años, especialmente por la pandemia del COVID-19, la guerra inútil entre países, la radicalización de la pobreza y la extrema tecnologización de las personas ha llevado a reflexionar a la sociedad, a la política y a la ciencia que estamos en tiempos de cambios complejos y todo puede ser vulnerable ante hechos naturales o antrópicos.

Ante esos cambios en la escala planetaria la planificación territorial también ha entrado en la comprensión de la necesidad de autoevaluarse y comprender que se requiere su funcionalidad como un proceso abierto, continuo en el tiempo y se adapte a las realidades de forma flexible, pues la realidad cambia más rápidamente que la formulación de un plan (Farinós et al., 2022)

Para Farinós et al., (2022), es necesario un equilibrio entre lo básico y lo necesario, se debe buscar caminos que logren acuerdos o estrategias conjuntas con cierto grado de libertad que permita llegar a los objetivos propuestos. Esto hace un llamado a que se formulen normas eficaces que viabilicen las normativas territoriales y de incidencia territorial a las nuevas reglas de juego de la sociedad en permanente cambio.

La planificación territorial, según el autor, ha logrado evolucionar de un enfoque tradicional hacia uno más integral o comprehensivo en el cual los planes plantean escenarios prospectivos a mediano plazo con propuestas y políticas adaptadas a cada territorio y ciudad. Hoy la planeación en todas sus escalas la regulación propuesta debe ser compatible, coherente, sin contradicciones ni incompatibilidades en su implementación, sin problemas interpretativos ni conflictos de competencias e inseguridad jurídica.

Además, señala que, si la planificación territorial quiere cumplir con el requisito de ser consensuada y participativa, es necesario tener una normativa clara, un procedimiento de ley

que defina su proceso y precisar la naturaleza de los planes; ya que, si esto no avanza, entonces, serán las decisiones judiciales las que adecuen lo que se debe planificar y el modelo territorial resultante estará completamente desconectado de la realidad o modelo territorial propuesto.

De las grandes renovaciones conceptuales y metodológicas en los procesos de planificación y sus planes ante los tiempos actuales es que están condicionados a su evaluación de los efectos causados en su implementación y gestión. Farinós et al., (2022), plantea que el seguimiento periódico y proactivo de los objetivos que se van consiguiendo evitan su banalización y dan la oportunidad de que estas planeaciones se adapten a los procesos dinámicos y flexibles en los territorios. A esto hay que sumar mecanismos que permitan una efectiva gestión e implementación de los planes territoriales, por tanto, se requieren nuevas formas de gobernanza que garanticen la máxima concertación y acuerdos previos entre la sociedad civil, las administraciones públicas y el ámbito científico.

Evaluar y realizar seguimiento es una práctica que se puede considerar como superadora, pues en muchos procesos de planificación es limitante, ya que la lógica en el mejor de los casos es proponer un modelo territorial, las acciones e instrumentos que acompañan la implementación, pero no hay control sobre su aplicación y control de su eficacia (Farinós et al., 2022 I).

Sostiene Farinós et al., (2022) que trabajar una política territorial integrada requiere que exista una lógica realista en la que las políticas sectoriales aporten recursos a los territorios para atender las prioridades sociales y ambientales; las políticas sectoriales de transporte, energía y agua no deben eliminar la integralidad. Por lo cual está el reto de trabajar en la planificación del territorio en la coordinación administrativa como elemento estratégico para lograr los objetivos definidos y evitar los conflictos con la legislación, lo anterior es funcional si existe voluntad política para avanzar en la coordinación territorial).

En este sentido, Farinós et al., (2022) que la política de ordenamiento territorial tiene retos importantes para lograr su comprensión como una forma de organización del territorio y mejorar la calidad de vida de la población, entre ellas influir en los actores que dinamizan dichas políticas en la importancia de las estrategias o planes que se implementan en el territorio. Se requiere que la planificación suelte su excesiva carga burocrática e inseguridad de sus acciones, los resultados planificados no pueden desbordar los tiempos en tan largo plazo para ver cambios en los territorios, si se compra entre lo planificado y lo que se realiza genera una brecha que rompe los procesos de planificación.

Tal como lo afirma el autor, en momentos de crisis económica, ética y social el ordenamiento del territorio va quedando relegado y por eso es necesario que esta política y sus instrumentos de planificación generen respuestas eficaces y centradas en resolver necesidades a la población, por lo cual los objetivos del ordenamiento obligan a que se posicionen en la agenda política especialmente con una relación en la que prime la discreción-visibilidad-resultados.

A juicio de Farinós y Montiel (2022), bajo estas nuevas concepciones del ordenamiento del territorio, lo obliga a ser el principal soporte del desarrollo territorial sostenible y estar bajo un enfoque integral o comprehensivo que necesariamente logre combinar el crecimiento económico, equidad socioterritorial y sustentabilidad ecológica en las distintas escalas.

Desde otra perspectiva, Gudiño (2011), argumenta que el ordenamiento del territorio renueva sus marcos conceptuales en la medida que el modelo de planificación de tipo voluntarista, dirigida y centrada en el Estado avance hacia un ordenamiento con perspectiva de coordinación y concertación con los diferentes actores que dinamizan los procesos territoriales. Con este nuevo enfoque se está ante una forma de gestión y planificación que brinda soluciones a las complejidades del mercado, genera pautas para el desarrollo socio-productivo en vocación a las necesidades de la población y articula con la gestión del desarrollo sostenible.

Por lo cual el ordenamiento del territorio ante estas nuevas formas de planificación se convierte en una política con instrumentos transversales, integrales y utiliza técnicas para proponer distintos modelos territoriales que permiten tener una prospección del modelo a alcanzar en el largo plazo (Gudiño, 2011).

En esta misma idea, Hildenbrand (2021) plantea que el ordenamiento del territorio es una política de tipo transversal-plurisectorial la cual tiene un relacionamiento muy estrecho con otras políticas públicas como el urbanismo, desarrollo económico regional, políticas sectoriales de equipamientos e infraestructuras y ambiental que hacen que se convierta en conflictiva. Para su funcionamiento es necesario encontrar puntos de equilibrios entre las escalas en las que se implementa y existan mecanismos operativos de coordinación, cooperación y concertación.

De acuerdo con Farinós (2021), avanzar en la política de ordenamiento territorial conlleva a concebir procesos de la nueva gobernanza territorial, en el cual se requiere una revalorización del territorio y la participación de los actores públicos en el marco de una nueva cultura territorial, una renovación de la ética pública y la participación ciudadana.

Otro punto importante para colocar el ordenamiento territorial en la agenda política, es entender que en la actualidad se requiere un ordenamiento que sea interdisciplinar con un enfoque estratégico y flexible, es decir, se demanda que las estrategias propuestas cumplan los criterios de proactividad más que ser reactivas o defensivas tal como se han trabajado hasta la actualidad respondiendo a un modelo de planificación racional comprehensivo.

Según el autor, avanzar en un liderazgo del ordenamiento territorial y proponer una visión o modelo del territorio en el largo plazo se requiere tener coherencia entre los intereses de la sociedad civil y los distintos actores económicos y con ello desarrollar métodos y técnicas que logren vincular nuevos elementos de planificación y gestión con carácter estratégico y con participación que garantice una gobernabilidad adaptativa y efectiva en los territorios (Farinós, 2021).

Desde la posición de Farinós (2021), la realidad actual con el ordenamiento territorial en muchos casos se le considera como una política que generar desencanto y se asume con una actitud fatalista, pues los resultados de cambios esperados no cumplen con las expectativas de las comunidades y no se cumplen con los intereses y necesidades de la población o lo que se llamado el interés general. La experiencia en muchos lugares en donde la planificación territorial se ha implementado ha llevado a que los intereses hegemónicos se vean favorecidos, especialmente con la concentración de ganancias y derramando los efectos negativos y las perdidas en el resto de la sociedad (crisis ecológica, financiera y moral). Es decir, el ordenamiento no ha priorizado el interés general sobre intereses particulares, ni las transformaciones ni los impactos territoriales desde lo económico, ambiental o sociales han traído beneficios para la comunidad.

Un reto para la política del ordenamiento es lograr que se comprenda como parte de la gobernanza del territorio la cual debe ser efectiva y con una reconsideración del papel del territorio en la sociedad y en la política, con la construcción de un modelo territorial deseado adaptado a las necesidades de las poblaciones y con estrategia de implementación territorializable y con posibilidad de seguimiento (Farinós, 2021).

Ante este panorama se requiere que la planificación y sus instrumentos estén en el conocimiento de las comunidades colocando como prioritario la relación entre conocimiento y la acción (Alexander, 2002 citado por Farinós, 2021), de ahí que se requiere que el ordenamiento del territorio tenga etapas definidas de planificación, implementación, gestión y evaluación. Importante resaltar que en ocasiones los instrumentos de ordenamiento territorial tienen una perspectiva estratégica, pero terminan en planes que se ciñen a ordenar los usos del suelo y actividades vinculando de manera variable a los sectores públicos y privados.

Esta situación ha llevado al fracaso a que el ordenamiento del territorio se convierta en una política que coordine a otras políticas sectoriales, especialmente de la infraestructura que, por su tradición, recursos que destina e interés de los políticos termina sobreimponiendo en las decisiones del ordenamiento y generando conflicto en el modelo territorial que se propone y la defensa del interés general (Farinós, 2021).

CAPÍTULO 3. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Tipo y diseño de la investigación

Proponer una estrategia metodológica que permita realizar aportes sobre la participación social en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería (2002-2021) y con ello comprender la complejidad de las tensiones, contradicciones y acuerdos producidos entre los actores sociales, le implican al investigador posicionarse en un paradigma que guíe el proceso investigativo y organizar una estructura de análisis teórica con la cual se comprenda las lógicas del poder y del territorio, además de identificar un método, un enfoque, y las estrategias metodológicas que permitirán dar respuesta al problema de investigación.

Esta investigación se fundamenta en un marco teórico basado en el paradigma de la complejidad y en enfoques del ordenamiento territorial, integrando dimensiones como el poder, los actores sociales y su participación (Cap. 2). Adopta una perspectiva interpretativa que prioriza la comprensión de la realidad social a través de las visiones de los propios actores, enfocándose en los significados que estos atribuyen a sus experiencias y contexto, en contraste con aproximaciones que buscan leyes universales o explicaciones objetivas. Bajo este enfoque, el análisis del ordenamiento territorial de Montería se orienta a develar cómo los actores interpretan y construyen socialmente su territorio mediante prácticas y discursos específicos (Vain, 2012).

La investigación se construye desde un enfoque cualitativo. La perspectiva cualitativa permite describir científicamente como son las interacciones y dinámicas territoriales de los distintos actores de la política del ordenamiento del territorio en Montería, lo que en palabras de Max Weber (1864-1920), sería colocar en consideración significados subjetivos y la comprensión del contexto donde ocurre un fenómeno, más allá de las mediciones que se pudieran hacer sobre ellos.

El abordaje cualitativo de las tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores del ordenamiento territorial en Montería, va a permitir construir un tipo de conocimiento que revelará las visiones de quienes producen, transforman y dinamizan el territorio, es una lectura de las realidades sociales en el marco de una política Estado. Según Gurdíán-Fernández (2007) “es una postura metodológica de carácter dialógico en la que las creencias, los valores, los mitos, los prejuicios y los sentimientos, entre otros, son aceptados como elementos de análisis para producir conocimiento sobre la realidad humana” (p.95)

El método propuesto es el estudio de caso. Los estudios de casos tienen la característica de abordar de forma intensiva una unidad de estudio, esta puede ser una persona, familia, grupo, institución (Muñiz, 2010), para el caso de esta investigación serán los actores de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería.

Sumado a lo anterior, un estudio de caso para el análisis de las tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores de la política de ordenamiento del territorio en el municipio de Montería, es apropiado en la medida como lo argumenta Yin (1989, citado por Martínez 2006), quien considera que es útil en temas de investigación que son prácticamente nuevos, y particularmente examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real y las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes; como es el caso de las dinámicas de los actores sociales del ordenamiento en Montería.

Por lo expuesto, la investigación generada en la tesis tiene una forma de razonamiento de tipo inductiva, en la misma se pasa de un conocimiento de casos particulares (como lo que está ocurriendo con los actores sociales del ordenamiento territorial en el municipio de Montería) a un conocimiento más general. Aunque se parte de un conjunto de teorías, categorías y de los análisis previos que se han desarrollado en el tema; estas se complementan con técnicas de naturaleza inductiva que integran insumos empíricos y ayudan en la construcción y el análisis del fenómeno estudiado.

A continuación, se establecen las etapas de la estrategia metodológica que permitirán estructurar la tesis y encontrar sus resultados:

El proceso investigativo se inició con una reflexión teórica a partir de la revisión de fuentes secundarias, las cuales tienen unos ejes articuladores centrados en: revisión bibliográfica sobre el estado del arte en el campo de la participación de los actores sociales en los procesos de planificación del territorio desde una mirada multiescalar, esto corresponde a los estudios internacionales, América Latina, Colombia y Montería. Revisar estos temas permite generar argumentos fuerza para las interpretaciones a la luz del marco teórico y contextualizar la investigación.

En una segunda etapa se desarrolló la conceptualización de la problemática de la tesis y se tomó el conjunto de teorías que orientan la reflexión y se desarrolló la conceptualización del problema de las dinámicas de los actores sociales en la formulación e implementación en las políticas de planificación territorial y en especial en las de ordenamiento del territorio.

La tercera etapa se divide en cuatro elementos de análisis que responden al primer objetivo específico de la tesis. En primer lugar, se presenta una síntesis conceptual del ordenamiento

territorial como una forma de planificación, destacando su innovación como un instrumento de política integral para el territorio.

Igualmente, se elabora un balance de la política de ordenamiento territorial en Colombia en los últimos 20 años, desde la entrada en vigencia de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y otras leyes asociadas al ordenamiento territorial a escala nacional. Este análisis se realiza desde la perspectiva de la participación de los actores sociales en la construcción y dinámica de dicha política.

Posteriormente, se analizan las dinámicas territoriales de Montería a partir de sus subsistemas socio-demográfico, económico y ambiental, componentes clave que, al interactuar, definen la configuración, organización y modelo actual del territorio.

Finalmente, se desarrolla un análisis contextual sobre la implementación de la política de ordenamiento territorial en el municipio durante los últimos 20 años. Se identifican los planos de ordenamiento territorial implementados y sus modelos territoriales propuestos, así como la relación entre la participación de los actores sociales y la planificación territorial del municipio.

En la cuarta etapa y como respuesta al segundo objetivo específico, se trabajó las perspectivas y enfoques divergentes de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial del municipio, esto a través de un mapeo de actores, la cual “es una metodología ampliamente extendida y vinculada con la teoría de redes sociales” (Pozo Solís, 2007, p. 1). El mapeo de actores se propone como una herramienta metodológica para entender la realidad de un escenario social específico:

Sirve para tomar una fotografía” de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público. Puede constituirse como el lente que permite identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción. (Silva, 2017, p. 10).

Esta tesis ha adoptado el mapeo de actores propuesto por Pozo Solís (2007) como una herramienta específica que permite identificar las relaciones, intereses y el poder de influencia de los diferentes actores en el municipio de Montería. Dicho mapa refleja la participación social en la política de ordenamiento territorial del municipio durante los últimos 20 años.

Según Pozo Solís (2007), con el mapeo de actores se avanza hacia la comprensión de los roles, poderes, pero además se logra identificar “¿quién presiona por qué? ¿Quién no es

escuchado? ¿Quiénes son los afines y quiénes los opuestos? Nunca se debe asumir que todos los actores dentro de una categoría son homogéneos en sus percepciones” (p.1)

Para la construcción del mapa de actores que participan en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería se proponen los siguientes pasos referenciados por Pozo Solís (2007):

Paso 1. Propuesta inicial de clasificación de actores: en este punto se identifican instituciones, grupos organizados o personas individuales que forman parte de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería en los últimos 20 años. La propuesta del listado de los diferentes actores se construyó por medio de lluvias de ideas, en la misma se presentaron actores con influencia positiva o negativa para la implementación de la política de ordenamiento y se clasificaron por grupos de actores sociales.

Paso 2. Identificación de funciones y roles de cada actor: se identifica y reconoce las funciones de los actores sociales e institucionales en el marco de la política de ordenamiento del territorial del municipio de Montería en los últimos 20 años.

Paso 3. Análisis de los actores: en este paso, la tesis propone realizar el análisis de los actores utilizando la información de campo recopilada mediante técnicas e instrumentos de recolección de datos, como entrevistas semiestructuradas a representantes de los actores clave, consultas a expertos con experiencia en investigación y trabajo en temas de ordenamiento territorial en el área de estudio, y un grupo de discusión con líderes comunitarios agrupados en las Juntas de Acción Comunal de Montería (ASOCOMUNAL), en representación de las áreas urbanas y rurales del municipio.

Lo anterior, en el marco de lo argumentado por Algranati et al. (2012), que considera que el mapeo de actores sociales implica indagar con los actores sobre sus interacciones y cómo describen estas relaciones, ya sea que sean de colaboración, indiferencia, conflicto u otro tipo. Sin embargo, este proceso no se limita solo a las perspectivas de los actores directamente consultados, sino que también requiere explorar el contexto territorial, interactuar con otros actores y observar conexiones que podrían no ser evidentes para el grupo en cuestión. Si no se realiza este ejercicio amplio, se corre el riesgo de simplificar el análisis y perder de vista la complejidad inherente a las dinámicas sociales.

En ese contexto, desde la perspectiva planteada con el paradigma de la complejidad y los sistemas complejos el mapeo de actores trasciende su utilidad instrumental como técnica de identificación para convertirse en una herramienta práctica que revela la dinámica del subsistema social de Montería. La metodología captura tanto la identidad de los participantes

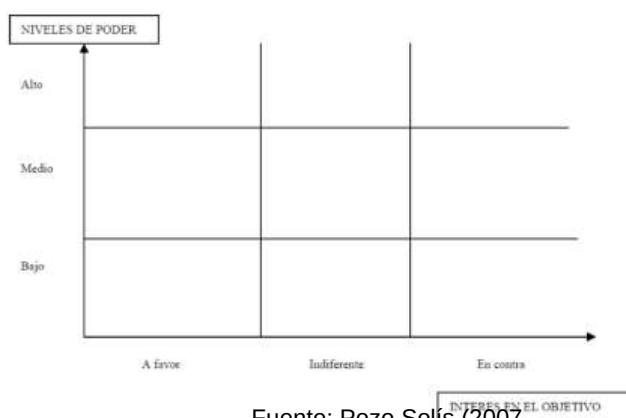
como la naturaleza histórica, contextual y políticamente situada de sus vínculos, rechazando así lecturas neutrales o estáticas de la realidad social, su valor radica precisamente en desvelar estas interdependencias cargadas de poder, donde la configuración territorial emerge como proceso continuamente renegociado.

Desde lo metodológico se propone un análisis cualitativo enmarcado en dos categorías i) relaciones predominantes y ii) niveles de poder. En cuanto a las relaciones predominantes se busca identificar las relaciones de afinidad (confianza) frente a los opuestos (conflictos) en la implementación del ordenamiento territorial en Montería en los últimos 20 años, las mismas tienen los aspectos a favor (relaciones de confianza y colaboración mutua), indeciso/indiferente (relaciones de afinidad, pero existe una mayor incidencia de las relaciones antagónica) y en contra (predomina las relaciones de conflicto).

En cuanto a la jerarquización del poder, se entiende como la capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones en el marco de la implementación de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería, el mismo se clasifica como alto (predomina una alta influencia sobre los demás), medio (genera una influencia medianamente aceptada) y bajo (no hay influencia sobre los demás actores)

Paso 4. Elaboración de la Matriz de Mapa de actores: se construye un cuadro de doble entrada en las filas (eje vertical) está determinada por los grados de poder que puede tener cada actor (alto, medio, bajo) y la columna (eje horizontal) que corresponden a la posición de cada uno con respecto a la implementación de la política de ordenamiento del territorio en Montería (a favor, indiferente y opuestos) (ver figura N° 9). Este cruce de información se realizará con la participación y discusión con los diferentes participantes como actores claves en el ordenamiento territorial en el cual identifican su posición y grado de poder con el cual arroja como resultado el mapa de actores.

Figura N° 9. Cuadro de doble entrada interés vs niveles de poder de los actores sociales



Fuente: Pozo Solís (2007)

De acuerdo con Pozo Solís (2007), se puede utilizar la siguiente matriz para recoger la información que constituirá el mapa (ver tabla N° 1):

Tabla N° 1. Matriz de Actores

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	ROL EN EL PROYECTO	RELACION PREDOMINANTE	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
Clasificación de los diferentes actores sociales en un espacio preciso	Conjunto de personas con intereses homogéneos que participan en un proyecto o propuesta NOMBRE	Funciones que desempeña cada actor y el objetivo que persigue con sus acciones	Se define como las relaciones de afinidad (confianza) frente a los opuestos (conflicto) 1. A FAVOR 2. INDIFERENTE 3. EN CONTRA	Capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones 1. ALTO 2. MEDIO 3. BAJO

Fuente: Pozo Solís (2007)

Paso 5. Reconocimiento de las relaciones sociales: en este punto se identifica y analiza el tipo de relaciones que se dan entre los actores identificados, en especial si es de i) relación de fuerte colaboración y coordinación, ii) relaciones débiles o puntuales, iii) relaciones de conflicto.

Paso 6. Reconocimiento de las redes sociales existentes: finalmente se identifican las redes existentes en el territorio con las cuales se avanza en la gestión comunitaria, ambiental, social, productiva, seguridad, entre otras; en el marco de la política de ordenamiento del territorio. Así mismos, se tipifican las relaciones entre los actores que necesitan apoyo por sus débiles relacionamientos y los que están en conflicto permanente.

En ese orden, se propone como quinta etapa y respuesta al tercer objetivo, parte de los resultados contextuales de las dinámicas territoriales del municipio, la identificación de los actores sociales que configuran el ordenamiento en Montería y la realidad de los espacios de participación social en los cuales se inciden o no en la política de ordenamiento, se llega al producto del análisis de las tensiones, las contradicciones y los acuerdos existentes para la implementación de la política de ordenamiento territorial en Montería.

El resultado del análisis de las tensiones territoriales se entiende en esta tesis como un conjunto de presiones o movimientos que generan estrés entre los actores sociales en relación a variables ambientales, sociales, económicas, políticas e instituciones, pues son productos de las interacciones de los subsistemas que conforman el territorio monteriano.

Las tensiones se consideran problemáticas cuando “desbordan la capacidad de respuesta de los individuos y de la organización social y exigen la intervención expresa del Estado para movilizar recursos, regular ciertos comportamientos, limitar algunas libertades y/o restablecer

los equilibrios deseables” (MAVDT, 2004, p. 22). Las tensiones se podrían clasificar como simples cuando interaccionan dos variables (ej. Ambiente y economía) y complejas cuando involucra tres o más variable (ej. Ambiente, social, economía) y sus dinámicas en el ordenamiento territorial impactan a los diferentes actores sociales.

En cuanto a las contradicciones territoriales se encuentran aquellas situaciones del territorio y de las comunidades que finalmente “bajo ninguna condición es verdadera” (RAE, 2022), es decir, se exponen realidades que, aunque se muestran como verdaderos avances en el desarrollo territorial para lograr la sostenibilidad, la equidad y la igualdad, terminan siendo de pocos impactos para transformar la vida de los distintos actores sociales.

Por último, se explicitan los acuerdos territoriales con los cuales funciona la implementación de la política del ordenamiento en Montería, entendiendo los acuerdos como las decisiones conjuntas y distintos tratos entre los actores sociales para el funcionamiento del territorio urbano y rural, y en algunos casos han permitido superar o avanzar en las tensiones identificadas.

Finalmente, los resultados de la tesis cierran con una propuesta de una categoría analítica territorial y lineamientos que permiten generar recomendaciones a los actores sociales sobre la incidencia en la política del ordenamiento territorial de Montería, enmarcado en las teorías sociales contemporáneas que permiten pensar en nuevas formas de relaciones sociales de los actores que construyen y dinamizan el territorio en la escala municipal y nacional.

3.2 Técnicas e instrumentos de recolección de información

Esta tesis, en su enfoque metodológico, se basó principalmente en el análisis documental de fuentes primarias y secundarias para extraer información relevante y generar conocimiento. La revisión documental fue fundamental para la construcción del marco teórico y el análisis contextual a nivel territorial y regional, desde la perspectiva de la política de ordenamiento territorial.

En cuanto a la recolección de datos primarios, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los actores clave como fueron la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge – CVS (1 entrevista), a un exconcejal del municipio de Montería (1 entrevista) y al sector privado (1 entrevista a la Cámara Colombiana de la Construcción -CAMACOL- y 1 entrevista a la Federación Ganadera de Córdoba -GANACOR-).

Asimismo, se realizaron entrevistas al Gobierno Municipal (2 a funcionarios de la Secretaría de Planeación Municipal y 1 a un funcionario del Programa de Participación Ciudadana) y al Consejo Territorial de Planeación -CTP- (1 entrevista al presidente del CTP).

En total, se aplicaron 8 entrevistas a representantes de distintos actores sociales que forman parte de la institucionalidad y dinamizan la política de ordenamiento territorial en Montería. Estas entrevistas tuvieron una duración promedio de una hora; tres se realizaron de forma virtual a través de la plataforma *Google Meet* y cinco de manera presencial. Para su desarrollo, se utilizó un guion con preguntas diferenciadas según el actor social y su relación con los objetivos planteados.

En cuanto a la información proporcionada por los entrevistados, se solicitó su autorización para grabar las conversaciones, a lo cual todos accedieron. Con este material, se elaboró una matriz de información en la que se organizó cada actor junto con sus respuestas a las preguntas formuladas. A partir de esta matriz, se transcribió la información correspondiente a cada respuesta específica. Los resultados obtenidos fueron un insumo de gran relevancia para la construcción de los objetivos 2, 3 y 4.

Asimismo, se organizó un grupo de discusión con líderes comunitarios pertenecientes a las Juntas de Acción Comunal (JAC) de Montería (ASOCOMUNAL-JAC Montería). En este participaron 13 personas, entre líderes comunales y presidentes de las JAC. Para su desarrollo, se realizó una convocatoria con el apoyo de la Universidad de Córdoba-Montería, bajo el liderazgo de la directora de esta tesis. La jornada tuvo lugar en las instalaciones de la universidad, específicamente en la sala de juntas del Programa de Licenciatura en Ciencias Sociales y como moderador de la actividad, se eligió al doctorando de este trabajo.

La metodología consistió en la formación de pequeños grupos de participantes con características similares, según su procedencia (zona urbana o rural). El moderador inició con una presentación magistral introductoria sobre el ordenamiento territorial y la participación de los actores sociales. A partir de este contexto, se generaron discusiones en torno a temas específicos relacionados con las preguntas planteadas por el moderador y los objetivos de la investigación. Las respuestas derivadas de estas discusiones fueron agregadas a la matriz de información construida para su sistematización y fueron clave para trabajar los objetivos 2, 3 y 4.

Adicionalmente, se llevó a cabo una consulta a expertos con trayectoria en investigación y trabajos sobre ordenamiento territorial en el área de estudio. Estos expertos fueron seleccionados a través de *Google Scholar*, identificando aquellos con publicaciones recientes sobre Montería y los temas de interés.

De un total de 20 autores contactados, 15 respondieron al instrumento de consulta, el cual se aplicó mediante un formulario de Google. Este contenía preguntas sobre la dinámica del ordenamiento territorial en Montería y su relación con los actores sociales. Asimismo, se indagó sobre el papel de la academia en esta política a nivel municipal. Las respuestas obtenidas se descargaron del formulario y se consignaron en la matriz de información construida para su sistematización, constituyéndose en un insumo clave para el desarrollo de los objetivos 2, 3 y 4.

Finalmente, a partir de la interacción y las recomendaciones de los diferentes actores sociales, surgió la necesidad de esta tesis de identificar dos actores clave en la dinámica de la política territorial en los últimos 20 años, ellos son: los medios de comunicación y los grupos armados ilegales con control territorial. Estos actores ejercen una influencia directa en las acciones territoriales, ya que uno gestiona y difunde la información entre los distintos actores sociales, mientras que el otro coacciona y somete a las comunidades mediante el miedo y las armas.

Para contextualizar el papel de estos actores en la política de ordenamiento territorial, se llevó a cabo una revisión documental de los archivos digitales de los medios de comunicación más influyentes de la región, así como una búsqueda de las investigaciones más relevantes sobre lavado de activos y bandas criminales en Montería. La información recopilada se sistematizó en una matriz de datos, lo que permitió verificar la importancia de estos actores en la dinámica territorial.

Las fuentes secundarias de información incluyeron una revisión exhaustiva de bibliografía multidisciplinaria sobre el tema, los POT formulados, notas periodísticas, leyes, planes y programas, información de redes sociales institucionales y de los actores sociales, así como informes institucionales que permitieron rastrear la información y los procesos desarrollados.

La información espacial, cartográfica y estadística fue fundamental para comprender las dinámicas sociales, económicas y ambientales, tanto urbanas como rurales. Se analizaron aspectos como el crecimiento urbano en los últimos 20 años, los usos del suelo, los cambios en los usos del suelo urbano, equipamientos e infraestructuras. Estas dinámicas espaciales fueron concebidas como procesos y relaciones espaciales, constituyendo un insumo esencial para contextualizar a los actores sociales y los impactos, tanto positivos como negativos, generados por la implementación de la política de ordenamiento territorial.

3.3 Categorías territoriales propuestas para el análisis de la tesis

Propuesto el marco teórico que permite interpretar las situaciones problema que ha expuesto la tesis sobre la participación de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería en los últimos 20 años y las distintas etapas que incluye la metodología, a continuación se presentan las categorías y subcategorías que permitirán abordar los análisis y las relaciones espaciales que le darán soporte a la investigación, tal como se muestran en el siguiente Tabla (Nº2).

Tabla Nº 2. Operacionalización de las categorías

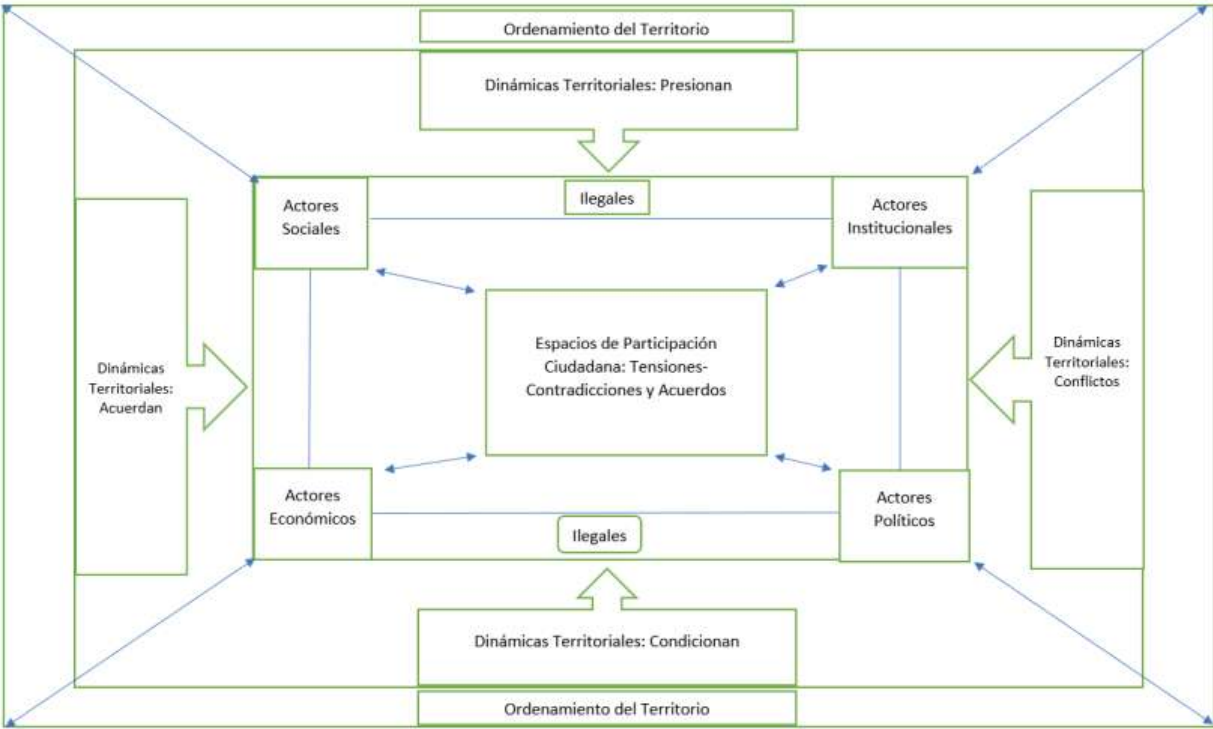
Objetivo Relacionado	Categorías	Subcategoría	instrumento	Fuente de información	Procedimientos			
Reconocer las perspectivas y enfoques divergentes de los actores sociales que han ejercido un papel determinante en la formulación de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería en el periodo 2002-2022.	Dinámica territorial	Uso de la tierra	Revisión documental	Censos nacionales, revisión documental geohistoria de Montería, planes de desarrollo, POT	Sistematización y análisis de información secundaria del área de estudio, análisis de datos estadísticos e información espacial			
		Desarrollo urbano						
		Desarrollo rural						
		Violencia territorial						
		Determinantes ambientales						
Reconocer las perspectivas y enfoques divergentes de los actores sociales que han ejercido un papel determinante en la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería en el periodo 2002-2021.	Actores sociales	Participación de actores sociales	Entrevistas	Entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión con actores sociales	Análisis de las entrevistas y grupos discusión			
		Participación de actores económicos	Consulta a expertos					
		Participación de actores institucionales	Grupo de discusión			Revisión documental	selección y transcripción de la información de entrevistas	
		Participación de actores políticos	Revisión documental					Mapa de actores
		Participación de actores ilegales						
Analizar las tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores sociales en la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería	Tensiones contradicciones acuerdos	Concejo Municipal de Montería	Entrevistas	Entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión con actores sociales	Análisis de las entrevistas y grupos discusión			
		Consejo Territorial de Planeación de Montería	Consulta a expertos					
		Sector Ambiental	Grupo de discusión			selección y transcripción de		

durante el período 2002-2021		Sector Privado		Revisión documental	la información de entrevistas Mapa de actores
		Sector Gobierno Municipal			
		Sector de organizaciones de la sociedad civil			
		Sector Académico			
		Medios de Comunicación			
		Grupos armados ilegales con control territorial			
Proponer nuevas categorías analíticas y lineamientos territoriales que posibiliten la incidencia de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería	Incidencia de los actores sociales	Categorías analíticas y lineamientos propuestos	Entrevistas Consulta a expertos Grupo de discusión	Resultados preliminares de la investigación objetivo específicos	Análisis documental de resultados

Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia. 2024

A partir de las categorías y subcategorías propuestas con el cual se trabaja en la tesis, se presenta a continuación el esquema que interrelaciona el análisis de las mismas y la multiescalaridad de trabajo para comprender la problemática de los actores sociales en el ordenamiento territorial del municipio de Montería en los últimos 20 años (figura N° 10).

Figura N° 10. Esquema de análisis de la tensiones, contradicciones y acuerdos de los actores sociales de ordenamiento territorial de Montería



Fuente: Cristian Padilla Rodriguez, elaboración propia. 2024

CAPÍTULO 4. DINÁMICAS MULTIESCALARES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA Y MONTERÍA (2002-2021)

4.1 Dinámicas territoriales que inciden en el ordenamiento territorial de Colombia

La Constitución Nacional de 1991 establece a Colombia como una república unitaria y descentralizada para la administración del Estado y la representación política. El territorio nacional se divide para fines administrativos en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, conformando la División Político-Administrativa.

Colombia se divide en 32 departamentos (denominados provincias en Argentina), 4 distritos especiales establecidos por la Constitución actual, incluyendo el Distrito Capital, 1.098 municipios, 20 corregimientos departamentales, y San Andrés, que, si bien no es un municipio según la Ley 1 de 1972, sí es una entidad territorial adicional. El país cuenta con 8.052 centros poblados, incluyendo caseríos, corregimientos e inspecciones de policía municipales y departamentales, distribuidos a lo largo y ancho de los 1.141.748 Km² que conforman la geografía continental nacional. La superficie total de Colombia, incluyendo la soberanía marítima de 928.660 Km², es de 2.070.408 Km² (ver figura N° 11)

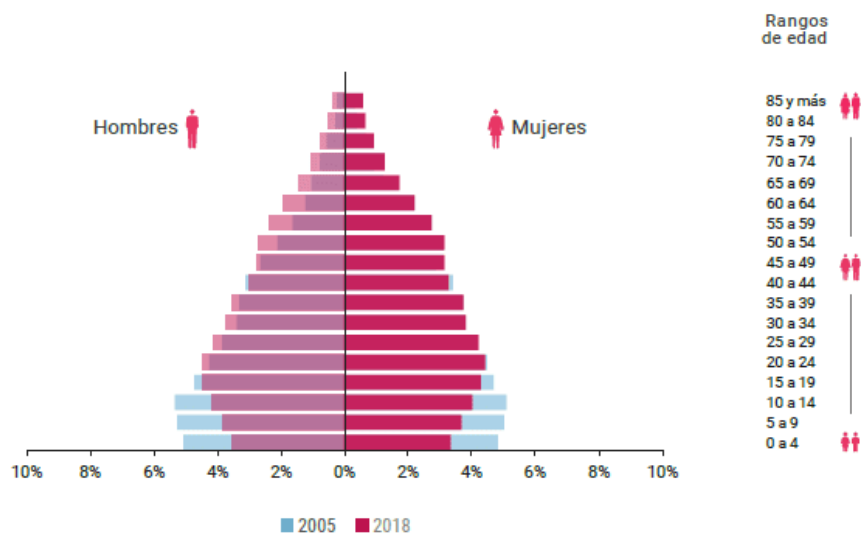
Figura N° 11. Mapa división política-administrativa de Colombia



Fuente: IGAC-2024

La población estimada en Colombia, según el Censo Nacional de Población y Vivienda (2018) es de 48.258.494 personas (DANE, 2018), el 51.2% son mujeres y 48.8% corresponden a hombres. En la pirámide poblacional los rangos de edades predominante está la ubicada en el rango de los 15-65 años sumando el 68.2%, seguido del grupo poblacional de 0-14 años con el 22.6% y finalmente los ubicados en el rango de más de 65 años que alcanza el 9.1% de toda la población (ver figura N° 12)

Figura N° 12. Pirámide poblacional de Colombia-2018



Fuente. DANE, 2018

En cuanto a grupo étnicos que conforman al país, se identifican el 6.2% como parte de los NARP (negra, afrocolombiana, raizal y palenquera) y se suman como indígenas el 4.4% de la población (DANE, 2018, 2019; Minhacienda, 2023). De acuerdo con la distribución espacial de la población a nivel nacional se encuentra que el 77.1% viven en las cabeceras municipales (áreas urbanas), el 7.1% se ubica en centros poblados y 15.8% conviven en las áreas rurales dispersas. Lo que demuestra país con una concentración en las áreas urbanas y con desequilibrio espacio en su distribución de la población.

En términos de acceso a los servicios públicos existe una brecha importante de las áreas urbanas y las áreas rural que llega hasta el 51% lo que refleja un alto grado de desigualdad entre dichas áreas. A nivel nacional según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) del 2020, el servicio con mayor cobertura es el de energía eléctrica y la menor cobertura es el internet, es especial en las áreas rurales (DANE, 2021).

Según el Plan Nacional de Desarrollo -PND- (2022-2026), más 3.2 millones de personas no tienen soluciones de agua potable y el 82% corresponde a población ubicada en zonas

rurales. A esto se suma el acceso a internet en áreas urbanas cerca del 40% de los hogares no cuenta con este servicio en zonas rurales el indicador alcanza el 71.2 % sin acceso (ver figura N° 13).

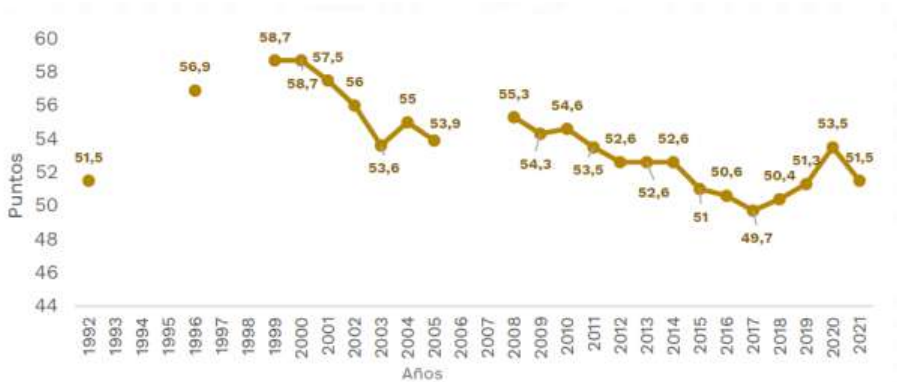
Figura N° 13. Acceso a servicios públicos a nivel nacional (ENCV-2020)



Fuente: Minhacienda, 2023

El índice de Gini como medida para la desigualdad de los ingresos a nivel nacional este alcanzó los 51.5 puntos, lo que convierte a Colombia como el segundo país más desigual en América Latina, superado solamente por Brasil (Banco Mundial, 2021) (ver figura N° 14).

Figura N° 14. Índice de Gini Colombia (1992 - 2021)



Fuente: Banco Mundial, 2021

Otro indicador poblacional de interés hace referencia a la pobreza monetaria, como evidencia de la movilidad social a nivel nacional para el año 2021 se ubicó en 39.3% lo que es un número elevado a nivel regional, situación que se agravó con la emergencia del COVID-2019 (Minhacienda, 2023) (ver figura N° 15).

Figura N° 15. Pobreza Monetaria en Colombia (2012-2021)



Fuente: Minhacienda, 2023

Según datos de Minhacienda (2023), para el año 2022 Colombia en su indicador de pobreza multidimensional, que corresponde a la pobreza de los hogares en relación a condiciones educativas, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, suma a medir el 12.9% del total nacional. La situación de esta pobreza en el área rural es crítica ya que suman 3.1 veces comparado con las zonas urbanas lo que genera una brecha importante para el desarrollo de las comunidades

En ese mismo orden, el PND (2022-2026), el 82% de los municipios supera el promedio nacional de pobreza multidimensional, y 281 municipios tienen incidencias de pobreza dos o más veces por encima de la media nacional. Además, en 2021, la pobreza multidimensional rural fue del 31,1%, mientras que la urbana fue del 11,5%, una brecha de 19,6 puntos porcentuales. (ver figura N° 16)

Figura N° 16. Contribuciones a la incidencia ajustada de la pobreza multidimensional 2021

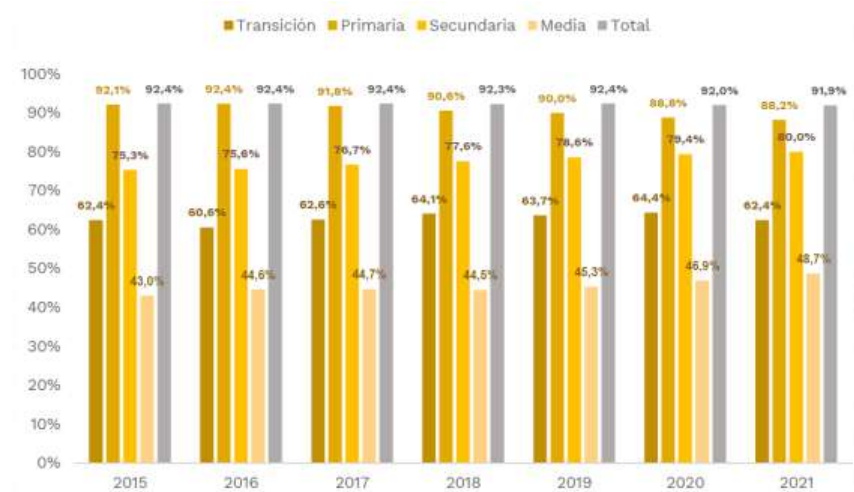


Fuente: Minhacienda, 2023

De acuerdo con información proporcionada por el Minhacienda (2023), en cuanto a la educación a nivel nacional, se referencia que los esfuerzos se centran principalmente en avanzar en las tasas de cobertura por nivel educativo, entre ellos se ha logrado 60% de la primera infancia escolar y con ello permitir ingreso al sistema de los de menos de 5 años al sistema educativo. Otro avance importante es que al 2022 el promedio de cobertura está por encima del 90% y secundaria cercanos al 80%.

Sin embargo, reconoce el PND (2022-2026) que el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación tienen problemas estructurales que permitan desarrollar nuevas oportunidades para lograr movilidad educativa y social, hoy el indicador de muestra que de cada 100 niños que se matriculan en preescolar solo el 30% se gradúa de bachilleres y apenas el 20% logra llegar a la universidad (ver figura N° 17).

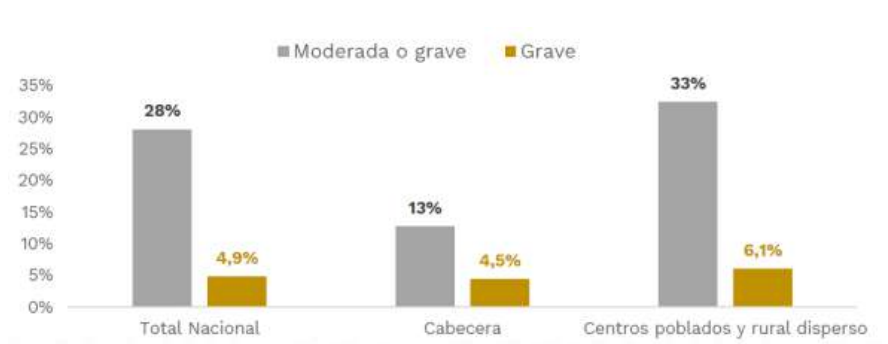
Figura N° 17. Tasa de cobertura neta por nivel educativo y total (2015-2021)



Fuente: Minhacienda, 2023

Conforme a los registros del Minhacienda (2023), los datos de nutrición a nivel nacional se revelan que para el año 2021 el país clasificó con prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares sumó el 28.1%, esto se traduce que el 28 de cada 100 hogares disminuyeron la cantidad y calidad de los alimentos consumidos, al menos una vez en los últimos 12 meses esto propiciado por la falta de dinero y recursos. En cuanto a las áreas urbanas la prevalencia de moderada o grave se encontró en el 13% y en las zonas rurales en el 33% (ver figura N° 18).

Figura N° 18. Prevalencia de Inseguridad Alimentaria 2021

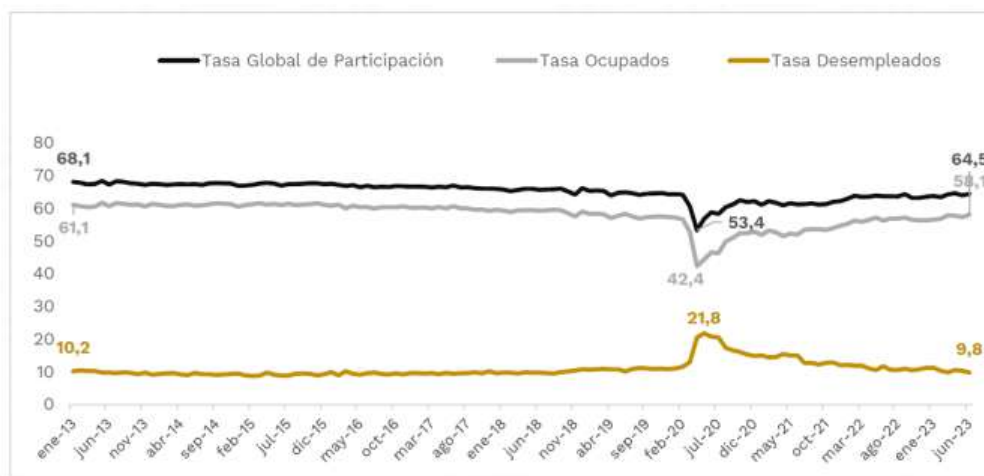


Fuente: Minhacienda, 2023

En Colombia de los retos más importante a nivel nacional es la generación de empleo formal y que en ella se puedan vincular población joven, de acuerdo a los reportes nacionales a 2023 la tasa de desempleo se ubicó en 9.8%, lo que significa un reto en materia económica, más

cuando aún hay los rezagos del COVID-19 golpea al sector productivo nacional que para pandemia sumo un desempleo del 22% (Minhacienda, 2023) (ver figura N° 19).

Figura N° 19. Empleo 2013 -2023 Colombia (%)



Fuente: Minhacienda, 2023

En el contexto urbano de Colombia, el cual es definido como un país de ciudades, se observa un panorama complejo en materia de desarrollo. Si bien las urbes colombianas funcionan como motores de la economía nacional y albergan a la mayoría de la población, también son escenario de profundas desigualdades que impactan negativamente en su competitividad y sostenibilidad (Zorro, 2020).

Según Zorro (2020) y ONU-Habitat (2015), las ciudades colombianas concentran el 85% del PIB nacional y es el hogar de tres de cada cuatro colombianos. Este fenómeno de urbanización, que ha aumentado significativamente en las últimas seis décadas (Zorro, 2020; Peñaranda, 2022), y ha llevado a una concentración urbana considerable, con 60 ciudades de más de 100.000 habitantes y 11 ciudades con más de 500.000 habitantes.

A pesar de este crecimiento, las inequidades territoriales persisten, afectando la competitividad y sostenibilidad urbana. La falta de coordinación y planificación entre ciudades ha resultado en una distribución desigual de los recursos y servicios, agravando las disparidades socioeconómicas. Esto se evidencia en la situación de pobreza que afecta al 33,6% de la población urbana y en la vulnerabilidad del 23,1%, lo que coloca a más del 56% de la población en riesgo social (Uribe y Londoño, 2023).

Si bien la urbanización ha traído beneficios significativos, como la universalización de los servicios públicos domiciliarios, con mejoras sustanciales en energía, acueducto y alcantarillado desde 1964 hasta 2005 (Observatorio del Sistema de Ciudades, 2019), estos avances se ven contrarrestados por el crecimiento urbano informal, que afecta al 50% de las

ciudades (PND 2022-2026). Además, la infraestructura para la movilidad urbana sigue siendo deficiente, con solo un 21% de vías primarias el 66% corresponde a secundaria y el 97% son terciarias sin pavimentar.

Por otro lado, el DNP (2018) señala que la desigual distribución espacial de la población en Colombia, con densidades extremadamente variables entre regiones como Bogotá, con una densidad de 5.034,7 habitantes por km², contrasta fuertemente con departamentos como Guainía y Amazonas, que tienen densidades menores a 3 habitantes por km². Esta concentración poblacional en áreas con intensa actividad económica, como Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico, resalta la polarización económica y social del país.

La primacía de Bogotá ha aumentado, reflejando su creciente importancia económica y política, pero también ampliando la brecha con otras ciudades (DNP, 2018). A pesar de la pérdida de dinamismo de ciudades como Medellín y Cali, el sistema urbano colombiano sigue siendo diverso y complejo. El crecimiento de ciudades vinculadas al comercio internacional y la minería, como Cartagena y Villavicencio, evidencia nuevos focos de desarrollo económico.

En este marco, la Misión del Sistema de Ciudades (DNP, 2018) clasifica el desarrollo urbano del país en ciudades uninodales y aglomeraciones urbanas, estas últimas compuestas por conjuntos de ciudades con relaciones funcionales. Este sistema está compuesto por 18 aglomeraciones urbanas que incluyen 113 municipios, 16 ciudades uninodales, 8 capitales de departamento y 14 ciudades con funciones subregionales, totalizando 56 ciudades.

En cuanto al campo colombiano, según Morales (2016), en Colombia, el problema de la tierra ha estado intrínsecamente ligado a las dinámicas del conflicto armado, esta situación se ve agravada por las tensiones generadas por la imposición del modelo capitalista a nivel regional. Las élites políticas han intervenido en el campo y en la sociedad rural con la intención de generar procesos de modernización, en los que la tierra y el mundo agrario son vistos como simples factores de producción y el campesino como un actor más en la dinámica de la producción, relegándolo a un rol de proletario rural. Esta compleja interacción entre los actores ha desembocado en un profundo descontento social en las sociedades campesinas, lo que en muchos casos ha derivado en su organización y movilización.

Como sostienen Díaz y López (2021), la tierra en Colombia no solo es un recurso productivo, sino también un activo para la intimidación, la evasión de impuestos, la adquisición de poder, la participación en la política, la exclusión del Estado, la formación de guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y otros grupos. Por lo tanto, el modelo de desarrollo ha favorecido en cierta

medida a las grandes empresas, dejando en el olvido al campesinado y generando un uso inadecuado de la tierra.

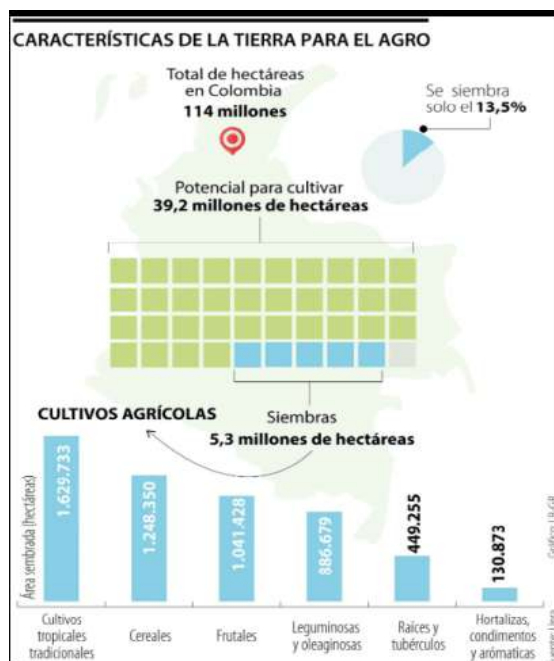
Desde mediados del siglo XX, diversos diagnósticos territoriales han documentado el dominio del uso inadecuado del suelo en el sector rural de Colombia, tanto para la ganadería como para la agricultura, lo que condiciona una vida de miseria para los habitantes rurales (Díaz y López, 2021).

En este contexto, se identifica el uso de la tierra como una de las problemáticas que impactan de manera compleja a la sociedad colombiana y a su ordenamiento territorial, afectando el desempeño de la economía, la sociedad, la superación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

En términos cuantitativos, Colombia posee una extensión de tierras de 114 millones de hectáreas, de las cuales 39,2 millones de hectáreas se consideran frontera agrícola, lo que representa el 34% del total nacional. Para el año 2021, se registraron 5,3 millones de hectáreas sembradas, lo que significa que solo se utilizó el 13,5% del potencial (La República, 2022).

Tal como lo indica el diario La República (2022), los principales cultivos son el café (841.202 ha), la caña de azúcar (284.419 ha) y el cacao (241.326 ha), que en conjunto suman 1,6 millones de hectáreas (ver figura N° 20). Asimismo, los cereales suman 1,2 millones de ha y las frutas alcanzan 1,04 millones de ha, lo que representa el 70% de los cultivos en Colombia.

Figura N° 20. Características de la tierra para el agro



Fuente: La República, 2022

De acuerdo con el inventario rural presentado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) en 2017, entidad técnica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, la cual tiene como misión trabajar con el sector agropecuario para planificar e implementar un modelo de ordenamiento agropecuario como política pública, se concluye que el 75,19% de los predios rurales se destinan a actividades económicas agropecuarias y suman el 84,06% del área total del país. Los predios considerados como parte de la frontera agrícola representan el 75,59% y están destinados al desarrollo agropecuario (ver tabla N° 3)

Tabla N° 3. Número de predios y área según destino económico-total nacional-2017

Destino económico	Total nacional				En Frontera Agrícola			
	Predios		Área		Predios		Área	
	#	%	ha	%	#	%	ha	%
Agropecuario	2.977.678	75,19	83.446.453,75	84,06	2.355.566	78,59	35.336.787,40	94,16
Agrícola	84.744	2,14	728.737,90	0,73	74.982	2,50	457.380,89	1,22
Pecuario	11.814	0,30	236.623,17	0,24	10.522	0,35	198.414,74	0,53
Agroindustrial	1.275	0,03	31.268,38	0,03	934	0,03	12.093,83	0,03
Forestal	4.318	0,11	1.215.408,95	1,22	1.753	0,06	63.319,42	0,17
Habitacional	520.469	13,14	1.626.152,16	1,64	324.279	10,82	593.293,17	1,58
Otros	359.939	9,09	11.984.375,42	12,07	229.420	7,65	867.445,60	2,31
Total	3.960.237	100	99.269.019,73	100	2.997.456	100	37.528.735,05	100

Fuente: UPRA, 2017

Según lo reportado por la UPRA (2017), a nivel nacional, el fraccionamiento de la propiedad revela datos importantes para comprender las dinámicas de los propietarios, hasta media hectárea suman el 37,34% del total de predios rurales, lo que representa el 0,21% del área rural total. A esto se suman 501 predios con áreas superiores a las 10.000 hectáreas, que representan el 44,52% del área rural total. En cuanto a las fracciones dentro de la frontera agrícola, el 35,98% corresponden a predios con menos de media hectárea y representan el 0,47% de la superficie total de dicha frontera. A esto hay que sumar 82 predios con superficies mayores a 10.000 hectáreas, que suman el 5,69% del área total (ver tabla N° 4).

Tabla N° 4. Número de predios y áreas según rangos de tamaño predial-total nacional 2017

Rangos de tamaño	Total				En Frontera Agrícola			
	Predios		Área		Predios		Área	
	#	%	ha	%	#	%	ha	%
Hasta 0,5 ha	1.478.726	37,34	210.562,31	0,21	1.078.382	35,98	174.582,60	0,47
Mayor de 0,5, hasta 1 ha	445.358	11,25	338.701,51	0,34	377.650	12,60	285.659,34	0,76
Mayor de 1, hasta 2,5 ha	604.991	15,28	1.008.810,10	1,02	505.124	16,85	838.759,40	2,23
Mayor de 2,5, hasta 3 ha	118.382	2,99	332.044,35	0,33	93.900	3,13	262.584,89	0,70
Mayor de 3, hasta 5 ha	305.767	7,72	1.208.872,71	1,22	242.969	8,11	957.362,31	2,55
Mayor de 5, hasta 10 ha	334.284	8,44	2.411.842,65	2,43	254.308	8,48	1.824.821,14	4,86
Mayor de 10, hasta 20 ha	251.698	6,36	3.605.956,32	3,63	179.589	5,99	2.558.184,83	6,82
Mayor de 20, hasta 50 ha	235.610	5,95	7.564.995,85	7,62	153.645	5,13	4.876.421,79	12,99
Mayor de 50, hasta 100 ha	100.226	2,53	7.040.339,66	7,09	59.975	2,00	4.188.831,55	11,16
Mayor de 100, hasta 200 ha	48.075	1,21	6.588.339,82	6,64	28.049	0,94	3.844.100,11	10,24
Mayor de 200, hasta 500 ha	23.259	0,59	7.022.867,69	7,07	14.480	0,48	4.376.653,87	11,66
Mayor de 500, hasta 1000 ha	7.811	0,20	5.643.885,60	5,69	5.542	0,18	4.059.281,92	10,82
Mayor de 1000 hasta 2000 ha	3.780	0,10	5.102.386,34	5,14	2.812	0,09	3.744.744,04	9,98
Mayor de 2000 hasta 5000 ha	1.351	0,03	4.088.785,76	4,12	794	0,03	2.336.542,92	6,23
Mayor de 5000 hasta 10000 ha	418	0,01	2.908.687,51	2,93	155	0,01	1.063.468,63	2,83
Mayor de 10.000 ha	501	0,01	44.191.941,56	44,52	82	0,00	2.136.736	5,69
Total	3.960.237	100	99.269.019,74	100	2.997.456	100	37.528.735,34	100

Fuente: UPRA, 2017

Esta entidad también señala que respecto a los tipos de propietarios de los predios rurales que se encuentran en la frontera agrícola, el 95,76% son propietarios o poseedores representados en personas naturales o jurídicas privadas. A nivel nacional, representan el 84,52% del territorio nacional (ver tabla N° 5).

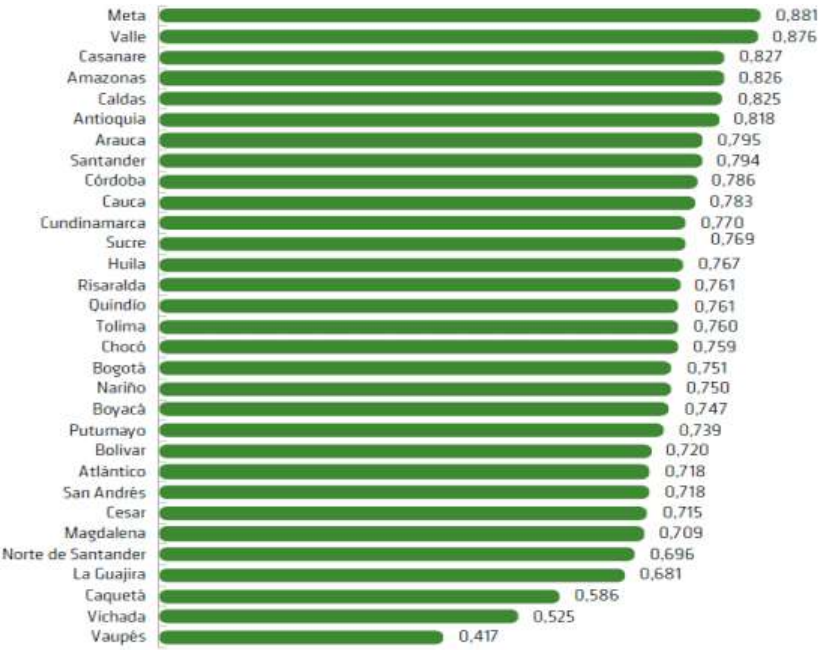
Tabla N° 5. Porcentaje de predios y área según clase de propietario o poseedor-total nacional 2017

Tipo poseedor de predio	Total				Dentro de la FA			
	Predios		Área		Predios		Área	
	#	%	ha	%	#	%	ha	%
Personas naturales o jurídicas privadas	3.752.055	95,43%	46.584.278	47,48%	2.847.961	95,76%	31.276.543,35	84,52%
Predios del Estado*	153.572	3,91%	15.878.546	16,18%	105.174	3,54%	4.438.086,10	11,99%
Territorios colectivos	5.855	0,15%	35.408.027	36,09%	3.679	0,12%	1.215.790,26	3,29%
Otros	20.325	0,52%	242.409	0,25%	17.178	0,58%	73.931,02	0,20%
Total	3.931.807	100,00%	98.113.260	100,00%	2.973.992	100,00%	37.004.351,73	100,00%

Fuente: UPRA, 2017

Ahora bien, según la UPRA (2017), el índice que mide la desigualdad de la distribución de la tierra en Colombia (Gini) es uno de los más altos del mundo y de América Latina, alcanzando valores de 0,869 en el territorio nacional. De los 31 departamentos que conforman el país, en 28 el Índice de Gini está por encima de 0,6. Entre los departamentos más desiguales se encuentran Meta (0,88), Valle del Cauca (0,87) y Casanare (0,82). Por el contrario, los departamentos con mayor igualdad son Caquetá (0,58), Vichada (0,52) y Vaupés (0,41) (ver figura N° 21).

Figura N° 21. índice de Gini de la propiedad rural nacional



Fuente: UPRA, 2017

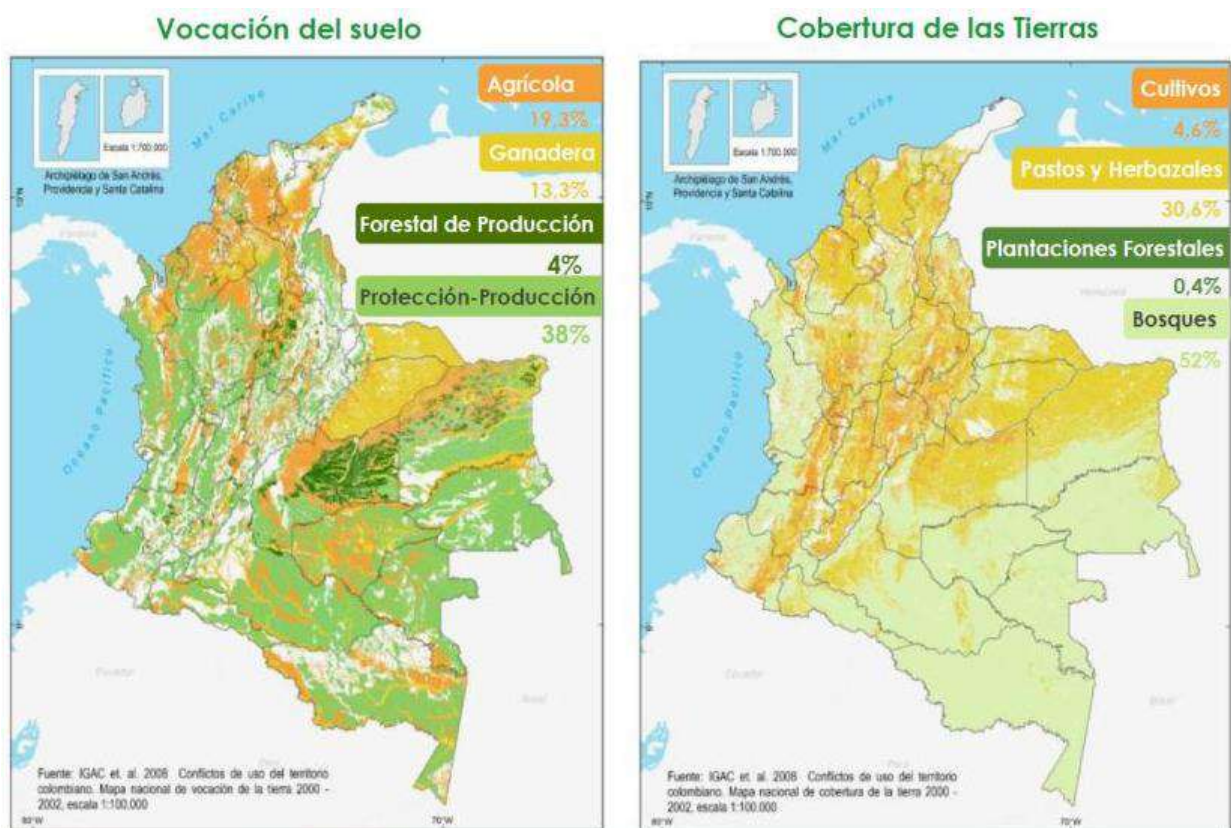
Bajo ese contexto, Colombia enfrenta un grave problema de inequidad en la distribución de la tierra, una situación que ha persistido durante décadas y ha tenido un impacto profundo en el desarrollo rural y la sociedad en su conjunto. El Índice de Theil, que mide la heterogeneidad de la distribución, presenta un valor de 0.1615, lo que indica una alta disparidad (UPRA, 2017).

La institución en mención reporta que el 10% de los propietarios y/o poseedores de tierras en Colombia concentra menos del 0,37% del área total, mientras que el 10% con mayor cantidad de tierra posee 7 veces más de la que les correspondería en un escenario de igualdad. Esta concentración excesiva de la tierra en manos de unos pocos ha generado diversos problemas, como la ineficiencia en el uso del suelo, la degradación ambiental, la pobreza rural y el conflicto armado.

En cuanto a los diagnósticos del gobierno nacional (UPRA, 2018) señalan que el ineficiente uso del suelo rural es uno de los principales problemas del ordenamiento territorial en Colombia. Las tensiones en el uso del suelo se deben a nuevos conflictos generados por la expansión urbana, la construcción de infraestructuras, las actividades económicas y extractivas en áreas rurales, y la adjudicación de territorios colectivos a comunidades étnicas. Anteriormente, el conflicto más complejo era el generado por las actividades ganaderas en zonas agrícolas y estas en zonas de ecosistemas estratégicos.

Para Díaz y López (2021) y UPRA (2018) revelan serios problemas de uso del suelo en Colombia, en el caso del uso forestal, solo 0.4 millones de los 48 millones de hectáreas con vocación forestal se encuentran bajo este uso. En cuanto a la ganadería, se destinan 34 millones de hectáreas a pasturas extensivas, mientras que la vocación de los suelos solo permitiría 15 millones (ver figura N° 22). Respecto a la agricultura, si bien se tienen 22 millones de hectáreas con vocación agrícola, solo se cultivan 5.3 millones (4.6%).

Figura N° 22. Mapa vocación del suelo y cobertura de las tierras en Colombia



Fuente: UPRA, 2018

Así mismos, la ganadería extensiva se ha convertido en un conflicto de uso asociado a la concentración de tierras, el ocultamiento de latifundios improductivos, la degradación ambiental, la deforestación, la especulación en mercados de tierras y las inversiones de narcotraficantes (Díaz y López, 2021).

Como señala Díaz y López (2021), solo un 7% de las tierras está bien utilizada en la agricultura, especialmente en café, caña de azúcar, palma africana, banano, frutales y cultivos transitorios. El 29% de las tierras con vocación pecuaria están bien utilizadas, incluyendo las actividades ganaderas. Sin embargo, el 30% de las tierras ocupadas (17.8 millones de hectáreas) están subutilizadas.

El modelo de desarrollo rural en Colombia ha sido duramente criticado por su incapacidad para abordar los problemas fundamentales de la sociedad rural, Torres (2019) y PNUD (2011) lo califican como un fracaso evidente, injusto, conflictivo y carente de reconocimiento hacia el campesinado. Se destacan problemas como la sobreexplotación ganadera, la subutilización de la agricultura, la informalidad en los derechos de propiedad, el despojo y abandono de tierras, la persistencia de conflictos por la tierra, las deficiencias en el sistema catastral y la presencia de estructuras agrarias ilegales.

Por otro lado, de los desafíos que enfrenta la política de ordenamiento territorial a nivel nacional en las zonas rurales, es el crecimiento desmedido de las áreas de cultivo en municipios alejados de los centros urbanos. Esta expansión agrícola paulatina hacia las periferias genera sobre costos en los productos agropecuarios, un aumento en las áreas rurales subutilizadas dentro de las zonas urbanas, y la consecuente ocupación legal o ilegal de nuevos asentamientos en zonas de alto riesgo ambiental (UPRA, 2018).

Entre las complejidades territoriales en el campo colombiano, la UPRA (2018) identifica los procesos de urbanización y las nuevas formas de ocupación asociadas a la periurbanización y el fenómeno de la segunda vivienda en suelo rural. Estas dinámicas impactan negativamente el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y la protección ambiental.

En informes emitidos por la UPRA (2018), diversos indicadores evidencian el reto que enfrenta el ordenamiento territorial para controlar variables relacionadas con el crecimiento poblacional y la expansión urbana. Entre estos indicadores, se destaca que actualmente el 75% de la población colombiana reside en áreas urbanas. La migración del campo a la ciudad, impulsada por la violencia y la presión ejercida por las regiones urbanizadas (que representan apenas el 3,37% del territorio nacional), continúa intensificándose.

En este contexto, la institución en mención reporta las siguientes problemáticas rurales directamente relacionadas con el ordenamiento territorial:

- **Crecimiento poblacional y expansión urbana:** A nivel nacional, se identifican 151 ciudades y 951 municipios rurales o de transición. Más de la mitad de la población no reside en estas zonas rurales, lo que genera un desequilibrio en la forma de ocupación del territorio y trae consigo problemáticas derivadas de la expansión urbana sobre las áreas rurales aledañas. La tendencia a ubicar nuevos espacios urbanos y suburbanos en los mejores suelos con vocación agropecuaria agrava este problema.
- **Ordenamiento territorial con visión urbana:** En Colombia, el componente rural no ha recibido la atención suficiente en la definición de lineamientos para el ordenamiento territorial. Como consecuencia, el campo y sus actividades no constituyen un factor determinante de alta jerarquía en los planes de ordenamiento formulados. Las clasificaciones del suelo que involucran lo rural no responden a criterios de planificación ordenada (expansión, suburbano y campestre). Al no existir una planificación con enfoque diferencial del territorio rural, este se trata como si fuera urbano, a pesar de que en muchos casos requiere un enfoque regional. Además, el gobierno nacional ha impulsado a los municipios a avanzar en temas de expansión

urbana sin los requisitos ni las evaluaciones de impacto sobre las áreas rurales para usos agropecuarios.

- **Minería e hidrocarburos:** Las actividades mineras y de hidrocarburos, de gran importancia para la economía del país, no se ajustan a las decisiones definidas en los planes de ordenamiento territorial para las áreas rurales. Esta situación, explícita en el Código Minero (Ley 685 del 2001) y en el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953), ha generado conflictos y tensiones en las zonas rurales debido al crecimiento de las áreas concedidas para la explotación minera e hidrocarburífera y al impacto negativo de estas actividades en las actividades agropecuarias (UPRA, 2018). En 2014, se identificaron 330 municipios en Colombia con vocación minera, en la mayoría de ellos, la producción agrícola, el área sembrada, el área cosechada y el valor de la tierra rural se han visto afectados por la explotación de actividades extractivas y de hidrocarburos, las cuales perjudican principalmente a las actividades agropecuarias.
- **Turismo:** El turismo también impacta las áreas rurales, especialmente por el uso del suelo para la construcción de infraestructura hotelera y restaurantes, lo que requiere una mayor cantidad de metros cuadrados de suelo rural para fortalecer sus cadenas de valor.
- **Infraestructura:** La controversia generada por la construcción de infraestructura en el país ha puesto de manifiesto que el sector rural no tiene voz a la hora de planificar infraestructuras de impacto. Esta situación se ve agravada por el artículo 7 de la Ley 1682, que establece la Comisión Nacional de Infraestructura y Proyectos Estratégicos como instancia para resolver conflictos ante obras de impacto que afectan a sectores específicos como el agropecuario, pero no les otorga ningún poder de decisión para revertir situaciones críticas.

4.2 La política de ordenamiento territorial en Colombia: balance y Perspectivas de los últimos 26 años

La política de planificación que se ha desarrollado en Colombia tiene un contexto cambiante en términos económicos, políticos y sociales. Es decir, se ha desarrollado en medio de modelos económicos y sociales que van desde lo global en términos de estrategias proteccionistas y libremercistas hasta implementarse en espacios nacionales marcados por diferentes guerras civiles, luchas de guerrillas y confrontaciones ideológicas, sociales y culturales. En este escenario, se han ido avanzando las políticas de desarrollo y los procesos de planificación (Massiris, 2006).

Para Massiris (2006), desde principios del siglo XX, la gestión pública en Colombia marcó una tendencia importante hacia el intervencionismo del Estado, permitiendo dar las primeras señales de una organización de las políticas institucionales, económicas y de planificación, bajo el concepto del Estado como regulador de la economía y la vida social, y como respuesta a la depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial.

Según Bejarano (1996, citado por Massiris, 2006), el intervencionismo del Estado avanzó en dos etapas claves para el desarrollo del país: la primera, de los años treinta hasta 1967, con la sustitución de importaciones, y la segunda, desde 1968, que se robusteció en la década de los setenta con la exportación de manufacturas.

En este sentido, argumenta Massiris (2016) que finales de la década de 1970, el predominio de los desequilibrios socioespaciales y ambientales, sumado a procesos de industrialización, explotación intensiva de recursos naturales y crecimiento demográfico, condujo a una concentración de actividades en un reducido número de ciudades, desorden espacial urbano y graves disparidades en el desarrollo regional.

En el marco de los nuevos modelos económicos de finales de los años setenta, Colombia comenzó a enfrentar problemas de desequilibrios territoriales, especialmente en el crecimiento de la población urbana en grandes centros dominados por ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. En estas ciudades se concentraron capitales, insumos para la industria, recursos productivos y mejor calidad de vida de la población, impactando el orden urbano y los recursos naturales.

Entre finales de los setenta y los ochenta, ante los fuertes desequilibrios territoriales a nivel nacional, se introdujo la planificación urbana y regional como respuesta, centrada en instrumentos como los planes nacionales de desarrollo, buscando reducir las disparidades del desarrollo regional, controlar la migración y reorganizar el espacio urbano, bajo la lógica de polos de atracción y desarrollo, especialmente en ciudades grandes e intermedias.

Posteriormente, en la década de 1980, la implementación del modelo económico neoliberal profundizó estas brechas, caracterizándose por una lógica "espacialmente concentradora y segregadora, depredadora del patrimonio natural y generadora de desigualdades e inequidades sociales y territoriales" (Massiris, 2016, p. 69). Ante este panorama, los países de la región optaron por adoptar e implementar diferentes políticas e instrumentos de corte territorial, como políticas de conservación ambiental, ordenamiento ecológico, descentralización y ordenamiento territorial y desarrollo territorial.

Massiris (2016) argumenta que, como reacción a los contextos neoliberales de la década de 1980 en América Latina, se avanzó en la planificación territorial como instrumento para intervenir en los territorios, especialmente con planes de ordenamiento territorial (POT) durante los últimos 30 años.

Los POT comenzaron a organizar los territorios con énfasis en la planificación física espacial, la planificación ambiental y la planificación socioeconómica o económico regional. Con el tiempo, esto se ha mezclado con diversas formas de planificación y políticas sectoriales, generando "ciertas tensiones, ineficacias o contradicciones en la gestión del territorio" (Massiris, 2016, p. 70).

En los años 80, los planes desarrollados tuvieron un énfasis social y se logró institucionalizar la planificación y la implementación de planes nacionales de desarrollo con una perspectiva regional, centrada en la descentralización y reorganización territorial del país. Estas propuestas tenían un objetivo estratégico de reducir los desequilibrios territoriales, mejorar la infraestructura, desconcentrar la industria, descentralizar la administración y regionalizar el país, fortaleciendo las ciudades intermedias y promoviendo la integración física y económica del territorio nacional, siguiendo la teoría de los polos de desarrollo.

En 1989, la Ley de Reforma Urbana (Ley 9) introdujo elementos de ordenamiento urbano y herramientas de planificación urbana y gestión del suelo, para ordenar el territorio y desarrollar infraestructura para servicios públicos, equipamientos y viviendas. Esta ley y sus reglamentaciones urbanísticas estaban influenciadas por los intereses de urbanizadores y políticos, sin límites claros para el desarrollo y ocupación del territorio, ni consideraciones de servicios públicos y riesgos naturales.

En Colombia, la base legal para el ordenamiento territorial se establece en varias leyes significativas, como la Ley 9 de 1989, que abordó cuestiones relacionadas con la urbanización de tierras y vivienda social, estableciendo directrices para la planificación y el uso del suelo (Alarcón, 2014).

En la década de 1990, Colombia experimentó un cambio en el modelo económico hacia el neoliberalismo, que impactó tanto lo administrativo como lo legal, favoreciendo el libre mercado, recortando la acción del Estado, aumentando la movilidad de los factores económicos y la competencia. Sin embargo, a nivel nacional, este modelo impactó negativamente la economía y la sociedad, especialmente en las actividades rurales y la industria nacional de mediana y pequeña escala.

En términos espaciales y de planificación, el modelo neoliberal exacerbó los problemas territoriales, fortaleciendo a Bogotá como primacía industrial y afectando negativamente a otras ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla, generando regiones ganadoras y perdedoras.

Un hecho político clave en 1991 fue la proclamación de la nueva Constitución Política, que derogó la de 1886. La Constitución de 1991 permitió desarrollar nuevas condiciones político-administrativas, llevando a un nuevo orden territorial que permitió la descentralización, la autonomía territorial, la democracia participativa y la reorganización del territorio.

En este nuevo orden, se definió al municipio como la entidad fundamental del Estado y agente directo del desarrollo local, reconociendo también a las regiones, departamentos, territorios indígenas y distritos. Estas divisiones generaron problemas de coordinación y concurrencia en la gestión administrativa y sus funciones.

En la Constitución Política de 1991, el ordenamiento territorial adquirió estatus constitucional, incluyendo tipos de ordenamiento como el político, administrativo, ambiental, regional y municipal (ver tabla N° 6).

Tabla N° 6. Elementos del nuevo orden territorial en la Constitución Política de Colombia-1991

Elementos Claves	Contenido
Ordenamiento Político	Estado descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo, respetuoso del pluralismo cultural e ideológico (Art. 1)
Ordenamiento administrativo	*Distribución de competencias entre la nación y entidades territoriales (Art.288) *Formación de nuevos departamentos (Art. 297) *Conversión de regiones en entidades territoriales (Art. 307) *Regímenes de áreas metropolitanas (Art. 319) *Conformación de entidades territoriales (Art. 329)
Ordenamiento del desarrollo municipal	Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Art. 311)
Ordenamiento Ambiental	*Función social y ecológica de la propiedad (Art.58) *Aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables (Art.80) *Reglamentación de usos del suelo (Art. 313) *Intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano (Art. 334)
Desarrollo Regional Armónico	La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (Art.334)

Posteriormente, la Ley 152 de 1994, denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, introdujo los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como un instrumento esencial para la planificación municipal. Esta ley estableció la importancia de la planificación territorial y proporcionó pautas para el desarrollo y la gestión municipal (Alarcón, 2014).

4.3 La construcción de la política de ordenamiento territorial en Colombia: de lo particular a lo general

El avance en la política colombiana en ordenamiento territorial en la escala municipal constituyó un hito en América Latina para lograr construir modelos de ordenamiento para guiar el crecimiento de las ciudades y su articulación con el campo. Sin embargo, esta apuesta de la política territorial a nivel nacional representó, más bien, una lógica tipo inductiva la cual llegó con lineamientos imperativos a los territorios locales sin tener una norma de mayor jerarquía que se articulara con la visión y modelo territorial del país, es decir, una ley orgánica de ordenamiento territorial. A continuación, se presenta la evolución en términos de política por la que ha evolucionado en los 26 años de implementación en Colombia.

4.3.1 LEY 388 DE 1997 -Ley de Desarrollo Territorial en Colombia

Ante el nuevo panorama jurídico que rigió en el país desde 1991 con la nueva Constitución Política de Colombia y los grandes problemas territoriales de las ciudades a nivel nacional expresados principalmente en el desorden en el crecimiento de las ciudades y las áreas metropolitanas, los conflictos sociales causados por los usos inadecuados del suelo y los desplazamientos por el conflicto armado, fueron motivos suficientes para que el legislativo expidiera la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial.

La Ley 388 de 1997, surge como una herramienta jurídica para avanzar en derecho urbanístico, además permitió establecer el carácter obligatorio de los planes de ordenamiento urbano, orienta sobre la función social y ecológica de la propiedad, la importancia del interés general sobre el particular, la distribución de cargas y beneficios, la función pública del urbanismo, la participación ciudadana en los proceso de ordenamiento, los instrumentos y unidades espaciales de ordenamiento urbano, rural y ambiental logrando constituir las bases del ordenamiento municipal.

En ese sentido, la Ley 388 de 1997, se consolidó las disposiciones normativas para el ordenamiento de los territorios urbanos y rurales en Colombia. Esta ley definió los principios para el uso sostenible del suelo y la gestión territorial (Alarcón, 2014) y se establecieron los

mecanismos que permiten a los municipios, de forma autónoma, promover la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (Ley 388 de 1997, art. 1, p.1).

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, los tres principios establecidos para ordenar el territorio en Colombia son:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Bajo estas consideraciones, la Ley 388 de 1997 también señala que el ordenamiento del territorio en la escala municipal y distrital consiste en un conjunto de acciones políticas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Estas acciones están destinadas a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (art. 5).

Además, la Ley establece que el objeto del ordenamiento del territorio municipal y distrital es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio, y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible (art. 5).

La principal herramienta de planeación en la escala municipal y distrital según la Ley 388 de 1997 son los POT, estos planes se definen como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

En Colombia, la elaboración de los POT corresponde a las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes. Para las poblaciones entre 30.000 y 100.000 habitantes se desarrollan los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), y los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes se construyen los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) (Art.9).

Los determinantes de los POT, según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, incluyen aspectos relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales, así como políticas y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural.

Según González (2023), el proceso de planificación de los POT se organiza en cuatro etapas definidas: diagnóstico, formulación (que incluye concertación institucional, consulta ciudadana, aprobación y adopción), implementación y seguimiento y evaluación. Cada etapa abarca componentes específicos que son esenciales para la elaboración y ejecución de los POT, que a su vez comprenden aspectos generales, urbanos y rurales (González, 2023).

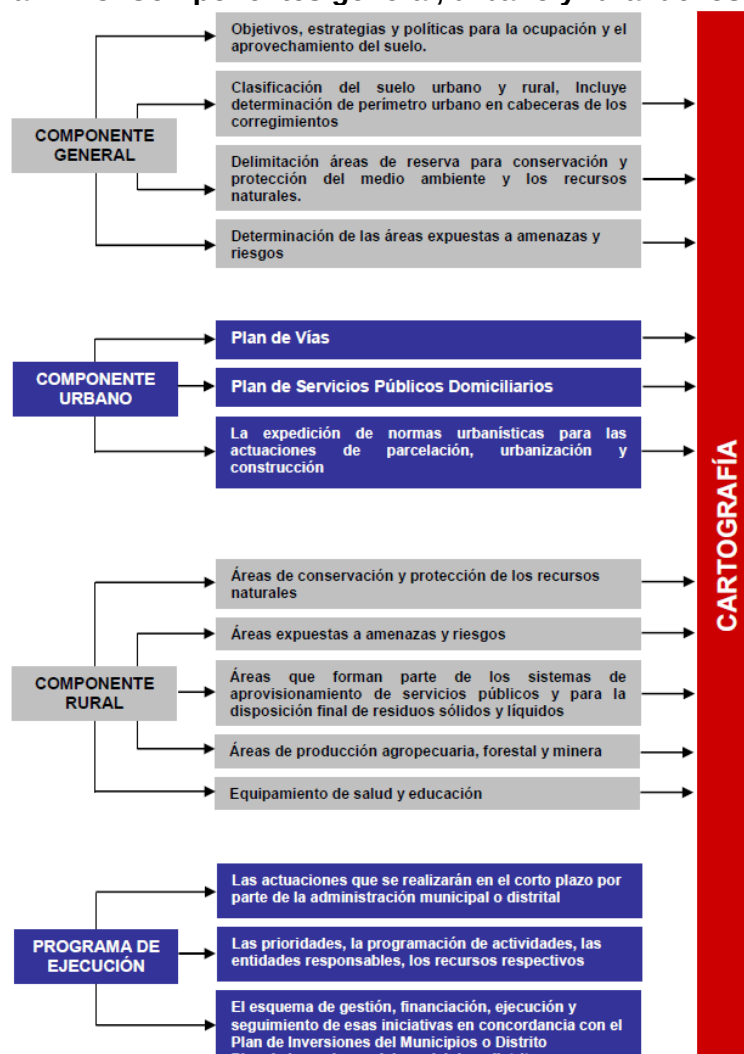
Asimismo, sostiene que la etapa de diagnóstico, se realiza un análisis exhaustivo del territorio para comprender su situación actual y establece una visión de desarrollo. Esto implica evaluar capacidades técnicas, institucionales, financieras y de participación, además de considerar dimensiones ambientales, económicas, socio-culturales y funcionales.

En este mismo sentido, afirma que la etapa de formulación se centra en la toma de decisiones para el ordenamiento del territorio, con actividades como concertación, consulta, aprobación y adopción. Se diseñan los componentes general, urbano y rural del POT, los cuales definen políticas, acciones y normas para orientar el desarrollo físico y garantizar la adecuada interacción entre áreas urbanas y rurales.

Los componentes de los POT, según el artículo 11 de la Ley 388 de 1997, son el componente general del plan, el componente urbano y el componente rural. Estos componentes incluyen objetivos, estrategias, políticas, acciones, programas y normas para guiar y administrar el desarrollo físico del territorio, tanto en áreas urbanas como rurales.

El programa de ejecución, según el artículo 18 de la Ley, define las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital. Este programa señala las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos (ver figura N° 23).

Figura N° 23. Componentes general, urbano y rural de los POT



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT, 2019

La implementación, como tercera etapa, se refiere a la ejecución de lo establecido en el POT, incluyendo programas y proyectos con sus respectivos instrumentos de gestión y financiación. Esta fase se desarrolla en paralelo con el seguimiento y evaluación, que implica un análisis continuo de la implementación para valorar su relevancia, eficiencia y efectividad (González, 2023).

Finalmente, señala González (2023) que la etapa de seguimiento y evaluación se enfoca en el análisis de los resultados del ordenamiento territorial, con el objetivo de mejorar y ajustar las estrategias implementadas. Esto implica la recolección y análisis continuo de información, la elaboración de informes anuales y la presentación de reportes al Ministerio de Vivienda. En cuanto a la vigencia y revisión del plan de ordenamiento, el artículo 28 de la Ley establece que los planes deben definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, en concordancia con parámetros establecidos. Las revisiones deben

seguir un proceso de evaluación y pueden ser realizadas una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

4.3.2 De la Ley 388 de 1997 a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 De 2011

Después de 20 años de que la Constitución Política de Colombia de 1991 mencionara la necesidad de organizar una ley orgánica de ordenamiento territorial en el nuevo esquema de organización territorial y 13 años de haber sido adoptada la Ley 388 de 1997 la cual colocó en implementación los POT en la escala municipal en Colombia, se logró un avance político para establecer una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, denominada LOOT-Ley 1454 de 2011.

La Ley 1454 de 2011 (LOOT) establece un marco normativo que promueve la descentralización y delegación de competencias del gobierno nacional hacia los niveles territoriales. Este marco fomenta asociaciones entre entidades y busca fortalecer la administración departamental para mejorar la prestación de servicios públicos y la gestión fiscal (Minvivienda, 2012).

Tal como lo indica el Minvivienda (2012), la LOOT define competencias para la Nación, departamentos, distritos y municipios, permitiendo a los departamentos desarrollar POT en línea con las políticas nacionales. Además, la ley introduce instrumentos de ordenamiento territorial como los proyectos estratégicos de desarrollo, a implementarse mediante contratos plan entre la Nación y las entidades territoriales, incluyendo esquemas de financiación.

Esta entidad también señala que la Ley 1454 de 2011 es significativa porque establece un marco legal que promueve la descentralización y la transferencia de competencias del gobierno nacional hacia los niveles territoriales, como departamentos, distritos y municipios. Este enfoque busca fortalecer la autonomía y capacidad de gestión de las entidades territoriales, permitiéndoles planificar y ejecutar políticas y programas acordes con sus necesidades locales.

El Ministerio sostiene que uno de los puntos clave de la LOOT es el fortalecimiento de la administración departamental, otorgándole mayor responsabilidad en la planificación y gestión territorial. Esto se traduce en la capacidad de desarrollar planes de ordenamiento territorial que articulen las políticas y estrategias nacionales con las realidades locales

La misma institución expresa que, además, la ley establece la implementación de proyectos estratégicos de desarrollo territorial a través de contratos plan entre la Nación y las entidades

territoriales. Estos contratos incluyen disposiciones sobre financiación y esquemas de ejecución que permiten llevar a cabo iniciativas de desarrollo con impacto a largo plazo en las regiones.

En síntesis, los principales ejes de la LOOT son:

- **Descentralización y regionalización:** transfieren competencias y recursos desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales, fomentando la autonomía y la capacidad de decisión local. La regionalización se plantea como una estrategia para integrar diferentes territorios y abordar problemáticas comunes.
- **Participación ciudadana:** promueve la participación activa de la ciudadanía en los procesos de planificación y toma de decisiones, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas.
- **Sostenibilidad:** La LOOT busca conciliar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente y la equidad social. Se fomenta el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas.
- **Equidad territorial:** reconoce la diversidad del territorio colombiano y se busca reducir las desigualdades regionales. Se establecen mecanismos para garantizar la equidad en la distribución de recursos y oportunidades.
- **Multietnicidad:** reconoce el derecho de los pueblos indígenas y afrodescendientes a participar en la gestión de sus territorios, promoviendo el respeto por sus culturas y tradiciones.

En ese orden, la LOOT de 2011 busca construir un país más equitativo y sostenible, donde las entidades territoriales tengan un mayor protagonismo en la definición de sus propios destinos. Al promover la descentralización, la participación ciudadana y la sostenibilidad, esta ley se convierte en un instrumento clave para el desarrollo territorial de Colombia.

En la ley se destacan otros elementos con un enfoque territorial como:

- **Integración territorial:** la ley fomenta la cooperación entre entidades territoriales, especialmente en regiones fronterizas y áreas con características comunes.
- **Desarrollo económico:** busca promover el desarrollo económico de las regiones, pero siempre considerando la sostenibilidad ambiental y social.
- **Buen gobierno:** enfatiza la importancia de la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la gestión pública.

La LOOT representa un avance significativo en la construcción de un Estado más descentralizado y democrático en Colombia. Sin embargo, su implementación efectiva dependerá de la voluntad política de los diferentes actores involucrados y de la capacidad de las entidades territoriales para asumir las nuevas responsabilidades.

Finalmente, en cuanto a las críticas Espinosa (2017) argumenta que LOOT fue aprobada como un medio para respaldar la regionalización planificada por el Gobierno Juan Manuel Santos, la cual fue introducida de manera unilateral en el PND 2010-2014 sin consulta nacional. Su aprobación sirvió principalmente para legalizar las seis regiones establecidas en el plan de desarrollo de la época. Una vez cumplida esta función, la LOOT perdió su utilidad práctica, el gobierno central, bajo el pretexto de distribuir equitativamente las regalías, tomó control sobre la distribución de grandes sumas de dinero provenientes de la explotación de recursos naturales, actuando como si los fondos fueran de su propia cuenta bancaria.

4.3.3 De la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT-2011) a la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)

Como parte de la implementación de la LOOT quedó priorizado la construcción de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que, hasta la fecha actual, es decir, 14 años después aún no se logra concretar a nivel nacional dicha política.

El encargado de desarrollar esta política general es el DNP, el cual reporta que se tienen formulado un documento marco sobre las “Bases para la Formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial” (DNP, 2024).

El DNP (2020) sostiene que la PGOT se define como un instrumento concreto y un proceso en evolución. Como instrumento, se trata de un conjunto coherente de normas y acciones articuladas integralmente. Como proceso histórico, implica una construcción colectiva a lo largo del tiempo hacia un modelo descentralizado, utilizando Esquemas Asociativos Territoriales para fortalecer la planificación regional y subregional.

Esta entidad también señala que la formulación y adopción de la PGOT están respaldadas por el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011. Más allá de cumplir con este mandato legal, la PGOT representa una oportunidad para definir lineamientos estratégicos a largo plazo que guíen el ordenamiento territorial a nivel nacional, consolidando un marco programático para su implementación en áreas de competencia nacional en desarrollo territorial y ordenamiento del país.

En su esencia, la PGOT busca orientar la organización física, socio-espacial y político-administrativa del territorio nacional a largo plazo. Busca mejorar la calidad de vida de los habitantes, preservar el patrimonio natural y cultural para un desarrollo sostenible, y abordar desajustes socioeconómicos y físico-ecológicos, reconociendo la diversidad cultural y geográfica del país y fomentando la descentralización (DNP, 2020).

En ese sentido, el DNP (2020), resalta que el PGOT debe contribuir a:

- Desarrollo sostenible: Promueve un desarrollo que equilibre los aspectos económicos, sociales y ambientales.
- Equidad territorial: Busca reducir las desigualdades entre las diferentes regiones del país.
- Participación ciudadana: Fomenta la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación y toma de decisiones.
- Gestión del territorio: Establece mecanismos para una mejor gestión y aprovechamiento del territorio nacional.

El organismo referido apunta que la PGOT es un marco integral que incluye objetivos generales y específicos diseñados para guiar el desarrollo territorial de manera sostenible y equitativa a nivel nacional. Esta política busca consolidar la planificación del país, preservar su diversidad cultural y geográfica, y promover la descentralización como un elemento clave de su implementación

De acuerdo con Fedesarrollo (2022), el Gobierno nacional y diversas agencias de cooperación internacional han contribuido a producir insumos fundamentales para la formulación y expedición de la PGOT. Estos insumos fueron consolidados en el Acuerdo 028 de 2020 de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y el Acuerdo 032 de 2021, que aprueba componentes esenciales como procesos territoriales, mega tendencias y prioridades regionales.

La fuente consultada añade que la política busca coordinar efectivamente a los diferentes niveles de gobierno y sectores involucrados en el ordenamiento territorial alrededor de diez asuntos de interés nacional. Incluye a 13 sectores nacionales, los 32 departamentos, los 1,105 municipios, y áreas no municipalizadas. La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) reúne a nueve entidades nacionales, y el Comité Especial Interinstitucional, a 243 entidades representativas de los sectores con competencias relacionadas. Las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) operan a nivel subnacional para la coordinación territorial.

4.4 La implementación de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos de planeación en Colombia

En Colombia, la implementación de la política de ordenamiento territorial en los últimos 26 años permite distinguir entre planes de ordenamiento de primera generación y planes de ordenamiento de segunda generación, también denominados POT Modernos.

Los POT de primera generación fueron formulados en respuesta a los lineamientos de la Ley 388 de 1997 y sus posteriores desarrollos. Luego, en 2016, mediante un documento marco del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) N° 3870, el gobierno nacional avanzó en una reformulación para abordar los procesos de revisión y ajuste de estos POT formulados hasta la fecha. Como resultado, se conformó el “Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT Modernos”, cuyo objetivo es brindar asistencia técnica y financiera a municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas para que actualicen o formulen sus POT con altos estándares de calidad (USAID-DNP, 2017).

Según USAID-DNP (2017), la diferencia fundamental entre los POT de primera y segunda generación, desde el punto de vista normativo, radica en:

La especificidad de las regulaciones mínimas exigidas a estos instrumentos, por un lado, y el acompañamiento e insumos esperados de las entidades del orden metropolitano, departamental o nacional, que afecta de manera directa tanto la construcción y precisión técnica en los planes de ordenamiento adoptados como en su proceso de formulación. Además, debe fortalecerse la etapa de diagnóstico previa a la formulación del POT, que incluye la identificación de conflictos, la generación de consensos y la utilización de estos planes como una verdadera herramienta de planificación que incluso puede incorporar fuentes de financiación” (p. 22).

Dicha organización sostiene que los POT Modernos o de segunda generación logran incorporar conceptos que no estaban técnicamente definidos en la primera generación y que han evolucionado con los nuevos marcos normativos y la experiencia de los equipos de los entes territoriales.

En síntesis, se destacan las siguientes diferencias sutiles entre estos POT (ver tabla N° 7).

Tabla N° 7. Diferencias en POT de 1ra y 2da generación en Colombia

PRIMERA GENERACIÓN	POT MODERNOS
POT formulados por primera vez en Colombia, en cumplimiento Ley 388 de 1997.	POT revisados y ajustados por cumplimiento de los contenidos de largo plazo (revisión general del POT). Requerido por Ley 388 de 1997 y Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015
No se contaba con la experiencia para formular los POT	✓ Se cuenta con la experiencia de las administraciones municipales que permiten identificar cuáles fueron las principales dificultades en la implementación de los POT. ✓ Se cuenta con profesionales formados en las diferentes áreas que pueden aportar al desarrollo territorial. ✓ Se debe evaluar y realizar un seguimiento como mínimo, para identificar los vacíos normativos que deben ser incorporados. ✓ Los municipios ya cuentan con información actualizada que permite mejorar
PRIMERA GENERACIÓN	POT MODERNOS
	planes regionales y los planes de ordenación de cuencas hidrográficas, que son adicionalmente determinantes del POT; <u>en el orden departamental</u> los planes departamentales de ordenamiento territorial; y finalmente <u>en el orden local</u>, los Estudios Básicos de Gestión del Riesgo. ✓ Mejores herramientas para conseguir información primaria y actualizar, o conocer la información en la actualización de las bases cartográficas. Se cuentan con facilidad para conseguir insumos como imágenes tomadas con DRON que permiten tener de primera mano la identificación de cambios que no se hubieran podido identificar fácilmente.
No existía fácil acceso, ni conocimientos de programas que facilitaran el manejo de los sistemas de información georreferenciada.	Se ha convertido en una herramienta esencial para los municipios utilizar herramientas como son los Sistemas de Información Geográfica, que permiten hacer una mejor construcción, actualización y manejo de la información, articulando bases de datos con cartografía.
Nueva reglamentación emitida a nivel nacional en donde se ha reglamentado diferentes temáticas del ordenamiento	Incorporación a los POT de la reglamentación que ha emitido la Nación, en donde se han aclarado o desarrollado conceptos que no fueron tenidos en cuenta en la primera generación de los POT. Estos son algunas de las temáticas que deberían ser tenidas en cuenta en los nuevos procesos de planificación. ✓ Aunque ya se incorporaban temas relacionados con amenazas, vulnerabilidad y riesgos, la reglamentación actual aclara la forma como se debe abordar esta temática e incluirla a los POT. ✓ Incorporación y formulación de POT con escenarios de cambio climático ✓ Reglamentación de suelos de protección y definición de categorías de suelo restringido. ✓ Incorporación y análisis de orden regional, urbano – regional, urbano – rural.

Fuente: USAID-DNP (2017)

En cuanto a la implementación de los planes de ordenamiento territorial de primera generación, el DNP (2021) informa que la mayoría de los municipios del país cuentan con instrumentos de ordenamiento territorial, especialmente Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) que alcanzan el 76,6% de los municipios (846 en total) los cuales tienen una población inferior a 30,000 habitantes. Por otro lado, el 16,8% de los municipios (186 en total) poseen Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), mientras que solo el 6,8% (71 municipios) tienen un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y un 0,4% (5 municipios) carecen de un instrumento de planificación.

Sin embargo, no existen datos consolidados sobre el estado de los POT en el país. Según un estudio de la Federación Colombiana de Municipios (FCM) realizado en 2020, el 88,1% (972 municipios) tenían POT adoptados hace al menos 12 años, mientras que el 11,4% (126 municipios) habían realizado una revisión general de su POT. De estos municipios, el 57,2% correspondían a EOT, el 22,2% a PBOT y el 20,6% a POT (DNP, 2021).

Asimismo, el DNP (2021) reporta que el 61,9% (683 municipios) afirmaron tener un POT vigente formulado antes del 31 de diciembre de 2007, lo que indica que su vigencia ha expirado y necesitan una revisión y ajuste general.

En este contexto, el panorama de los POT a nivel nacional, según la Universidad Nacional de Colombia (2020), muestra que el 88% de estos instrumentos se encuentran desactualizados. Además, algunos de los planes que ya han sido actualizados bajo la metodología de POT Modernos están siendo cuestionados o demandados ante la justicia, especialmente en el componente de gestión de riesgos, que implica estudios técnicos costosos.

La misma institución destaca que la implementación de los POT enfrenta complejas situaciones a nivel nacional, entre ellas la falta de financiación, recursos y presupuestos en los municipios, especialmente en aquellos con menor desarrollo territorial. A esta problemática económica se suma la falta de capacidades técnicas en los municipios, lo que provoca que estos procesos resulten fallidos, ya que no cuentan con profesionales capacitados que puedan llevar a cabo un proceso técnico adecuado en materia de planeación.

Esta situación se evidenció cuando los POT de la primera generación se enfocaron en reglamentar las áreas urbanas, dejando de lado lo rural, como si no existiera. Esto se debió a la falta de instrumentos de gestión del suelo, lo que generó desórdenes asociados a la titulación de predios y su legalización, ocasionando graves problemas en la desactualización del catastro. Además, en las ciudades hay un alto grado de asentamientos humanos de origen informal ubicados en zonas de alto riesgo, lo que representa un desafío para el ordenamiento territorial, ya que se requieren inventarios de amenazas y vulnerabilidades para determinar el riesgo en las comunidades (Universidad Nacional de Colombia, 2020).

Desde otra perspectiva, Plata (2019) sostiene que la problemática del ordenamiento territorial en Colombia está relacionada con su deficiencia y la descentralización administrativa. Para este autor, la descentralización ha otorgado responsabilidades a municipios que carecen de la preparación institucional necesaria, convirtiendo el ordenamiento territorial en un problema de economía institucional. La falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos (municipios, departamentos y áreas metropolitanas) también contribuye a esta deficiencia.

Asimismo, sostiene que una de las principales causas identificadas es la falta de información de calidad sobre el territorio, lo que impide tomar decisiones objetivas sobre el uso del suelo. Además, el ordenamiento territorial se ve afectado por problemas de economía política, donde las autoridades elegidas popularmente enfrentan desafíos como la asimetría de información, lo que influye en la planificación a largo plazo y en el bienestar general.

En este mismo sentido, afirma que, tras dos décadas de implementación del modelo actual, es fundamental que el nivel central tome medidas para abordar estas deficiencias. Esto incluye proporcionar estudios técnicos para mejorar la planificación local, promover la transparencia mediante sistemas de seguimiento y evaluación, y fortalecer las instituciones para garantizar una gestión más eficiente y transparente.

Por estas razones, Plata (2019) enfatiza la importancia de fortalecer las instituciones y los controles internos en los municipios para garantizar una gestión más eficiente y responsable de los recursos públicos. Estos esfuerzos no solo mejorarían la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también impulsarían la productividad y la estabilidad económica de los municipios, proporcionando seguridad jurídica al sector privado.

El autor enfatiza que se requiere una reforma integral en la planificación del ordenamiento territorial, apoyada por una visión a largo plazo y acciones concretas desde el nivel central para abordar las deficiencias estructurales identificadas. Esto permitiría avanzar hacia ciudades más sostenibles y eficientes, alineadas con las mejores prácticas internacionales en materia de desarrollo urbano y gestión del territorio.

En la misma línea, González (2022) afirma que, al evaluar los 20 años de ordenamiento territorial en Colombia, se revela una carencia significativa en la elaboración de los POT, con repercusiones directas en el desarrollo de economías de aglomeración, la diversificación de actividades y la producción flexible, así como en el desarrollo económico general. Se destaca que los POT se centraron principalmente en normas urbanísticas, especialmente en el sistema vial y regulaciones para usos residenciales y agropecuarios, mientras limitaban la implementación de usos industriales, comerciales y de servicios, alineados con la vocación rural.

En este contexto, Nossa (2020), argumenta que la preeminencia otorgada al uso residencial en los POT y las diversas tipologías para su desarrollo probablemente desencadenó procesos de ocupación y densificación en áreas rurales, sin considerar adecuadamente usos dotacionales esenciales. El autor enfatiza la necesidad de revisar y fortalecer los POT en Colombia para abordar de manera más integral los aspectos económicos y sociales del desarrollo territorial, equilibrando adecuadamente los usos residenciales con otros sectores económicos clave y garantizando la planificación sostenible de las zonas rurales.

Así mismo, el DNP (2020), señala que en Colombia la situación del ordenamiento territorial presenta una serie de problemas que obstaculizan el desarrollo inclusivo y sostenible en todas las escalas de planificación. A pesar de la abundante legislación y técnica normativa

disponible, el país enfrenta profundas desigualdades y tensiones territoriales debido a formas inadecuadas de ocupación y uso del suelo.

Esta institución rectora de la planificación a nivel nacional considera que los instrumentos existentes de ordenamiento territorial no han logrado proporcionar las condiciones necesarias para un desarrollo equitativo y sostenible. Esto se refleja en conflictos socioambientales, subutilización y sobreutilización del suelo, así como en la desconexión de infraestructuras importantes del entorno territorial. Además, existe una discrepancia entre las visiones de ordenamiento territorial de los territorios étnicos y los instrumentos de ordenamiento convencionales.

En este marco, el DNP (2020) identifica como un problema clave la falta de coordinación entre las políticas y los planes de desarrollo, lo que conduce a la formulación de políticas desconectadas de los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial. Al no existir coherencia se refleja en tensiones normativas y competencias entre diferentes niveles de gobierno y sectores, lo que genera superposiciones y dificulta la gestión territorial efectiva.

Esta entidad también señala que los municipios han avanzado en la regulación del uso del suelo, pero persiste la falta de definición sobre el alcance de las decisiones de ordenamiento a escalas más amplias. Se destaca la necesidad de fortalecer la gobernanza multinivel para facilitar la gestión de los desafíos territoriales identificados. Además, se observa un enfoque desequilibrado del ordenamiento territorial hacia las zonas urbanas, ignorando el ordenamiento del suelo rural y las interdependencias territoriales. La inexistencia de integración territorial se manifiesta en un modelo de desarrollo concentrado en ciertas zonas, dejando rezagadas otras áreas rurales y regiones.

La fuente consultada añade la importancia de un enfoque integral y coherente del ordenamiento territorial que vincule diferentes sistemas territoriales y oriente la localización de actividades económicas para promover un desarrollo regional equilibrado. Para lograr esto, se requieren intervenciones que fortalezcan la gobernanza, mejoren la coordinación interinstitucional y superen las limitaciones actuales en la implementación de instrumentos de ordenamiento territorial.

De acuerdo con el actual gobierno de Colombia, liderado por el presidente Gustavo Petro, y su PND (2022-2026), ordenar el territorio es una prioridad debido a la persistencia de conflictos socioambientales, muchos de los cuales se originan por la falta de reconocimiento del agua como un derecho fundamental y bien común. Sin embargo, el país enfrenta dificultades para resolver estos problemas, ya que los instrumentos de planificación no están armonizados y existen normas ineficaces que no se aplican correctamente. Existe una

desconexión evidente entre las actividades desarrolladas en el territorio y su verdadera vocación.

Según el PND (2022-2026), las entidades territoriales dependen en gran medida de las transferencias de la nación, lo que refleja un bajo nivel de gestión y apropiación de las potencialidades económicas, tanto en áreas urbanas como rurales. La falta de un catastro actualizado ha ampliado las brechas regionales y ha llevado a un reparto desigual de los costos y beneficios del desarrollo económico en el territorio. Por tanto, la insuficiente formalización de la tenencia de la tierra y los retrasos en los procesos de restitución son obstáculos para alcanzar la paz y superar los conflictos sociales, ambientales y económicos relacionados con el uso y acceso a la tierra.

El Plan resalta que el ordenamiento territorial es crucial por varias razones: proteger la riqueza hídrica y la biodiversidad, reconocer la interdependencia entre áreas urbanas y rurales, resolver la superposición de normativas, combatir actividades ilegales como el narcotráfico y la deforestación en áreas fuera del control estatal, actualizar los registros catastrales, reducir las disparidades regionales en calidad de vida, integrar los servicios ecosistémicos en la actividad industrial y energética, y disminuir la dependencia de los recursos naturales no renovables.

En este mismo sentido, sostiene PND 2022-2026 que en Colombia se requiere una reforma integral orientada a la planificación y el ordenamiento del territorio alrededor del agua para evitar la expansión descontrolada de la frontera agrícola. Esto implica proteger ecosistemas estratégicos, preservar el patrimonio cultural y asegurar el acceso equitativo a la tierra en áreas rurales, incluidos territorios étnicos. La política urbana también debe regular la expansión en áreas metropolitanas para evitar la suburbanización que encarece la producción agrícola cercana a las ciudades.

Desde el gobierno nacional actual sostienen que el desafío principal radica en armonizar la institucionalidad del ordenamiento territorial y simplificar los instrumentos asociados. La complejidad actual, con múltiples actores y normativas sin jerarquía clara, dificulta la coordinación de inversiones y la implementación efectiva de planes de ordenamiento por parte de las entidades territoriales. Además, es esencial acelerar la modernización del catastro para estimular el mercado de tierras, reducir la informalidad y resolver conflictos de tenencia, contribuyendo así a una transformación productiva con justicia social y ambiental,

Igualmente, argumentan que el desorden en el ordenamiento territorial se manifiesta en la multiplicidad de actores e instrumentos sin una estructura jerárquica clara, lo que dificulta la coordinación de inversiones y la implementación efectiva de planes de ordenamiento por parte

de las entidades territoriales. Para 2021, la mayoría de los municipios del país no había actualizado sus planes de ordenamiento, lo que refleja la complejidad y la falta de coordinación en este ámbito.

Desde esta perspectiva, sostienen que el modelo de ordenamiento territorial debe promover la sostenibilidad ambiental, la productividad y la calidad de vida, centrándose en las relaciones funcionales entre municipios y avanzando hacia un modelo de descentralización diferencial. Es fundamental acelerar la modernización del catastro para estimular el mercado de tierras, reducir la informalidad y resolver conflictos de tenencia, fortaleciendo así las finanzas territoriales y mejorando la gestión ambiental y social de la propiedad. Resolver los problemas asociados con la tenencia de la tierra y el acceso al agua es esencial para optimizar el ordenamiento territorial y controlar la expansión descontrolada de la frontera agrícola, la colonización de tierras baldías y la apropiación ilegal de terrenos que causan deforestación y daño a los ecosistemas.

4.5 La participación social en el marco de los 26 años de implementación de la política de ordenamiento territorial en Colombia

La Ley 388 de 1997, en sus artículos 24 y 29, establece dos instancias de concertación y consulta que se consideran espacios de participación social y ciudadana, garantizando la construcción, seguimiento y evaluación de los POT en Colombia:

- Consejo Territorial de Planeación (CTP)
- Consejo Consultivo de Ordenamiento (CCO)

Los CTP son órganos consultivos fundamentales para la planificación del desarrollo territorial en Colombia, asegurando la representación y participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas. Su creación está respaldada por la Constitución de 1991 y las leyes complementarias, lo que refuerza su papel como espacios democráticos donde se discuten y evalúan los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estos consejos reúnen a diversos sectores de la sociedad, incluyendo el económico, social, ecológico y cultural, promoviendo un enfoque inclusivo y participativo en la gestión pública (DNP, 2019).

La Ley 388 de 1997 proporciona los mecanismos para que los municipios y distritos organicen su territorio de manera independiente. En cuanto al rol de los CTP en los planes de ordenamiento territorial, se determina que deben ofrecer un concepto y sugerencias en un plazo de 30 días hábiles, después de que el proyecto haya sido evaluado por las autoridades ambientales y metropolitanas.

El proceso de selección de los representantes del CTP está diseñado para garantizar la legitimidad y representatividad de sus miembros, requiriendo que cada candidato sea propuesto por una organización reconocida. Este mecanismo asegura que las decisiones tomadas reflejen un consenso amplio y diverso, fundamentando la autoridad consultiva del CTP (DNP, 2019).

Según el DNP (2019), la autonomía y la estructura operativa de los CTP les permite convocar reuniones, deliberar sobre proyectos de desarrollo, y rendir cuentas de manera regular, lo que refuerza su capacidad para influir en la toma de decisiones a nivel territorial. A través de su participación en la evaluación de los planes de desarrollo, los CTP garantizan que las políticas implementadas respondan a las necesidades y aspiraciones de la comunidad, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

La institución en mención señala que la importancia de los CTP radica en su capacidad para articular las voces de la sociedad civil con las decisiones gubernamentales, creando un puente esencial entre los ciudadanos y las autoridades locales. Su estructura permite que los diversos sectores de la sociedad tengan un espacio para presentar sus inquietudes y propuestas, asegurando que las políticas públicas se alineen con las realidades locales y las expectativas comunitarias.

Bajo este escenario, el DNP (2019) sostiene que el papel de los CTP no se limita a la simple consulta; su función crítica incluye el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, lo que permite un control social efectivo sobre la implementación de políticas. Esta capacidad de supervisión y evaluación es vital para garantizar que los planes de desarrollo no solo se ejecuten de manera eficiente, sino que también cumplan con los objetivos de equidad y sostenibilidad planteados. Al emitir conceptos técnicos sobre el cumplimiento de los planes, los CTP contribuyen a mejorar la gestión pública y la rendición de cuentas.

Esta entidad también señala que además la participación activa de los CTP en la modificación de los planes de desarrollo garantiza que estos documentos sean dinámicos y respondan a los cambios en las condiciones sociales, económicas y ambientales. Esta flexibilidad es crucial para enfrentar desafíos emergentes y aprovechar nuevas oportunidades de desarrollo, asegurando que las políticas territoriales sean resilientes y adaptativas.

Para Barón (2018), los CTP deben representar diversos sectores económicos, sociales y culturales. Aunque se espera que estos consejos generen un verdadero liderazgo en defensa de sus posiciones, los informes y conceptos emitidos a veces no reflejan adecuadamente esta diversidad ni impactan en las decisiones de planeación.

Según Rodríguez (2023), el CTP a nivel local busca integrar la participación ciudadana en la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial. A pesar de estos avances normativos, se han identificado varios desafíos y limitaciones en la implementación efectiva de la participación ciudadana.

A este respecto, el autor enfatiza que los CTP han tenido una baja incidencia en la toma de decisiones debido a problemas como la falta de representatividad, el bajo compromiso de las autoridades locales y la limitada capacitación de los miembros del consejo. Además, se critica el enfoque consultivo y no vinculante de la participación, así como las ambigüedades en las sentencias judiciales que favorecen la democracia representativa sobre la participativa.

También destaca en su análisis que, a lo largo del tiempo, se han promulgado varias leyes y normas para fortalecer la participación ciudadana en la planeación, como la Ley 134 de 1994, la Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997. Estas leyes establecen espacios formales de participación, como los cabildos abiertos y los CTP, pero también se reconoce que la mera existencia de estos espacios no garantiza una participación efectiva debido a limitaciones como su carácter consultivo y la dependencia de la voluntad política local.

De otro lado, la Ley 388 de 1997 (artículo 29) reconoce una instancia denominada como Consejo Consultivo de Ordenamiento, esta asesorará a la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá ser conformada por los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30,000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas al desarrollo urbano. Asimismo, los curadores urbanos formarán parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución. Entre sus funciones, además de las previstas en esta Ley y su reglamento, está el seguimiento del plan de ordenamiento y la propuesta de ajustes y revisiones cuando sea necesario.

En consecuencia, se requiere que los alcaldes de municipios con más de 30,000 habitantes establezcan Consejos Consultivos de Ordenamiento, los cuales deben ser reglamentados en cuanto a su conformación, funciones y operación. Es responsabilidad del alcalde o del mismo Consejo Consultivo decidir si es necesario ajustar su reglamento para asegurar su funcionamiento eficaz. Entre sus funciones, el consejo debe realizar el seguimiento del POT y proponer ajustes cuando sea necesario (Minvivienda, 2022).

Como señala el Minvivienda (2022), el Consejo Consultivo de Ordenamiento participa en la etapa de seguimiento y evaluación del proceso de planificación territorial, según el artículo 2.2.2.1.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, pero su concepto técnico no es necesario para revisar

o modificar los planes de ordenamiento territorial, tampoco es una instancia para su formulación, ya que estas responsabilidades están definidas en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.2.1.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015.

En cuanto a participación social se refiere en los 26 años desde cuando se adoptó la Ley 388 de 1997, Lemus (2019) considera que dicha Ley estableció claramente la obligación de las administraciones municipales, distritales y metropolitanas de fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los habitantes y sus organizaciones. El propósito de esta concertación es garantizar que las políticas públicas reflejen las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores relacionados con el ordenamiento territorial.

Según Lemus (2019) los mecanismos concretos para facilitar la participación ciudadana incluyen el derecho de petición, la realización de audiencias públicas, el ejercicio de acciones de cumplimiento y la intervención en los procesos de formulación y ejecución de planes de ordenamiento y licencias urbanísticas, según lo establecido por la ley y sus reglamentos.

Asimismo, sostiene el autor que la participación en Colombia no puede limitarse a meras formalidades, sino que se convierta en un proceso significativo de deliberación. Las audiencias públicas deben facilitar un diálogo genuino entre la administración y la comunidad para adoptar decisiones que reflejen las realidades socioeconómicas de los actores.

En este mismo sentido, afirma que a pesar de la existencia mecanismos legales para la participación, se observa un uso recurrente de manifestaciones ciudadanas que, aunque extralegales, han tenido un impacto significativo en la regularización de barrios ilegales. Sin embargo, también se señala que estas acciones a menudo se convierten en medios de presión más que en formas efectivas de participación, frecuentemente explotadas por el clientelismo político.

Es necesario recalcar que la Ley 388 de 1997 incorpora en sus artículos el componente de participación democrática en la acción urbanística, la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio, así como una serie de instancias de participación ciudadana (Ley 388 de 1997, artículos 4, 22, 23, 24).

El artículo 4 de la Ley 388 de 1997 establece la promoción de la participación democrática en las actividades urbanísticas, esto implica fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, involucrando a los pobladores y sus organizaciones. El objetivo de esta concertación es asegurar la eficacia de las políticas públicas en relación con las

necesidades y aspiraciones de los diferentes sectores de la vida económica y social, relacionados con el ordenamiento del territorio municipal.

De otro lado, según la Ley 388 de 1997, la participación puede llevarse a cabo a través de diversos mecanismos, como el derecho de petición, la realización de audiencias públicas, la acción de cumplimiento y la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento, así como en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocación de las licencias urbanísticas, todo conforme a lo establecido en la legislación y sus reglamentos correspondientes.

Igualmente, el artículo 22 de la Ley 388 de 1997 aborda la participación comunal en el ordenamiento del territorio y establece que, para organizar esta participación, las autoridades municipales o distritales pueden delimitar áreas dentro del perímetro urbano que incluyan barrios o grupos de barrios residenciales reconocidos por sus habitantes como referentes locales. Lo mismo se aplica para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, utilizando divisiones territoriales como veredas o grupos de veredas.

Durante la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas de estos barrios o veredas pueden designar representantes democráticamente elegidos para transmitir y someter a consideración sus propuestas sobre los aspectos urbano y rural del plan.

Después de adoptado o revisado el plan, estas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio, teniendo la posibilidad de proponer asignaciones específicas de usos y aprovechamientos del suelo en microzonas de escala vecinal, formular planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área y ejercer acciones de veeduría ciudadana para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas.

A su vez Hernández (2010), considera que la Ley 388 de 1997 buscó concretar preceptos constitucionales relacionados con la función social y ecológica de la propiedad, priorizando el interés general sobre el particular y promoviendo la función pública del ordenamiento, los POT son instrumentos clave para lograr estos objetivos en colaboración con las comunidades locales.

De acuerdo con Hernández (2010), en los POT, la función social y ecológica de la propiedad emerge como un punto crucial, enfatizando que la propiedad privada no excluye responsabilidades hacia el bien común, especialmente en términos de sustentabilidad ambiental y equidad social

En este mismo sentido, afirma que la construcción del "orden deseado" implica la participación de las comunidades en la planificación territorial, destacando la importancia de la gobernabilidad y la participación ciudadana. Sin embargo, existen desafíos técnicos y políticos en Colombia que limitan esta participación, resultando en un proceso dominado por unos pocos en detrimento de una participación más amplia y representativa de la sociedad.

También destaca que los procesos de participación comunitaria se definen mediante la división del territorio en áreas urbanas y rurales, permitiendo a las organizaciones civiles designar representantes para discutir los POT. De ahí que la legitimidad de los planes dependa de la participación efectiva de la sociedad en su formulación y discusión. Algunas administraciones limitan la participación a la mera información, mientras que otras fomentan un diálogo activo sobre el contenido y orientación de los planes.

Dicho de otra manera, la participación social en la planeación del territorio y particularmente en la adopción de los planes de ordenamiento territorial, es fundamental, pero está siendo limitada en Colombia, como en otros países latinoamericanos. A pesar de contar con marcos institucionales para facilitar la colaboración entre la ciudadanía y las autoridades de planeación, las decisiones estratégicas clave en la planeación tienden a eludir el escrutinio público (Nossa, 2020).

En Colombia, según Nossa (2020), el proceso formal de participación ciudadana en la expedición de los planes de ordenamiento territorial involucra consultar al CTP y, a discreción administrativa, incorporar sus recomendaciones. Sin embargo, las decisiones significativas continúan siendo tomadas sin una consulta y discusión exhaustiva con diferentes grupos de interés ciudadano. Aunque se realizan eventos públicos para informar y consultar sobre el plan estratégico, la participación se ve restringida y reemplazada por un modelo de "socialización" que no permite una discusión significativa ni la influencia real de la ciudadanía en las decisiones.

Es decir, según Nossa (2020), el proceso de adopción de los POT prioriza la divulgación de información sobre los lineamientos estratégicos, pero carece de verdaderos espacios de discusión y toma de decisiones colaborativas con la comunidad. Las reuniones públicas suelen enfocarse en aspectos superficiales del plan, como alturas de edificios y usos del suelo, en lugar de abordar los objetivos estratégicos del POT y sus impactos, y los principios de inclusión y sostenibilidad. Estos métodos unidireccionales, donde la administración toma decisiones y simplemente informa a la ciudadanía, son criticados por la literatura académica como formas de manipulación o tokenismo.

Para el autor la participación ciudadana en la planeación tiene múltiples propósitos: construir acuerdos políticos, anticipar problemas y externalidades negativas, y aumentar la legitimidad del proceso y del plan adoptado. Sin embargo, la participación no debe limitarse a cuestiones cosméticas, sino centrarse en los objetivos de desarrollo del plan de ordenamiento. Es esencial aprovechar los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana para promover un enfoque más inclusivo y sostenible en la planeación, incorporando conceptos como la gestión del riesgo, la inclusión social y territorial, y la protección ambiental y cultural.

Tal como lo afirma Nossa (2020), la participación ciudadana en la planeación y el ordenamiento territorial en Colombia enfrenta desafíos significativos para alcanzar su potencial total. La adopción de un enfoque más inclusivo y participativo no solo fortalecería la legitimidad y efectividad del proceso de planeación, sino que también contribuiría a abordar los desafíos sociales, ambientales y de desarrollo urbano de manera más integral y equitativa.

El autor resalta que promover espacios de diálogo significativos, garantizar la representación equitativa de diversos grupos sociales, y vincular los procesos de participación con los principios y objetivos de desarrollo sostenible. Colombia enfrenta el desafío de pasar de una consulta superficial a un compromiso genuino y colaborativo. Solo mediante una participación efectiva y significativa se puede garantizar la construcción de ciudades más inclusivas, sostenibles y democráticas, donde los intereses y preocupaciones de todos los ciudadanos sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones clave.

Desde otro punto de vista, Barón (2018), sostiene que la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo local es un tema crucial en Colombia. Para el autor, las mesas de trabajo comunitarias para las fases de formulación del plan de ordenamiento son una estrategia común para recoger las inquietudes ciudadanas frente a los planes de revisión y ajuste. Estas mesas, convocadas por las entidades territoriales, se organizan geográficamente y permiten a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y sugerencias. Sin embargo, las actas de estas reuniones a menudo no capturan a fondo las discusiones ni cómo se incorporan las observaciones en las propuestas de la administración.

A esto hay que agregar la necesidad de integrar activamente a los empresarios y grupos económicos en estos procesos, dada su influencia en el desarrollo territorial. Sin embargo, se evidencia una falta de rigurosidad en el análisis y seguimiento de las intervenciones ciudadanas por parte de las entidades territoriales (Barón, 2018).

Por otro lado, Duque (2018) argumenta que, en cuanto a la participación en los planes de ordenamiento territorial en Colombia, existió una diferencia de criterios sobre el alcance y sentido de la participación. La mayoría de los municipios trató la participación como un proceso de consulta informal, sin carácter vinculante en las decisiones. Además, el ordenamiento territorial era un tema nuevo en la agenda pública, lo que dificultaba la participación efectiva de la ciudadanía debido a la falta de experiencia y conocimiento sobre el tema.

En respuesta a estas deficiencias, se han implementado nuevas iniciativas desde el DNP, como el Programa POT Modernos, que ofrece asistencia técnica y herramientas para fortalecer las capacidades locales en ordenamiento territorial. Aunque estas iniciativas han enfatizado la consulta ciudadana y el control social, la participación sigue siendo limitada en términos de toma de decisiones vinculantes (Duque, 2018).

Duque (2018) manifiesta que muchos municipios han mejorado su capacidad institucional para promover la participación ciudadana y hay una mayor conciencia y movilización social en torno a temas territoriales, demostrando una ciudadanía más comprometida y capacitada para involucrarse en el proceso de ordenamiento territorial.

En este sentido, la autora explica la importancia de no solo abordar los aspectos técnicos del ordenamiento territorial, sino también de fortalecer la participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones sobre el modelo territorial. Reconoce que el ordenamiento territorial es un asunto técnico, pero, sobre todo, esencialmente político, resaltando la necesidad de un mayor involucramiento democrático en este proceso clave para el desarrollo urbano sostenible y la gobernanza local.

Por su parte, Zamora (2022) sostiene que la participación debe entenderse como un proceso continuo, no limitado a eventos puntuales. La falta de auténticas oportunidades para influir en los resultados de las decisiones públicas lleva a una participación superficial, más enfocada en "terapia" y "manipulación" que en una verdadera influencia en las políticas. Ante las deficiencias en la efectividad de los mecanismos de participación, el Estado colombiano ha respondido aumentando la normatividad.

En Colombia y, especialmente, en Bogotá, la participación ciudadana en las últimas décadas ha sido afectada por la falta de una visión integral y de largo plazo, discontinuidades en las estrategias gubernamentales y la influencia de diferentes enfoques de democracia participativa. Aunque se reconoce el avance de la participación gracias a organizaciones del tercer sector, persisten desafíos como la falta de cogestión real y disputa en la toma de decisiones (Zamora, 2022).

El autor manifiesta que la participación ciudadana en Colombia ha experimentado un crecimiento legal significativo, pero la brecha entre las normas y su implementación efectiva sigue siendo un desafío clave. La falta de verdadera influencia ciudadana en las políticas públicas, especialmente en la planificación territorial, continúa generando desconfianza y limitando el impacto transformador de estos procesos participativos.

Es más, argumenta que en Colombia la participación en ordenamiento territorial se limita principalmente a un nivel superficial denominado "tokenismo", donde la ciudadanía se involucra únicamente para validar decisiones ya tomadas por la administración. Este enfoque, caracterizado por el modelo sinóptico de participación, subestima el verdadero papel y la importancia de la participación pública, tratándola más como un requisito formal que como un proceso deliberativo influyente.

En este mismo sentido, afirma el autor sobre discrepancia entre la teoría y la práctica de la participación ciudadana en Colombia. Si bien la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a opinar sobre temas de desarrollo y ordenamiento territorial, en la realidad, las estrategias deliberativas y de construcción de agendas propuestas por la política no se implementan de manera efectiva.

La consulta ciudadana es un ejemplo de ello. Aunque existe, carece de poder vinculante, lo que significa que las opiniones de los ciudadanos no son determinantes en las decisiones finales. Esta situación genera una brecha entre la intención de involucrar a la ciudadanía y su real influencia en los procesos de planificación. Los gobiernos justifican esta limitada participación argumentando que una mayor vinculación ciudadana podría afectar la estabilidad administrativa y presupuestaria. Además, consideran que muchos ciudadanos no cuentan con los conocimientos necesarios para tomar decisiones complejas sobre gestión pública (Zamora, 2022).

Desde este punto de vista, Zamora (2022) considera que las instancias de participación como el CTP abogan por una mayor incidencia ciudadana en la toma de decisiones, buscando que las preferencias y necesidades de la población sean consideradas de manera significativa en la planificación territorial. A esto se suman las metodologías estandarizadas y excluyentes utilizadas en los procesos participativos, que no logran integrar la diversidad de actores y sectores, como ambientalistas, LGBTIQ, comunidades rurales, mujeres y jóvenes. La investigación muestra que estas metodologías no representan adecuadamente la multiplicidad de la sociedad, lo que obstaculiza la inclusión efectiva en la toma de decisiones.

Entendiendo la realidad de la participación, Zamora (2022) plantea que, en términos de equidad, los procesos participativos son desiguales debido a la falta de igualdad de capacidades, dificultades de acceso a los espacios participativos (tanto presenciales como virtuales) y una jerarquización desigual de las contribuciones de los ciudadanos en comparación con los grupos de poder y políticos. Esto revela una exclusión sistemática de ciertos actores y refleja la importancia desigual que se otorga a las opiniones de diferentes grupos en el proceso de planificación.

En consonancia con lo anterior, Duque (2017) señala que la participación en el tema del ordenamiento territorial en Colombia no puede ser simplemente una aspiración de legitimidad, sino que debe basarse en la evidencia de que los territorios son complejos y están formados por una multiplicidad de agentes institucionales, económicos y sociales. En ese sentido, la participación ha sido trivializada hasta convertirse en un cliché del discurso político, donde las administraciones y técnicos ya promueven iniciativas participativas de manera habitual. Sin embargo, el verdadero desafío radica en generar procesos de participación efectivos, donde la sociedad civil tenga un impacto directo en las decisiones sobre el territorio.

Además, se destaca que la participación ha evolucionado hacia un problema de procedimientos (*know how*), donde se busca orientar procesos participativos inclusivos, integradores, innovadores y legítimos. A lo largo de los años, ha habido una proliferación de instrumentos y mecanismos para involucrar a los ciudadanos en asuntos territoriales, aunque muchos de estos enfoques tienden a informar o consultar a los ciudadanos en lugar de facilitar procesos genuinos de deliberación y emancipación social (Duque, 2017).

En consecuencia, la autora argumenta que esta proliferación de mecanismos ha llevado a la institucionalización y la instrumentalización de la participación, donde se busca no solo informar o consultar, sino también empoderar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre su entorno. Y admite que la complejidad inherente a la planificación y toma de decisiones sobre territorios, enfatizando que estos procesos no pueden limitarse a decisiones institucionales unilaterales o a la influencia de agentes particulares. Más bien, los territorios son resultado de interacciones complejas entre una variedad de actores institucionales, económicos y sociales.

En este sentido, Duque (2017) explica que en la planeación y el ordenamiento territorial el uso superficial y rutinario del término "participación" señala que la discusión actual no se centra tanto en la promoción de iniciativas participativas en sí, dado que estas ya son comunes en diversos grados. El verdadero reto radica en establecer procesos participativos efectivos que permitan una influencia directa de la sociedad civil en las decisiones territoriales. Además, la

participación se ha vuelto tanto un problema político como procedimental. Por un lado, existe la necesidad de democratizar las decisiones sobre el territorio; por otro, surge la complejidad de implementar procesos participativos inclusivos y legítimos que vayan más allá de la mera consulta o información a los ciudadanos.

Bajo este escenario, la multiplicación de herramientas y mecanismos participativos ha llevado a una institucionalización e instrumentalización de la participación, donde la auténtica democratización del proceso de toma de decisiones sobre el territorio sigue siendo un desafío fundamental. Se requiere un cambio de enfoque hacia procesos participativos que fomenten la deliberación genuina y la emancipación social, en lugar de simplemente buscar legitimidad superficial o cumplir con formalidades políticas (Duque, 2017).

4.6 Dinámicas territoriales que inciden en el ordenamiento territorial de Montería (2002-2021)

Ordenar el territorio del municipio de Montería en los últimos 22 años, desde su primer POT formulado en 2002, sus ajustes en 2010 y el nuevo POT vigente desde 2021 hasta 2033, es el resultado de las dinámicas territoriales que ha experimentado el municipio, desde su creación hasta el modelo de desarrollo construido a imagen y semejanza del departamento de Córdoba.

En este sentido, las políticas de ordenamiento anteriores a los POT formulados, así como las proyecciones actuales hacia un municipio sostenible, son respuestas a la configuración y ocupación del territorio, marcadas por situaciones contextuales complejas como la violencia paramilitar, el conflicto por la tierra y su uso inapropiado, la dinámica poblacional, el crecimiento urbano, el desarrollo económico, la calidad de vida y la riqueza ambiental.

Por lo tanto, el objetivo de este apartado es contextualizar cómo las dinámicas del territorio monteriano son imprescindibles para entender el ordenamiento urbano y rural, y cómo las políticas deben ser vinculantes a los distintos actores sociales para que, junto a ellos, se tomen decisiones estratégicas en la planeación a corto y largo plazo.

4.6.1 Surgimiento de Montería como capital del departamento de Córdoba: contexto histórico

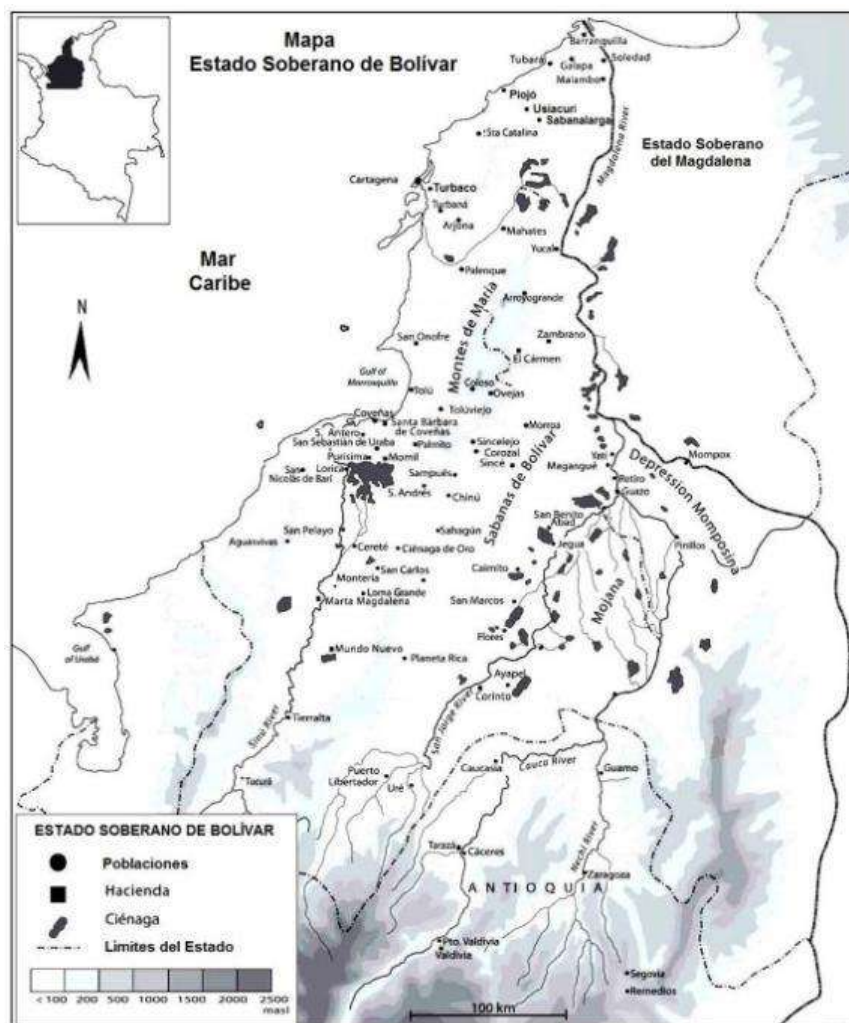
De acuerdo con Sofán y Giraldo (1999) el origen y el desarrollo histórico de Montería se remonta a la época colonial bajo el nombre de San Jerónimo de Buenavista. El nombre "Montería" proviene de la abundante fauna que hacía de la región un sitio ideal para la cacería,

conocida como "montear". La ciudad se desarrolló en una zona cenagosa a ambos lados del río Sinú, con su población inicial dedicada a actividades como la caza, la pesca y la agricultura.

La ciudad de Montería, fundada en 1777 experimentó un crecimiento conforme a las proyecciones demográficas iniciales. El arquitecto francés Jaime Exbrayat destacó la organización urbana de Montería, caracterizada por avenidas orientadas de sur a norte y calles de oeste a este, con una numeración clara para facilitar la orientación (Aguilar, 2022).

Al respecto Lambis (2020) destaca cómo la colonización española estableció un modelo de organización espacial centrado en los centros urbanos, desde donde se ejercía el poder político. Con el paso del tiempo, y especialmente a partir del siglo XVIII, se consolidaron nuevas poblaciones que, impulsadas por su crecimiento económico y la aspiración de autonomía, presionaron por cambios en la estructura administrativa (ver figura N° 24).

Figura N° 24. Estado Soberano de Bolívar



Fuente: Flórez (2012)

La ubicación estratégica de Montería, cercana a la provincia de Cartagena de Indias, permitió a la ciudad aprovechar las ventajas de la cuenca del río Sinú, especialmente su potencial como vía de comunicación fluvial. Este factor facilitó el intercambio comercial con Cartagena, estableciendo un vínculo que benefició a todas las poblaciones ribereñas del río (Sofán y Giraldo, 1999).

El estudio de Sofán y Giraldo (1999), demuestra que, a mediados del siglo XIX, la región atrajo a inmigrantes extranjeros, incluidos franceses, quienes contribuyeron significativamente al desarrollo económico de Montería. Estos nuevos habitantes introdujeron negocios innovadores como plantas de energía eléctrica, fábricas de hielo, acueductos y actividades comerciales relacionadas con la navegación fluvial y el comercio de madera, entre otros.

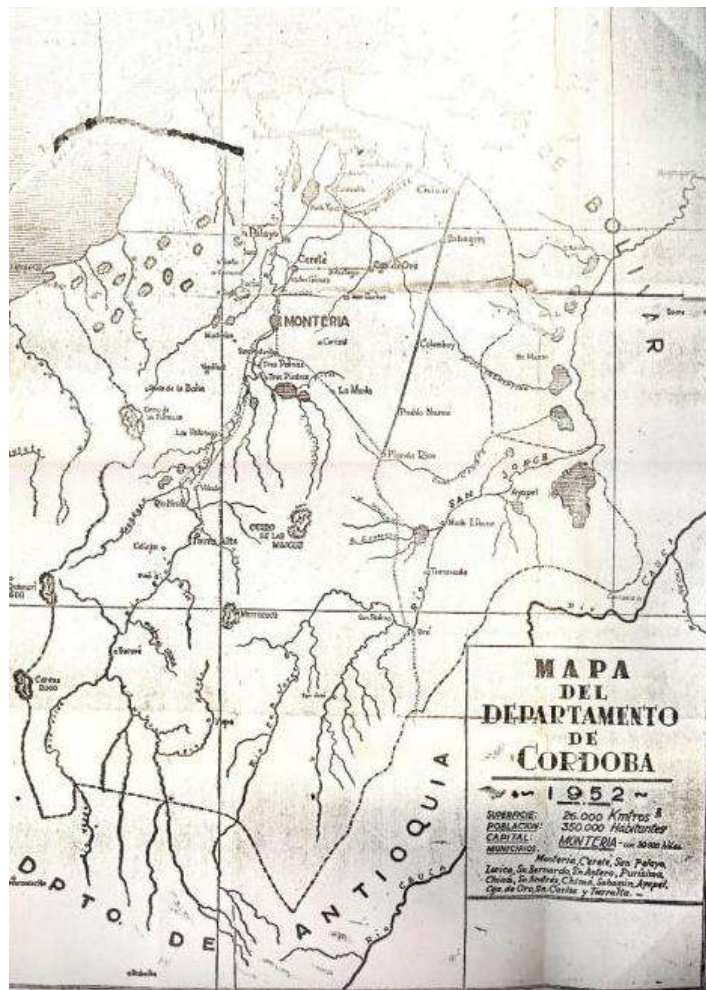
Los autores señalan que el crecimiento económico impulsó también el desarrollo arquitectónico de la ciudad. En respuesta al clima caluroso y lluvioso de la región, se adoptaron diseños de casas con cielos rasos altos, techos inclinados, y espacios abiertos hacia los patios, integrando la arquitectura con el entorno natural. La ciudad creció inicialmente de acuerdo con las proyecciones demográficas y los planes urbanos establecidos, manteniendo una estructura ordenada y bien organizada.

Hay que mencionar, además que, a lo largo del siglo XIX, se produjeron constantes reorganizaciones territoriales en la antigua Provincia de Cartagena, dando lugar a la creación de nuevas entidades políticas y administrativas. Esta dinámica fue impulsada por las nuevas clases políticas locales que buscaban consolidar su poder y autonomía (Lambis, 2020).

También señala Lambis (2020), que, en el siglo XX, la tendencia autonomista se acentuó, ciudades como Barranquilla, Montería y Sincelejo, gracias a su crecimiento económico, lograron emanciparse de la influencia de centros urbanos más antiguos y consolidarse como nuevos polos de poder político y económico. El caso de la creación del departamento de Córdoba en 1952 es un ejemplo de este proceso, la consolidación de Montería como centro político de la región, junto con el apoyo de las élites locales, especialmente los ganaderos, fueron factores determinantes en la formación de este nuevo departamento.

En 1952, tras la creación del departamento de Córdoba, Montería fue declarada capital y con el apoyo del gobierno nacional bajo el mandato del general Gustavo Rojas Pinilla, Montería experimentó un importante impulso en infraestructura, con la construcción de vías, puentes, edificios gubernamentales y un aeropuerto (ver figura N° 25). Estas mejoras fortalecieron la red de conexión terrestre y transformaron la dinámica comercial de la ciudad (Sofán y Giraldo, 1999).

Figura N° 25. Nuevo departamento de Córdoba-1952



Fuente: Gobernación de Córdoba

Sin embargo, Sofán y Giraldo (1999) argumentan que el crecimiento urbano de Montería se apartó de su plan original, especialmente en lo que respecta al río Sinú, que pasó de ser un eje orientador del desarrollo urbano a convertirse en un área marginada y descuidada. La expansión de la ciudad hacia la margen izquierda del río, originalmente destinada a la agricultura, y la migración masiva del campo a la ciudad en los últimos años, producto de la violencia rural y las inundaciones, han contribuido a un crecimiento desordenado y a un aumento de la pobreza y la marginalidad.

En este mismo sentido afirman los autores que en los últimos años del siglo XX, Montería enfrentó un notable deterioro económico y social, los factores históricos y la apertura económica afectaron negativamente su aparato productivo, incapaz de ofrecer suficientes oportunidades de empleo para una población en rápido crecimiento, lo que exacerbó los problemas de pobreza y marginalidad en la ciudad.

Igualmente, consideran que la falta de planificación y la limitada capacidad institucional del gobierno municipal, junto con una gestión política ineficaz y la poca de atención del gobierno nacional, han contribuido al deterioro económico y social de Montería al final del siglo XX. La ciudad enfrenta dificultades fiscales, problemas en la cobertura de servicios públicos, deficiencias en la planeación urbana y una falta significativa de oportunidades de empleo.

4.6.2 La violencia heredada en la construcción del municipio de Montería como ordenadora del territorio

Para Cano (2016), el departamento de Córdoba y Montería su capital desde su constitución en 1952, ha estado marcado por la violencia desde sus inicios. En los años 50, la región comenzó a experimentar la presencia de guerrillas liberales, lo que condujo a la aparición del Ejército Popular de Liberación (EPL) en los años 80, y posteriormente a la llegada de las FARC en la década de 1970. La escalada de violencia motivó la creación de grupos paramilitares, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que surgieron con el objetivo de apoyar al ejército y a los terratenientes en su lucha contra las guerrillas. Sin embargo, las AUC pronto se involucraron en actividades ilegales como el narcotráfico y el desplazamiento forzado de civiles.

Pero es en la década de 1990 cuando se da la interacción de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) con diferentes actores en la ciudad de Montería. A pesar de su presencia armada, las ACCU no buscaban convertirse en un actor hegemónico en la ciudad, debido a la falta de recursos y de intenciones para ello. En su lugar, adoptaron un enfoque más discreto, utilizando intermediarios para mediar en conflictos entre invasores de tierras y el Estado, así como para desplazar a la población civil cuando fuera necesario (Muñoz, 2021).

Vega (2015) manifiesta que el paramilitarismo en Montería se legitimó y consolidó como una respuesta a la amenaza guerrillera, especialmente por parte de las élites locales, como ganaderos y terratenientes, quienes vieron en las AUC un medio para proteger sus intereses y mantener el *statu quo*. Esta situación se debió en gran parte a la debilidad del Estado y su incapacidad para garantizar la seguridad en la región, lo que permitió que el paramilitarismo se presentara como un "Estado paralelo", llenando el vacío dejado por las instituciones oficiales.

El control paramilitar en Montería se fortaleció mediante el uso de la violencia y la creación de redes políticas que eliminaron cualquier pensamiento de izquierda u organización social, lo que resultó en una adaptación de la sociedad a este nuevo orden impuesto por las AUC. Esta adaptación, influenciada por la percepción de seguridad que ofrecían las AUC, el miedo y la

necesidad de mantener la cotidianidad, llevó a que la sociedad monteriana en general, aunque no abiertamente pro paramilitar, aceptara y justificara en gran medida la presencia de estos grupos armados (Vega, 2015).

Por otro lado, Muñoz (2021) argumenta que la evolución demográfica y espacial de Montería fue uno de los principales factores que configuraron el desarrollo urbano de la ciudad. A medida que Montería se consolidaba como un centro económico y administrativo de importancia en la región de Córdoba, atrajo a un número significativo de migrantes rurales que buscaban mejores oportunidades y seguridad. Este flujo migratorio, sin embargo, superó la capacidad de la ciudad para ofrecer servicios públicos adecuados, lo que resultó en la proliferación de asentamientos irregulares.

Para el autor la expansión de estos asentamientos y la incapacidad del Estado para controlarlos adecuadamente crearon un vacío de poder que fue parcialmente llenado por las AUC. Estas lograron ejercer una influencia considerable, aunque limitada, sobre la estructura social y económica de la ciudad. Su capacidad para intervenir en la redistribución de tierras y mediar en conflictos agrarios, así como su uso de la violencia para desplazar poblaciones, les permitió posicionarse como un actor influyente, aunque siempre en segundo plano respecto a las élites políticas y económicas locales.

Muñoz (2021) también señala que la presencia de las AUC en Montería se relaciona con el conflicto armado en el Alto Sinú y otras subregiones cercanas. La intensificación de la violencia en estas áreas llevó a un aumento significativo en el número de desplazados que llegaron a Montería, exacerbando aún más las tensiones sociales y económicas. Este contexto de desplazamiento y migración masiva alimentó la dinámica de intervención de las AUC en la ciudad, permitiéndoles extender su influencia a través de la creación de alianzas estratégicas con actores locales.

Se debe agregar que, aunque las AUC negociaron su desmovilización en 2002 y entregaron sus armas en 2005, este proceso dio lugar a la formación de bandas criminales (Bacrim) compuestas por exintegrantes de estos grupos armados. En la actualidad, estas Bacrim continúan afectando la seguridad y el desarrollo del departamento de Córdoba y Montería (Vega, 2015).

De acuerdo a los informes de la Defensoría del Pueblo de Colombia (2020), en su informe de Alertas Tempranas No. 005-2020, actualmente existe un escenario de riesgo al que se encuentra expuesta la población civil del municipio de Montería que:

Se configura a partir de la ejecución de actos de violencia extrema y el empleo de métodos para generar terror por parte de integrantes de los Frentes Rubén Darío Ávila, Juan de Dios Úsuga y presuntamente el nuevo Frente “Bajo Sinú” de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, AGC, en respuesta a las acciones expansionistas del Bloque Virgilio Peralta Arenas, BVPA, más conocidos como Caparrapos y denominados por las autoridades como “Caparros”, quienes en este espacio han entrado a disputarle el control poblacional, territorial y de las economías ilícitas a las AGC (p. 14).

A esto hay que sumar otro actor que interviene en las dinámicas del territorio de Montería: los narcotraficantes, quienes, con sus actividades de lavado de dinero, dinamizan la economía regional e impactan en las decisiones territoriales, especialmente en el área urbana, a través de las transformaciones espaciales en el sector de la construcción, sistemas de transporte, entre otros.

De acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia y el Ministerio de Justicia y del Derecho (2015), Montería se contaba entre los municipios donde se realizaron las mayores incautaciones de clorhidrato de cocaína en Córdoba. Asimismo, fue una de las zonas donde se desmantelaron laboratorios de clorhidrato y es considerada un corredor estratégico de drogas que conecta con la salida al mar

La producción de pasta base en la región se constituye en materia prima para la producción de clorhidrato, la cual, a su vez, se utiliza para el tráfico internacional hacia el norte, con salida por el Atlántico y también hacia Venezuela (p. 51).

El producto de las acciones violentas como forma de poder en el municipio de Montería dejan a la fecha 108.220 personas víctimas del conflicto armado (corte de información 31/07/2024), Según el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para las Víctimas), eso quiere decir que 21% de la población asentada en este territorio ha sido afectada por algún hecho victimizante del conflicto armado.

4.6.3 La pugna por el suelo: conflictos y usos inadecuados de la tierra en Montería

De acuerdo a la información disponible y actualizada sobre la variable tenencia de la tierra y sus conflictos de uso se encuentra la reportada por el documento de la Revisión y Ajuste del POT adoptada en el 2010, los indicadores reportan que la distribución de la tierra en el municipio de Montería tiene una tendencia clara hacia la fragmentación de los predios. Entre los años 1998 y 2009 (ver tabla N° 8), se observa un significativo aumento en el número de

propiedades menores a 20 hectáreas, pasando de representar el 76% del total de predios en 1998 a un 81% en 2009 (Alcaldía de Montería, 2010).

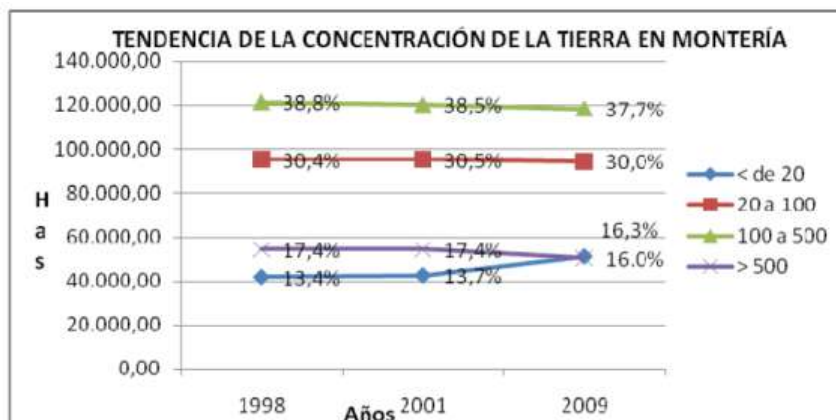
Paralelamente a este incremento en los predios de menor tamaño, se evidencia una disminución tanto en el número como en el porcentaje de propiedades que oscilan entre las 20 y 100 hectáreas (ver figura N° 26). De manera contraria, los predios superiores a 100 hectáreas experimentaron una reducción tanto en su cantidad como en su participación porcentual dentro del total de la tierra (Alcaldía de Montería, 2010).

Tabla N° 8. Distribución rural por rango de predios

Rangos	Predios					
	1998		2001		2009	
< de 20	9.419	76,8%	9.532	77,0%	12.385	81,3%
20 a 100	2.152	17,5%	2.148	17,4%	2.180	14,3%
100 a 500	636	5,2%	631	5,1%	614	4,0%
> 500	63	0,5%	63	0,5%	60	0,4%
Total	12.270	100,0%	12.374	100,0%	15.239	100,0%

Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

Figura N° 26. Tendencia de la concentración de la tierra en Montería



Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

De otro lado, la Alcaldía de Montería (2010) analiza la distribución de la propiedad de la tierra en Montería destacando las variaciones en el número de propietarios según el tamaño de sus terrenos. Los hallazgos principales fueron (ver tabla N° 9)

- En el grupo de propietarios con terrenos menores de 20 hectáreas, se registra un aumento del 5.8%.
- Los propietarios de terrenos mayores de 500 hectáreas también muestran un incremento del 0.4%.
- En los rangos intermedios de tamaño de terrenos, los propietarios disminuyen un 4.8% y 1.9%, respectivamente.

- El 5.9% de los propietarios poseen terrenos mayores de 100 hectáreas, mientras que el 91.1% son dueños de tierras menores de 100 hectáreas.
- Se observa un aumento significativo en el número de propietarios con terrenos mayores a 500 hectáreas, que pasa de 89 a 187.

Tabla N° 9. Distribución Rural por rangos Propietarios

Rangos	Propietarios					
	1998		2001		2009	
< de 20	10.954	71,5%	11.166	72,2%	14.518	77,3%
20 a 100	3.222	21,0%	3.189	20,6%	3.151	16,8%
100 a 500	1.047	6,8%	1.014	6,6%	927	4,9%
> 500	89	0,6%	86	0,6%	187	1,0%
Total	15.312	100,0%	15.455	100,0%	18.783	100,0%

Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

En cuanto a la distribución rural por rangos de superficie en Montería, la Alcaldía de Montería (2010), destaca que (ver tabla N° 10):

- Los predios con una superficie entre 100 y 500 hectáreas ocupan la mayor parte del territorio, sumando un total de 118,306.68 hectáreas, lo que representa el 37.7% del área total.
- Los predios menores de 20 hectáreas ocupan 51,057.03 hectáreas, que equivalen al 16.3% del total.
- Se identificaron 614 predios de entre 100 y 500 hectáreas, pertenecientes a 927 propietarios.
- El 4.9% de los propietarios poseen el 4.0% de los predios, los cuales abarcan el 37.7% del total de la tierra.

Tabla N° 10. Distribución Rural por rangos de Superficie

Rangos	Superficie (Has)					
	1998		2001		2009	
< de 20	41.860,90	13,4%	42.623,08	13,7%	51.057,03	16,3%
20 a 100	95.132,40	30,4%	95.065,46	30,5%	94.211,02	30,0%
100 a 500	121.339,80	38,8%	120.178,31	38,5%	118.306,68	37,7%
> 500	54.278,30	17,4%	54.156,84	17,4%	50.301,08	16,0%
Total	312.611,40	100,0%	312.023,69	100,0%	313.875,81	100,0%

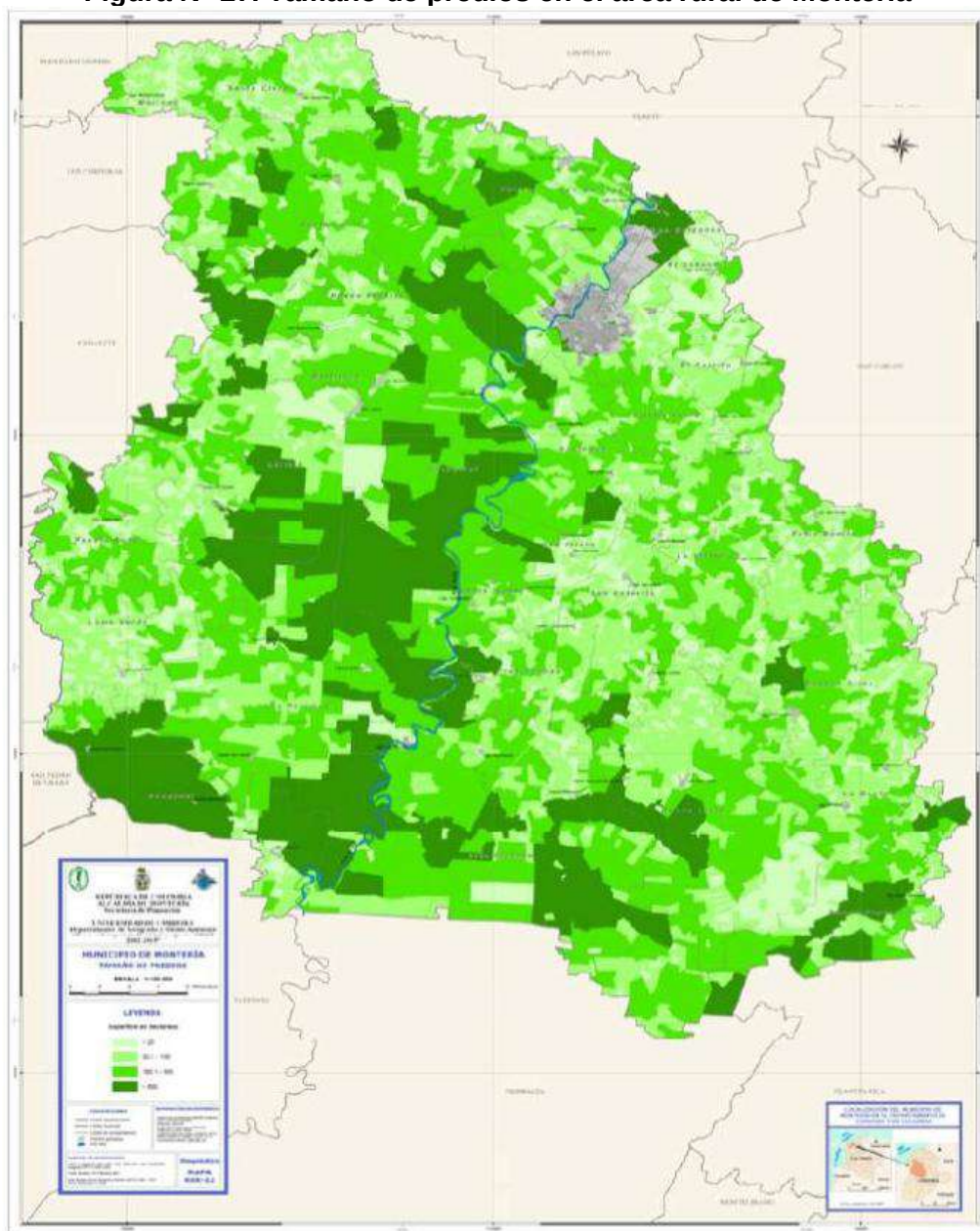
Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

En esta variable la Alcaldía de Montería (2010) argumenta que existe una alarmante concentración de la propiedad de la tierra en el municipio. A pesar de un ligero aumento en el número de propietarios, una porción cada vez más grande de las tierras está en manos de pocos. Este fenómeno se explica, en gran medida, por la fragmentación de las pequeñas

propiedades y, sobre todo, por la adquisición masiva de tierras por parte de grandes terratenientes y narcotraficantes.

Según datos de la Alcaldía de Montería (2010), la recomposición del latifundio, especialmente en zonas de alta productividad como las riberas del río Sinú, ha sido un factor determinante en este proceso. La compra de tierras por parte del narcotráfico, particularmente intensa durante las décadas de los 80 y 90, ha acelerado aún más esta concentración. Esta situación plantea serias preocupaciones sobre la equidad en el acceso a la tierra y sus implicaciones para la producción agrícola y el desarrollo rural del municipio (ver figura N° 27).

Figura N° 27. Tamaño de predios en el área rural de Montería



Fuente: Alcaldía de Montería. 2010

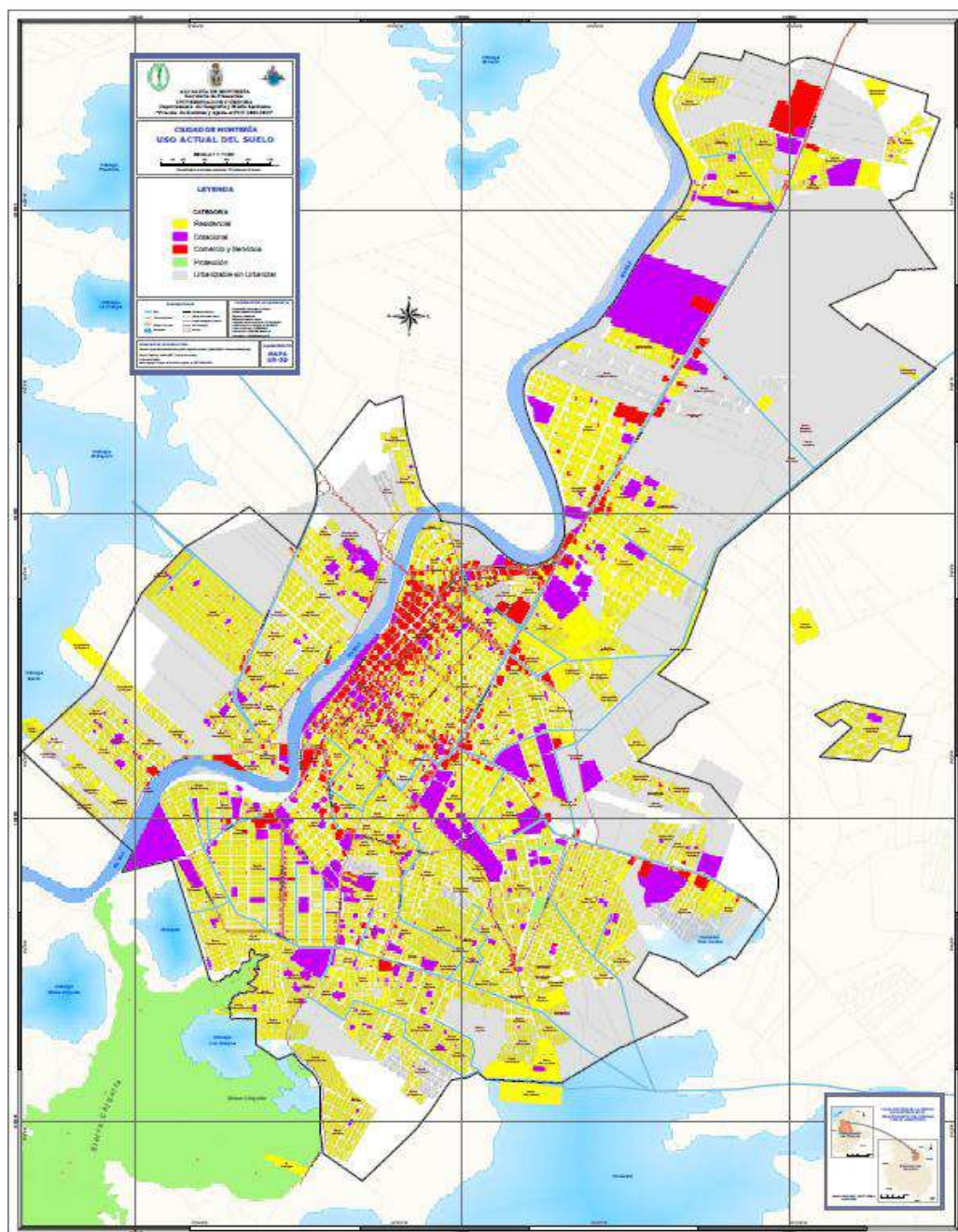
En cuanto a los usos del suelo urbano se destaca que Montería posee un significativo potencial de crecimiento urbano, dado que una gran porción de su suelo urbano, el 43.7%, aún no ha sido urbanizado. Sin embargo, el uso predominante del suelo urbano se concentra en zonas residenciales (41%), seguido por dotaciones (10.4%). El uso comercial y de servicios

Fuente: Alcaldía de Montería, 2010



ocupa una proporción menor (4.7%) (Alcaldía de Montería, 2010). Un aspecto preocupante es la escasa área destinada a suelo de protección (0.1%), a pesar de que Montería cuenta con importantes recursos naturales que requieren conservación (ver figura N° 29).

Figura N° 29. Uso actual del suelo urbano de Montería



Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

En cuanto a los conflictos de usos para el municipio de Montería el problema no es menor de las 304.300 ha para actividades productivas solo 25.824 ha están en un uso adecuado (8.49%), es decir, que el resto 278.476 ha están en conflicto de uso del suelo o en uso inadecuado (91.51%) (TerriData, 2024), lo que responde al modelo de desarrollo del

departamento donde prima la ganadería y Montería concentra el 23% del área departamental en pastos con fines ganaderos.

4.6.4 Evolución demográfica y sus implicaciones en la calidad de vida en Montería

La dinámica de la población en Montería siempre ha estado ligada a contextos de violencia, en las últimas décadas. Los valles del río Sinú y San Jorge han sufrido diversos actos bélicos (masacres, homicidios selectivos, ocupaciones, y destrucciones de pueblos, saqueos, hurto de ganado, instalación de retenes y cerco a comunidades) desplazamientos forzosos y actividades relacionadas con la producción y procesamiento de la coca, promovidos y ejecutados por los actores armados ilegales que habitan la región. Así como también, han soportado las consecuencias de la construcción de la hidroeléctrica de Urrá (al sur del municipio de Tierralta) que indiscutiblemente se ha apropiado de un lugar e indujo al desalojo de sus habitantes originales y a la aparición de problemas ambientales (Bustamante, 2006).

De acuerdo con Bustamante (2016), con la generalización de la violencia a partir de 1985, y el proceso migratorio del campo a la ciudad, la población desplazada por la violencia poco a poco ha ido asentándose en gran parte de la periferia del territorio urbano de la ciudad de Montería tomando, invadiendo u ocupando hasta la fecha numerosos barrios populares y subnormales ya existentes en la ciudad (46 barrios), como El Dorado, La Candelaria, Rancho Grande, Canta Claro, entre otros, ausentes de alguna norma urbanística y epicentros de pobreza, desempleo, inseguridad, violencia, deterioro físico, abandono y exclusión social.

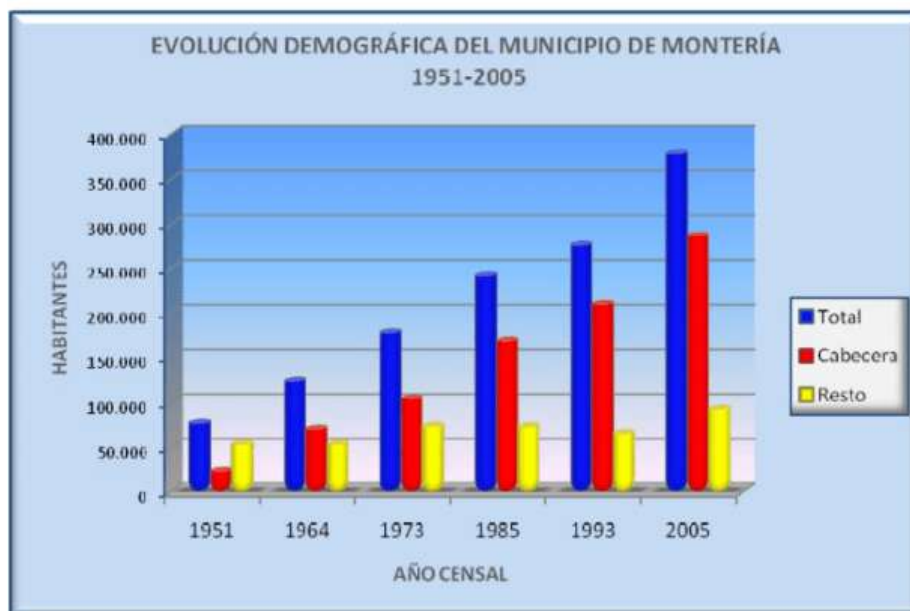
Bajo ese contexto, el autor señala que la ciudad de Montería y su área urbana es receptora de dos clases de inmigrantes: los voluntarios y los forzados. Los voluntarios corresponden a dos tipos de población, por un lado, aquellos que asumiendo el riesgo de aventurar deciden por su cuenta marcharse a otro lugar contando con o sin el apoyo de algún familiar o amigo, y de esta manera, entran a probar suerte y a rebuscar su sustento diario; y por el otro lado, están aquellos que han tomado la decisión de trasladarse a otro lugar para llevar a cabo actividades laborales, familiares o sociales.

Asimismo, sostiene que los forzados son todas aquellas personas víctimas del conflicto armado dentro de la región, campesinos pobres del campo víctimas de la ausencia de políticas y programas rurales que favorezcan su condición, y aquellos que padecen de las calamidades de la naturaleza como son las inundaciones y los desbordamientos de los ríos.

La Alcaldía de Montería (2010), destaca el crecimiento poblacional en el área urbana, especialmente entre 1951 y 1964, debido a los desplazamientos causados por la violencia

política. Mientras que la población rural disminuye en los períodos 1973-1985 y 1985-1993, el censo de 1993-2005 muestra un aumento significativo en las zonas rurales cercanas a la cabecera municipal, como en el corregimiento Los Garzones (ver figura N° 30).

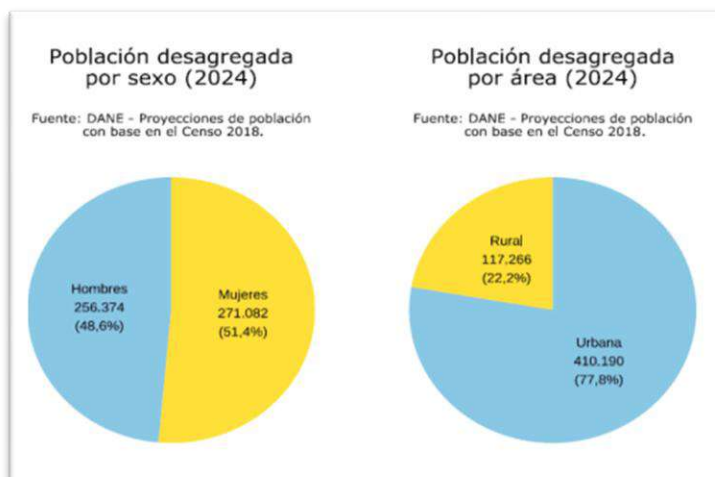
Figura N° 30. Evolución demográfica del Municipio de Montería 1951-2005



Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

De acuerdo al sistema de información de SisPT-TerriData (2024) del DNP y proyecciones del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018 a la fecha en Montería tiene 527.456 habitantes y su distribución espacial muestra que 410.190 personas conviven en el área urbana, es decir, que el 77,8% de la población se concentra en el 1.3% de la superficie del territorio, el resto de los 117.266 habitantes (22,2%) ocupan el 98.7% del territorio lo que demuestra un desequilibrio poblacional a nivel municipal. De esta población el 51.4% son mujeres (271.082) y el 48.6% son hombres (256.374) (ver figura N° 31).

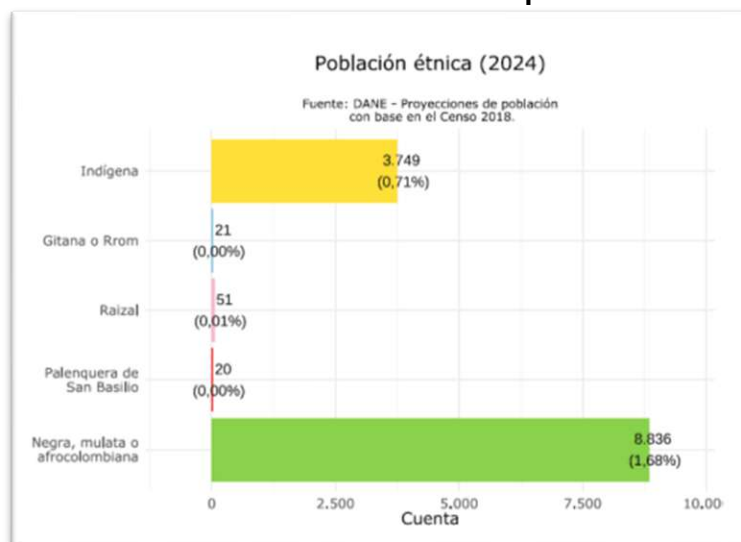
Figura N° 31. Población actual de Montería por área geográfica y sexo



Fuente: SisPT-TerriData (2024)

Entre los tipos de población que convive en el municipio se encuentran los indígenas con 3.749 personas (0.71%), Gitana 21, Raizal 51 (0.01%), Palenquera 20 y negra-mulata o afrocolombiano 8.836 (1.68%), lo que suma en total 12.677 personas, que corresponden a estos enfoques étnicos 2.4% del total poblacional (ver figura N° 32) (SisTP-TerriData (2024)).

Figura N° 32. Población étnica del municipio de Montería-2024



Fuente: SisPT-TerriData (2024)

En informes emitidos por TerriData (2024), reporta los indicadores de calidad de vida el municipio de Montería llega al 23.9%. En el tema de educación las cifras a 2017 demuestran que su cobertura en educación primaria y secundaria está por encima de los porcentajes nacionales con un 97.88% mientras que las coberturas a nivel del departamento de Córdoba llegan al 88.72% y en Colombia suma 84.99%.

En cuanto a cobertura de servicios públicos, el municipio alcanza el 90.18% en acueducto y el 80.15% en alcantarillado. La cobertura de gas natural es del 77.44% en general, con un 90.79% de hogares conectados en el área urbana y solo un 14.67% en el área rural.

La falta de acceso al gas natural en las zonas rurales de Montería obliga a muchas familias a recurrir a alternativas menos eficientes y potencialmente peligrosas para cocinar. El uso de leña, por ejemplo, no solo implica un mayor esfuerzo para las familias campesinas, sino que también contribuye a la deforestación y puede tener impactos negativos en la salud respiratoria. (La Razón 29/08/2024).

Con respecto a la incidencia de la pobreza monetaria se destaca que nivel municipal (2017) el valor está en 27.7. Este indicador se comprueba con el número de personas afiliadas al

régimen subsidiado de salud que llega al 62.64% (TerriData, 2024), lo que ratifica el problema de la pobreza y la falta de trabajo formal de la población en el municipio.

4.6.5 Evolución espacial de Montería: crecimiento urbano y cambios en zona rural

La dinámica urbana del municipio de Montería comenzó como un pequeño asentamiento en la margen derecha del río Sinú. El río Sinú fue el eje estructurante que impulsó el crecimiento de la ciudad hacia el norte y el sur, y dividió Montería en dos partes a lo largo del tiempo (Jiménez, 2022).

Jiménez (2022) señala que, durante la primera mitad del siglo XX, Montería experimentó un crecimiento urbano lento, concentrado principalmente en el centro de la ciudad. El desarrollo comercial y bancario fue impulsado por la aparición de diferentes instituciones financieras, mientras que la construcción de equipamientos públicos, como la Casa de Gobierno y la Catedral, marcó el inicio de la urbanización en la margen derecha del río Sinú.

El autor argumenta que en efecto el crecimiento poblacional y urbano se aceleró a partir de la década de 1950, cuando Montería se convirtió en la capital del departamento de Córdoba, lo que atrajo inversiones significativas en infraestructura. Esto coincidió con el auge de la agricultura en la región, especialmente con cultivos como el algodón, el maíz y el sorgo, que atrajeron a más población a la ciudad.

En este mismo sentido, afirma que durante las décadas de 1960 y 1970, Montería continuó expandiéndose, particularmente hacia el sur, con la creación de barrios como La Granja y P5, lo que marcó un cambio de un patrón urbano compacto a uno más disperso. Este crecimiento se vio acompañado por un aumento significativo en la población, en parte debido a la migración rural-urbana impulsada por conflictos armados y crisis agrícolas en la región.

También destaca el autor que el crecimiento urbano a partir de los años 1980 estuvo marcado por la informalidad, con la proliferación de asentamientos no proyectados debido a la falta de planificación urbana y la presión migratoria. Esto generó desafíos en términos de infraestructura, servicios públicos y cohesión social, problemas que persisten en la actualidad.

Igualmente, considera que durante las décadas de 1990 y 2000, Montería continuó expandiéndose, aunque con una mayor conciencia de la planificación urbana y la sostenibilidad. En este período, el gobierno local implementó una serie de proyectos y políticas para mejorar la infraestructura de la ciudad y abordar los desafíos asociados con el crecimiento rápido. Entre estos proyectos se destacan la construcción de nuevos puentes

sobre el río Sinú, la creación de parques y espacios públicos, y la mejora del sistema de transporte público.

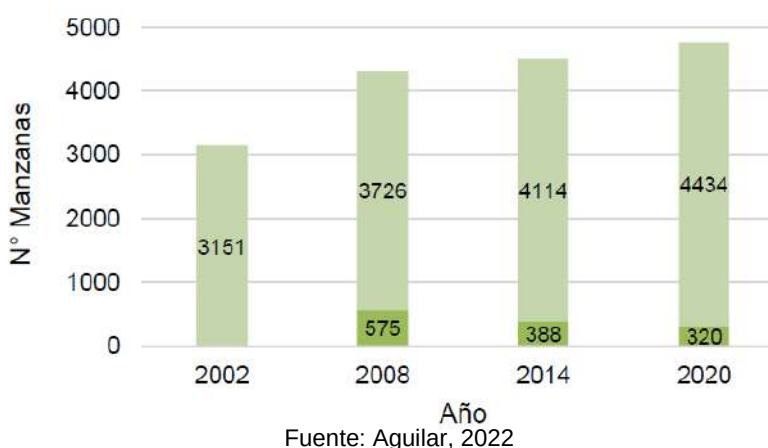
Además, Montería comenzó a desarrollar una visión de ciudad más sostenible y ambientalmente responsable, con iniciativas como la ampliación del sistema de ciclo rutas y la rehabilitación de las riberas del río Sinú. Estos esfuerzos estaban alineados con la idea de convertir a Montería en una "ciudad verde", aprovechando su ubicación geográfica y recursos naturales (Jiménez, 2022).

Afirma el autor que a medida que Montería entraba en el siglo XXI, la ciudad también comenzó a atraer inversión en el sector educativo y en el desarrollo tecnológico. La creación de nuevas universidades e institutos técnicos y la modernización de las infraestructuras existentes contribuyeron a mejorar la oferta educativa y a formar una fuerza laboral más calificada, lo que a su vez impulsó el desarrollo económico de la región.

Al examinar la configuración urbana de Montería a partir de la evolución de sus manzanas, especialmente en las zonas periféricas entre 2002-2020, Aguilar (2022) evidencia un patrón de crecimiento poblacional directamente relacionado con la demanda de vivienda. La proliferación de nuevas unidades habitacionales ha dado lugar a una expansión del perímetro urbano, como se observa en el incremento significativo del número de manzanas a partir del año 2002 (ver figura N° 33).

En el periodo comprendido entre 2002 y 2020, se registró un aumento considerable en el número total de manzanas, 3151 en 2002 a 4434 en 2020. Este crecimiento se aceleró significativamente entre 2002 y 2008, con la creación de 575 nuevas manzanas. Posteriormente, aunque a un ritmo ligeramente menor, continuó la tendencia al alza, sumándose 388 manzanas entre 2008 y 2014. En 2020 se sumaron 320 más (Aguilar, 2022).

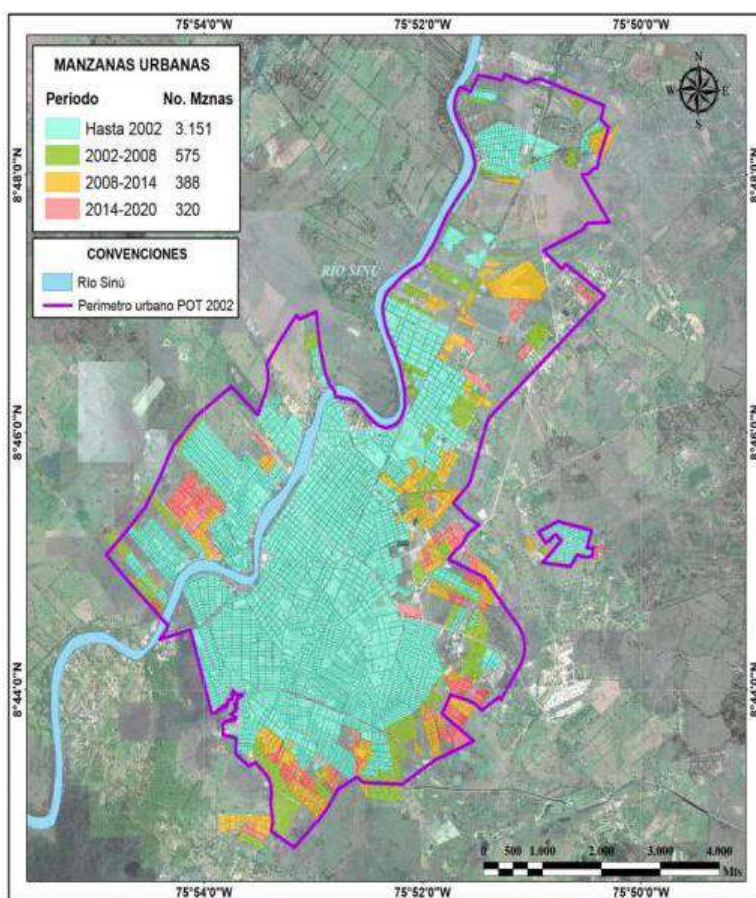
Figura N° 33. Números de manzanas en Montería 2002-2020



Para Aguilar (2022), esta expansión se caracterizó por una mayor densidad en la margen izquierda del río, donde se observó una consolidación de la trama urbana, a pesar de algunos desarrollos aislados en los primeros años del periodo analizado.

La correlación entre el aumento del número y el tamaño de las manzanas con la expansión del perímetro urbano es evidente. Este patrón sugiere que la demanda de vivienda ha sido el principal motor del crecimiento urbano de Montería en las últimas décadas, lo que ha generado cambios significativos en la configuración espacial de la ciudad (Aguilar, 2022) (ver figura N° 34).

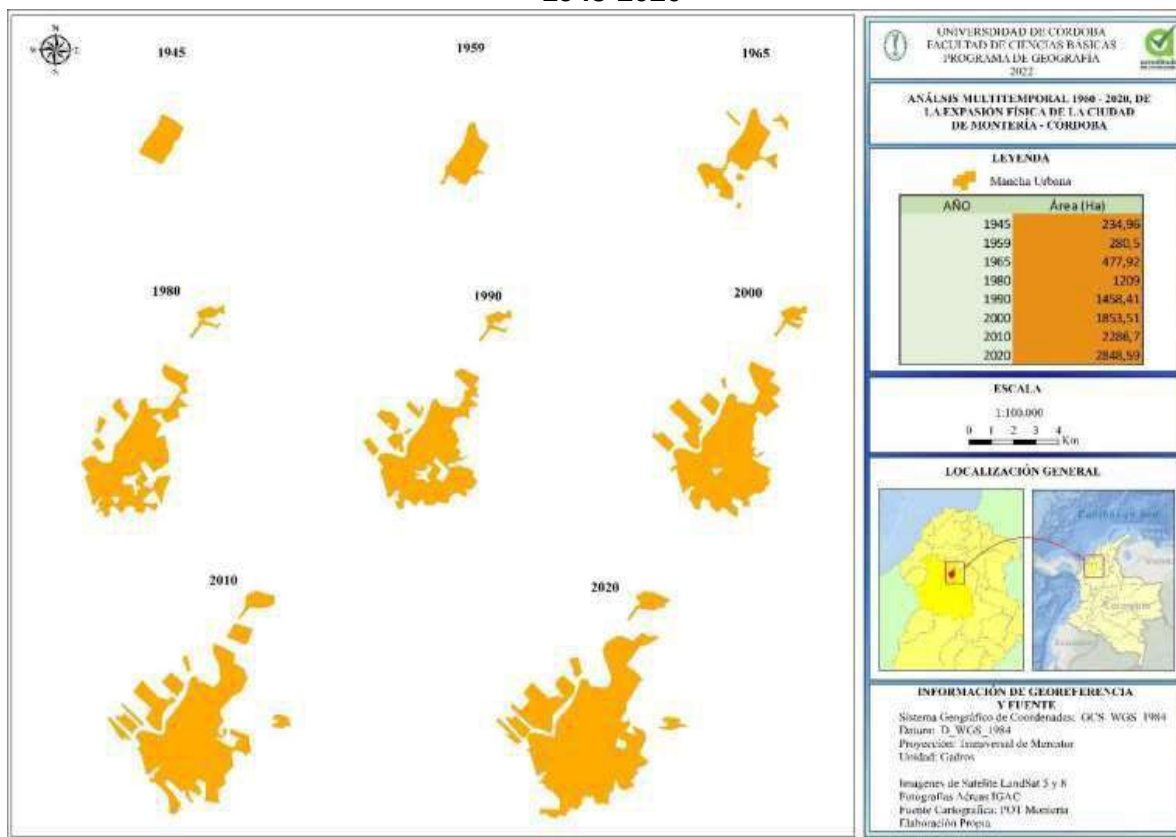
Figura N° 34. Manzanas urbanas en Montería en el período 2002-2020



Fuente: Aguilar, 2022

Tal como lo indica Jiménez (2022), el crecimiento demográfico continuo generó presiones sobre los servicios públicos, la vivienda, y la movilidad urbana. Montería también tuvo que enfrentar problemas relacionados con la informalidad en la ocupación del suelo y la expansión urbana no planificada en áreas periféricas. Estos problemas llevaron a la necesidad de replantear las políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano para garantizar un crecimiento más equilibrado y equitativo (ver figura N° 35).

Figura N° 35. Análisis multitemporal de la expansión física de la ciudad de Montería 1945-2020

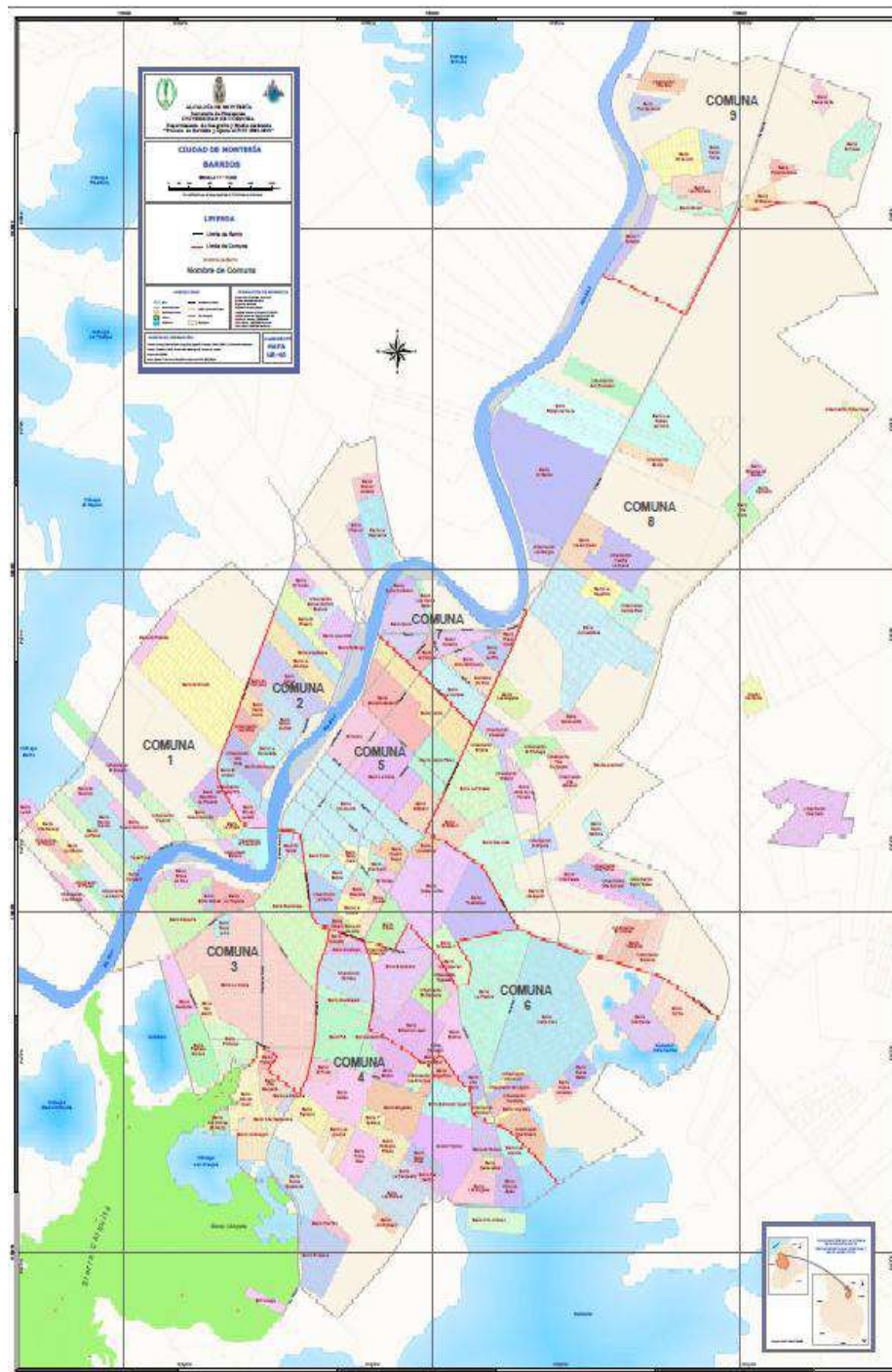


Fuente: Jiménez, 2022

Según el POT actual de Montería (2021-2033) el área urbana abarca 4.177,4 hectáreas, de las cuales una porción significativa aún no está urbanizada, lo que representa un potencial para futuros desarrollos. En 2016, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) estimó que había 87 hectáreas de suelo urbano libre, indicando una alta densidad en la ocupación del suelo existente.

El área urbana se compone de 207 barrios, de los cuales 5 se encuentran fuera del perímetro urbano, ocupando áreas de gran significancia ambiental que deben ser conservadas y protegidas por estas condiciones y no urbanizadas, como sucede con El Privilegio, Villa Jiménez, La Vid, El Níspero II Etapa y Vereda Horizonte. Estos barrios se agrupan en 9 comunas y en 5 piezas urbanas (ver figura N°36) (Alcaldía de Montería, 2010)

Figura N° 36. Barrios municipio de Montería



Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

En cuanto al suelo de expansión, que comprende 659 ha, solo 14,6 ha han sido desarrolladas, lo que sugiere que el 98% de este suelo (644 ha) permanece sin urbanizar y disponible para proyectos futuros. Por último, en el suelo suburbano, solo el 7% del área reglamentada, equivalente a 216 hectáreas, ha sido parcelado en predios de menos de una hectárea, lo que evidencia una baja parcelación en esta categoría. En conjunto, el estudio destaca la considerable disponibilidad de suelo para el desarrollo, especialmente en las categorías de

La zona rural de Montería está conformada por 168 veredas, 29 corregimientos y 9 Unidades Espaciales de Funcionamiento (UEF). Estas divisiones político-administrativas facilitan la gestión del territorio rural y reflejan características similares en términos físicos, económicos, sociales y funcionales (Alcaldía de Montería, 2010) (ver figura N° 37).

Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

Según Díaz (2020) a comienzos del siglo XX, las empresas y las familias inmigrantes desarrollaron procesos de ampliación de la frontera agrícola, afectando a las comunidades locales y sus ejidos. La agricultura de subsistencia, que se practicaba a orillas de ciénagas como la de Betancí, impactó a la población mestiza e indígena de asentamientos anteriores a Montería, como el caso de Mocarí. La deforestación de bordes boscosos, la desecación de cuerpos de agua y el desplazamiento de campesinos fueron consecuencias del cercamiento de zonas comunales de siembra y pesca.

En este sentido, Díaz (2020) explica que, para mediados del siglo XX, ocurrieron dos hechos de relevancia en el contexto de la economía agropecuaria moderna. En primer lugar, con los procesos de organización territorial, surgió el departamento de Córdoba en 1952, y Montería adquirió la primacía urbana que venía ganando en los últimos cincuenta años frente a Lórica. Con la influencia de capitales antioqueños, los sistemas agrícolas de la ciudad se mecanizaron, y comenzó el desarrollo de cultivos comerciales a gran escala, un proceso que se mantiene hasta la actualidad.

En segundo lugar, la apertura de carreteras integró más a Montería con la región, el país y el mundo andino, convirtiéndola en un gran mercado para los productos agropecuarios del Sinú. Tanto las familias nativas como las inmigrantes desarrollaron procesos de cambio en la agricultura, mientras que el Estado colombiano estableció instituciones que promovieron la mecanización del campo, lo que hizo de la agroindustria un negocio rentable para los primeros años del recién creado departamento (Díaz, 2020).

En la misma línea, sostiene Díaz (2020) que, en la década de los sesenta, se implementó la Reforma Agraria, beneficiando a Montería y a su población campesina con la adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares. Además, se construyó un sistema de riego y drenaje que abarcaba setenta y dos mil hectáreas y cubría municipios como Montería, Cereté, San Pelayo, San Carlos, Ciénaga de Oro y Lórica, permitiendo la irrigación durante los períodos de sequía. La producción agrícola se enfocó en cereales, frutas y hortalizas.

Del mismo modo, argumenta que, durante esa época, las políticas agrarias promovidas por el Estado colombiano, específicamente la Ley 135 de 1961 de Reforma Agraria impulsada por Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), buscaban distribuir Unidades Agrícolas Familiares, lo que tuvo repercusiones importantes en el campesinado de Montería y en su producción agrícola. Sin embargo, en la década de los noventa, las reformas en todos los ámbitos del Estado colombiano, junto con la adopción del modelo económico neoliberal tras la Constitución Política de 1991, abrieron el mercado, obligando a competir con grandes

productores mundiales de maíz, arroz, sorgo y algodón. Este panorama, que persiste hasta el siglo XXI, ha marginalizado al campesinado en todo el país, y Montería no es la excepción.

También considera que el impacto de las políticas agrarias en la reducción de las áreas cultivadas ha sido notable, competir con el algodón de Estados Unidos, que recibe incentivos gubernamentales en forma de subsidios, ha sido un problema para los productores nacionales, y la economía algodонера ha sufrido un declive que continúa hasta la actualidad.

En 1993, Montería se destacó como uno de los mayores productores nacionales, según las estadísticas del sector agrícola. Los cultivos transitorios representaban más del 90% de la oferta de productos, donde el algodón mantenía una posición preponderante, aunque su producción fue decayendo paulatinamente (Díaz, 2020).

La investigación de Díaz (2020) muestra que el surgimiento de cooperativas agrícolas en los años noventa tuvo un impacto negativo en la agricultura monteriana. Muchas de estas organizaciones actuaron como bancos, otorgando préstamos a campesinos sin respaldo económico, lo que resultó en procesos de hipoteca y pérdida de propiedades sobre las Unidades Agrícolas Familiares. Los precios de muchos productos cayeron, y la quiebra del sector agropecuario se reflejó en la disminución de las áreas de siembra.

Finalmente, con la crisis agrícola de principios del siglo XXI, los campesinos comenzaron a cambiar los cultivos comerciales por cultivos transitorios y de subsistencia en pequeñas áreas productivas, enfocándose en hortalizas y frutales. El excedente se destinaba a los mercados locales, departamentales y regionales, abarcando las principales ciudades del Caribe y las zonas limítrofes del departamento de Córdoba, como La Mojana y Caucasia (Díaz, 2020).

En este contexto, la zona rural del municipio de Montería se puede considerar como un área de intensa actividad agropecuaria. Actualmente, ocupa la mayor parte de los suelos del municipio, aunque está habitada por menos de cien mil personas, principalmente pequeños productores en núcleos familiares campesinos. Esta actividad se ha desarrollado a través de prácticas inadecuadas, lo que ha generado serios problemas que afectan los componentes ambientales, hasta el punto de presentar altos conflictos en el uso del suelo en gran parte del territorio (Alcaldía de Montería, 2011)

Según Alcaldía de Montería (2011), la sostenibilidad de este sector, uno de los más importantes para la economía del municipio, podría verse comprometida si no se implementan prácticas adecuadas de explotación, combinadas con acciones preventivas sobre el medio ambiente y medidas proactivas para el cuidado de los ecosistemas. Adicionalmente, para la FAO señala que la ganadería es la principal fuente antropogénica del uso de la tierra y uno

de los mayores emisores de gases de efecto invernadero, como ha quedado constatado en el caso de Montería.

La ganadería bovina es la principal actividad productiva del departamento de Córdoba. Este departamento concentra uno de los mayores inventarios ganaderos de Colombia, representando el 10% del inventario ganadero nacional y el 30% del regional. Montería concentra el 23% del área departamental destinada a pastos para la ganadería, con más de 385,000 hectáreas dedicadas a esta actividad (Alcaldía de Montería, 2011).

Con respecto a la infraestructura vial del área rural del municipio de Montería abarca un total de 4.524 kilómetros, de los cuales el 74,8% corresponde a caminos y senderos veredales, mientras que el 6,3% pertenece a vías primarias. Esta distribución pone de manifiesto la urgente necesidad de incrementar las inversiones en las carreteras de esta región para mejorar la movilidad tanto de los residentes como de los sistemas de transporte. Especialmente en las temporadas lluviosas, la condición de las vías de acceso tiende a deteriorarse de manera significativa, lo que afecta el tránsito en general (Alcaldía de Montería, 2021).

Según datos de la Alcaldía de Montería (2021), actualmente hay 4.036 km de vías existentes, del cual no se dispone de información actualizada sobre su estado. No obstante, considerando que la mayoría de estas vías son caminos y senderos, se presume que su estado general es regular y que no cuentan con pavimentación, adoquinado ni otro tipo de tratamiento adecuado para mejorar su durabilidad. De las vías que sí están inventariadas, se ha identificado que la mayor parte, 111,41 km, se encuentra en buen estado, mientras que solo 48,37 km están clasificados como en mal estado.

En relación con las cifras actuales sobre la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales en Montería, el Plan de Desarrollo Territorial (2024-2027) identifica que 1 de cada 2 habitantes de las áreas rurales monterianas vive en condiciones de pobreza. A esto se suma que 1 de cada 4 habitantes en el campo no sabe leer ni escribir. Las principales privaciones están relacionadas con el trabajo informal (91.2%), el bajo logro educativo (68.3%) y el uso de materiales inadecuados en los pisos de las viviendas (47.8%).

Además, se debe señalar que 9 de cada 10 hogares en la zona rural presentan carencias habitacionales; 1 de cada 2 hogares no cuenta con acueducto; 9 de cada 10 no tienen alcantarillado, y solo el 13% reciben el servicio de recolección de basura. También, el mal estado de las vías ha sido un impedimento para que medianos y pequeños productores puedan sacar sus cosechas (Alcaldía de Montería, 2020).

4.6.6 Riqueza ecológica y problemáticas ambientales en Montería

La planificación hídrica de la cuenca del río Sinú ha subdividido la región en tres subregiones: Alto, Medio y Bajo Sinú, considerando su ubicación y características físicas y bióticas. Montería se encuentra en la subregión del Sinú Medio. En la cuenca media, se producen procesos geomorfológicos como inundaciones periódicas, erosión y sedimentación aluvial, y se extiende aproximadamente hasta Montería, donde el río se vuelve meándrico y divagante, con una llanura aluvial formada por abanicos y planicies de inundación (CVS, 2006).

Para el municipio, uno de sus activos ambientales más importantes es el río Sinú y su extensa zona rural. El río recorre aproximadamente 32 kilómetros de sur a norte a lo largo del municipio de Montería. Este tramo atraviesa la ciudad, siendo parte central de su geografía, y se extiende desde su entrada en la zona rural al sur hasta su salida en el norte, donde continúa su curso hacia el mar Caribe.

Montería goza de una amplia variedad de biomas o macroecosistemas, entre los que se encuentran humedales, serranías con bosque, planicies con bosque seco tropical, planicies con pastos, bosques ribereños, cursos de ríos y quebradas, que a su vez presentan playones en el cauce principal del río Sinú. Cada uno de estos ecosistemas alberga una comunidad de organismos cuya dinámica está vinculada a ciclos biológicos determinados por los periodos lluviosos y las sequías (Alcaldía de Montería, 2021).

Aunque la riqueza ecosistémica es considerable, existen procesos de deterioro progresivo que han provocado la desaparición de aproximadamente el 50% de las 48 ciénagas mencionadas en el POT de Montería de 2002. Asimismo, las colinas que forman parte de la zona urbana y la periferia de la ciudad han perdido su cubierta forestal, dando paso al crecimiento de urbanizaciones y actividades agropecuarias (Alcaldía de Montería, 2021).

De acuerdo con el POT Montería 2021-2033, el municipio estableció el Sistema Local de Áreas Protegidas en articulación con el Sistema Regional y Nacional de Áreas Protegidas mediante la revisión excepcional del Acuerdo 029 de 2010. Para ello, se estructuraron seis categorías de protección, descritas a continuación:

- Áreas de Reserva Forestal: se declaran 13 áreas de reserva forestal en el municipio de Montería, conforme a la Ley 79 de 1986.
- Distritos de Manejo Integrado: se declaran seis ciénagas importantes por su biodiversidad y aporte a las actividades económicas, así como cuatro cerros colinados. En el área rural se incluyen las ciénagas de Betancí, Martinica y Cerrito, y en el área urbana, las ciénagas de Reparo, Berlín y Araújos.

- Sectores Colinados: colinas que rodean la ciénaga El Cerrito y los cerros Cangrejos, Caoba, Bandera (situados en el corregimiento de Santa Lucía), así como los cerros de Gallo Crudo, Tenaza y Pirineos.
- Franja Forestal Protectora: se declara una franja mínima de 60 metros en zonas urbanas no desarrolladas a lo largo de los márgenes del río Sinú.
- Área de Conservación Natural: se declaran 14 ciénagas debido a su importancia para los recursos hidrobiológicos y ornitológicos, entre ellas Las Brisas, Pantano, No Hay Como Dios, Monomacho, Pino, La Trampa, Las Tangas, Fumera, Bohórquez, Jaraquiel, Pantano Grande, Pantano Largo, Patio Bonito y La Victoria.
- Parque Regional Natural: se declara como Parque Regional Natural el sistema colinado de Sierra Chiquita, la ciénaga de Sierra Chiquita y la ciénaga de Tiogil.
- Reserva de la Sociedad Civil: se declaran 12 playas arenosas localizadas en el corregimiento de Las Palomas para favorecer los ciclos de desove de la tortuga de río (*Podocnemis lewyana*).

De las 48 ciénagas identificadas en el POT del municipio, se ha constatado la desaparición de 18 de ellas en la zona rural, actualmente ocupadas por fincas ganaderas. De las 30 ciénagas restantes, 16 presentan alteraciones graves, habiendo perdido parte de su espejo de agua y encontrándose rodeadas de diques construidos para uso ganadero. Entre estas se incluyen las ciénagas Martinica, Corralito, Pantano Grande y Pantano Largo. Otro caso significativo es la ciénaga de Betancí, que ha sufrido cambios importantes en sus ciclos biogeoquímico y biológico (Alcaldía de Montería, 2010).

Según los informes emitidos por la Alcaldía de Montería (2010), la Ciénaga de Sierra Chiquita mantiene su espejo de agua durante 8 meses al año, pero parte de su territorio ha sido incorporado en propiedades ganaderas y recreativas, a medida que crecen las viviendas campestres en la periferia de la ciudad. Algunas otras ciénagas muestran perturbaciones más localizadas, mientras que de otros humedales no se dispone de información detallada.

Para el CVS (2006), la Ciénaga de Betancí ha experimentado diversas transformaciones que han impactado significativamente su ecosistema. Entre los principales cambios se encuentra la alteración en el uso del suelo en una extensión de 9.839,3 ha, lo que ha resultado en la casi total desaparición del bosque secundario. Esta cobertura boscosa, que en 1970 abarcaba 711,3 ha (7,23%), se redujo drásticamente a 41,3 ha (0,41%) en 1981, lo que representa una pérdida superior al 94%. La mayoría de esta área ha sido probablemente convertida en terrenos agrícolas, y un 5,4% se ha destinado a la expansión de la ganadería extensiva.

Además, la construcción reciente de un dique ha alterado el flujo natural de agua entre el río y la ciénaga, impidiendo tanto la entrada como la salida de agua en los volúmenes normales. Esta barrera ha afectado gravemente las condiciones necesarias para la supervivencia de especies reófilas, ya que la Ciénaga de Betancí, siendo el segundo cuerpo de agua más grande después de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú, jugaba un rol fundamental en los ciclos

de vida de peces migratorios, así como en las cadenas alimenticias de varias especies de aves y otros vertebrados (CVS, 2006).

En la zona urbana y sus alrededores se han identificado humedales de gran relevancia por su tamaño y potencial de recuperación, como las Ciénagas de Berlín y Reparo, afectadas actualmente por la expansión de los barrios Dorado, Poblado, Villa Nazaret, La Vid y Rancho Grande. Estas áreas son prioritarias para implementar procesos de manejo sostenible, bajo la categoría de Distritos de Manejo Integrado. La Ciénaga de los Araújos ha experimentado una notable pérdida de su espejo de agua, debido a la urbanización, la expansión de fincas ganaderas y la construcción de un canal perimetral, lo que justifica su clasificación en el nivel 2 de perturbación severa (Alcaldía de Montería, 2021).

Conforme a los registros de la Alcaldía de Montería (2021), de las 57.981,1 ha clasificadas como suelo de protección municipal, se ha identificado que 41.627,2 ha presentan conflictos en su uso, lo que deja solo un 28,21% destinado a los usos establecidos para suelos de protección según el ordenamiento territorial del municipio.

Desde el año 2002, Montería ha sido considerada una ciudad que se desarrolló a partir de su mayor activo ambiental, el río Sinú. En este sentido, la gestión municipal ha promovido un crecimiento orientado hacia el interior, con énfasis en las zonas centrales próximas al río. Esto permitió plantear la división interna de la ciudad, de la cual surgieron 9 comunas, 7 de ellas ubicadas frente al río, con el objetivo de vincular el ordenamiento urbano a la dinámica de este afluente (Correa y Cohen, 2019).

El río Sinú desde el año 2005 ha sido el eje de varios proyectos para revitalizar la zona afectada por microtráfico y contaminación. La primera fase, la Ronda del Sinú, consistió en la construcción de un parque lineal de 2.5 km, transformando el área en un espacio cultural, ecológico y recreativo. Posteriormente, se implementó Montería Verde para recuperar la ribera del río. En 2008, se estableció una contribución por valorización para financiar mejoras en la infraestructura y el espacio público relacionados con las rondas y cauces de agua (Alvear, 2021).

En 2012, se introdujo un plan que incluyó estudios para el transporte intermodal Businú, una estrategia de crecimiento ordenado, la construcción de 6 km de ciclo rutas y la recuperación de áreas erosionadas por el cambio climático. Finalmente, en 2016, los esfuerzos se centraron en la restauración ecológica del río Sinú y su desarrollo como atractivo turístico, incluyendo la creación de un reglamento de navegación y la remodelación de espacios relacionados con el río (Alvear, 2021).

En ese contexto, durante los últimos 16 años, Montería ha incorporado el concepto de imaginario urbano en su planificación, con el propósito de posicionarse como una ciudad sostenible a nivel regional, nacional e internacional. Se sostiene que los procesos de ocupación del suelo y crecimiento están alineados con los lineamientos internacionales de sustentabilidad y con las características ambientales locales, especialmente en consonancia con el río Sinú, que atraviesa la ciudad de sur a norte. Bajo este principio, se buscan líneas de financiamiento para renovar el centro de la ciudad, abarcando sus edificios públicos, institucionales, educativos y culturales (Correa y Cohen, 2019).

Desde esta perspectiva, los POT formulados hasta la fecha han dejado de lado principios básicos como la equidad, el equilibrio, el desarrollo social y económico, y la sostenibilidad. En cambio, se ha priorizado el desarrollo de una ciudad competitiva y "sostenible" bajo una visión centrada en el marketing urbano. Los esfuerzos en desarrollar nuevos equipamientos, infraestructuras, mejorar el ambiente y modernizar barrios responden a tendencias internacionales del desarrollo urbano, que en muchos casos aceleran los procesos de segregación, exclusión y desigualdades territoriales.

La transformación urbana de Montería en los últimos 12 años ha recibido reconocimientos internacionales en temas de sostenibilidad ambiental, especialmente desde 2014. Entre estos logros se incluyen:

- Ser seleccionada por el World Wide Fund for Nature (WWF) como una ciudad sostenible por reducir el consumo de electricidad mediante la creación de motocicletas eléctricas y otros artefactos innovadores.
- Ese mismo año, el exalcalde Carlos Eduardo Correa fue nombrado el mejor alcalde del mundo por la City Mayors Foundation, un centro de pensamiento con sede en Londres que promueve ciudades prósperas.
- Dos años después, Montería ganó por tercera vez consecutiva el título de capital nacional de la Hora del Planeta, otorgado por la WWF.
- En octubre de 2016, fue elegida entre las diez ciudades más sostenibles del mundo en la Conferencia Mundial Hábitat III, celebrada en Quito, un reconocimiento que en América Latina solo compartía con la capital ecuatoriana. Según Juan Nieto Escalante, director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Montería es un fenómeno urbano, reflejado en el hecho de que ahora la ciudad tiene un valor estimado de 7,3 billones de pesos, en contraste con los 4 billones de la actualización anterior (Espinosa, 2018, p. 60).

Este auge de la inversión urbana se debe a la implementación de instrumentos de captación de rentas, así como a la afinidad con el gobierno nacional y la continuidad de políticas urbanas durante tres períodos de gobierno consecutivos, sumando 12 años de gestión por el mismo partido político.

No obstante, pensar que Montería es una ciudad inclusiva y equitativa a partir de los resultados del marketing urbano no refleja la realidad. En Montería persiste una fuerte segregación socioespacial a nivel urbano. No hay opciones reales de acceso a trabajos formales, las diferencias entre las márgenes izquierda y derecha del río Sinú acentúan la desigualdad, y la brecha de ingresos entre los quintiles más altos y más bajos es considerable, lo que dificulta la superación de la pobreza (Ardila y Valdes, 2018).

Esta visión de una ciudad "moderna, competitiva y sostenible" en Montería ha estado influenciada por las políticas de gestión y financiación promovidas por las administraciones locales, en colaboración con entidades como la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco del programa Ciudades Sostenibles y Competitivas (CSC) desde 2012 (Correa y Cohen, 2019). Este relacionamiento evidencia la necesidad de replicar modelos internacionales de desarrollo urbano en ciudades intermedias, como el caso de Montería.

Un ejemplo de los aprovechamientos del potencial del río Sinú y el financiamiento de la banca multilateral es la implementación del proyecto BUSINÚ, diseñado para establecer un sistema fluvial de transporte que conecte el norte y el sur de la ciudad, así como las márgenes izquierda y derecha, facilitando el desplazamiento de pasajeros. Su propósito principal es fomentar el turismo y desarrollar un sistema de transporte intermodal que combine diversos métodos de transporte, beneficiando a más de cien mil personas (Cordero y Sánchez, 2021).

En la primera fase del proyecto, se prevé la construcción de cuatro estaciones flotantes que se ajustarán a la altura del río según las variaciones estacionales. Adicionalmente, se integrarán cuatro embarcaciones híbridas, que utilizarán una combinación de energía solar y combustible diésel, cada una con capacidad para 60 pasajeros. La inversión total para esta fase se estima en aproximadamente 2 millones de dólares. Este proyecto también contempla la incorporación de energía solar para alimentar las estaciones flotantes y otros sistemas auxiliares destinados al mantenimiento de las embarcaciones (Cordero y Sánchez, 2021).

4.7 Análisis de la implementación de la política de ordenamiento territorial en Montería: modelos, instrumentos de planeación y participación social (2002-2021)

En este apartado se presentan los modelos de ordenamiento territorial que se han planificado y gestionado en el municipio de Montería desde la entrada en vigencia de su primer POT en el año 2002, pasando por su revisión y ajustes en 2010, y finalmente el POT vigente, sancionado en 2021, el cual regirá hasta 2033.

El objetivo principal de este ejercicio es identificar cómo han evolucionado las distintas perspectivas de desarrollo territorial del municipio y su visión para avanzar hacia la sostenibilidad. Por lo tanto, se identificaron las características que han conformado las propuestas de ordenamiento territorial en los últimos 20 años, sus principales debilidades y la importancia de la participación en esta construcción colectiva del territorio.

Para esta tesis, resulta de principal interés revisar en los POT lo relacionado con su componente general, ya que es donde se enfoca el plan en establecer el contenido estratégico y estructural necesario para guiar las acciones de ordenamiento territorial a mediano y largo plazo. El componente estratégico determina el punto de partida y los objetivos a alcanzar durante la vigencia del plan, mientras que el componente estructural define cómo se ocupará y organizará funcionalmente el territorio de manera sostenible (Minvivienda, 2022).

Para la Ley 388 de 1997 en su artículo 12 denominado contenido del componente general del plan de ordenamiento “se establece que el componente general del plan de ordenamiento deberá contener: Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital (...)” lo que constituiría el contenido estratégico.

Entre sus elementos obligatorio estarían:

- Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.
- Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.
- Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

En cuanto al contenido estructural, deberá establecer, el desarrollo y concreción de la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente la identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar (art. 12. Ley 388 de 1997):

- Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.
- El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.
- La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.
- La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.
- La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas por la ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

Al constituirse el componente general por las políticas, estrategias y acciones en el mediano y largo plazo permite dar origen al principal elemento de la planeación del territorio como es el modelo de ocupación. Para la Ley 388 de 1997, el modelo de ocupación

Fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas. (art. 12, párrafo 1, Ley 388 de 1997).

Por lo anterior, el ejercicio de la revisión de los POT de Montería estará centrado en el componente general y especialmente en el modelo de ocupación del territorio propuestos. Para Sánchez y Araque (2023), las políticas de ordenamiento territorial que no integran un modelo de ocupación del territorio, pueden generar significativas cargas económicas y sociales. Esto se debe a la falta de consideración de los costos asociados a la infraestructura vial, los servicios públicos y los equipamientos necesarios para atender las demandas de una población en crecimiento y expansión territorial. Además, se subestiman los impactos ambientales derivados de una ocupación del suelo no planificada.

De acuerdo con el Expediente Municipal del POT de Montería 2002-2015 (2010), la planificación territorial del municipio ha evolucionado significativamente en las últimas décadas a través de cuatro instrumentos principales.

Inicialmente, el Decreto 042 de 1981 dio origen al Plan de Desarrollo Urbano, sentando las bases para consolidar políticas sociales, económicas y administrativas orientadas a subsanar el déficit de infraestructura y regular el crecimiento urbano y rural descontrolado. Posteriormente, el Decreto 026 de 1993 introdujo el Plan de Desarrollo Municipal 1993-1998, que buscó integrar aspectos de planeación urbana y municipal, aunque fue criticado por su falta de cohesión y la desigualdad en los derechos urbanísticos.

En 2002, mediante el Acuerdo Municipal 0018 del 31 de octubre, Montería adoptó su primer POT, vigente hasta 2015. Este instrumento fue objeto de una revisión y ajuste en 2010, un proceso obligatorio para las autoridades municipales según el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y su Decreto Reglamentario 4002 de 2004, con el fin de actualizar y ajustar sus contenidos y normas para garantizar la efectiva construcción del modelo de ordenamiento territorial adoptado, en Montería se implementó mediante el Acuerdo Municipal 029 del 30 diciembre de 2010. Finalmente, en 2021, se adoptó el nuevo POT de Montería a través del Acuerdo 003 del 5 de mayo de 2021.

4.7.1 Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Montería 2002-2015

Para Montería desde que se sanciona el primer POT en el 2002, el ordenamiento territorial es una política de Estado y un instrumento de planificación que orienta el proceso de ocupación y transformación del territorio mediante la localización optima de los asentamientos humanos, actividades económicas, infraestructuras, equipamientos, preservación de la naturaleza con principal objetivo de mejorar la calidad de vida (POT Montería-2002-2015. Art 2).

A partir del POT de 2002, Montería adopta un enfoque integral en el que el río Sinú se posiciona como el actor central en el proceso de urbanización y desarrollo. En primer lugar, se plantea un modelo de ocupación del territorio que busca un crecimiento urbano hacia adentro, priorizando las áreas centrales cercanas al río que experimentaran procesos de estancamiento y degradación. Esto responde a la necesidad de revitalizar estas zonas y aprovechar su ubicación estratégica para el desarrollo urbano (Correa y Cohen, 2018).

En segundo lugar, el POT de 2002 establece una división político-administrativa en nueve comunas, lo que facilita un tratamiento urbanístico diferenciado, teniendo en cuenta las características topográficas, socioeconómicas y de ubicación de cada zona. Este enfoque permite una gestión más eficiente y ajustada a las necesidades de cada sector, siendo el río un elemento clave en la configuración de siete de las nueve comunas, lo que subraya su importancia en el ordenamiento territorial de la ciudad (Correa y Cohen, 2018).

En la misma línea, sostiene Correa y Cohen (2018), que, en cuanto al imaginario urbano, Montería se proyectó como una ciudad sostenible, en la que el crecimiento y los procesos de ocupación del suelo se desarrollan en armonía con la naturaleza. El río Sinú, al estar integrado como un corredor ambiental, no solo organiza el espacio urbano, sino que también potencia la identidad de la ciudad al vincularla con su entorno natural. Este enfoque resalta la visión de una ciudad-región agrícola, lineal y conurbada, cuya proyección al 2032 incluye la consolidación del río como un eje de inclusión social y desarrollo económico.

Del mismo modo, argumenta que, a nivel regional, el POT de 2002 visualiza el río Sinú como un corredor multimodal que conecta la ciudad con su zona agrícola circundante, impulsando la vocación productiva de la región. Esta visión también se extiende a la movilidad y conectividad, destacando la importancia de municipios como Cereté, que se integran a la dinámica de la ciudad y refuerzan la conectividad con el resto del país, especialmente a través de su aeropuerto.

Además, plantea que otro componente fundamental del POT, es la delimitación de la estructura ecológica principal (EEP), que incluye áreas naturales como la Sierra Chiquita, la ciénaga El Reparo y, el río Sinú, cuyo papel como eje articulador es primordial. Esta integración del río en el desarrollo urbano buscó no solo preservar su valor ecológico, sino también potenciar su impacto en el espacio público y el paisaje. De esta manera, el río se convierte en un activo ambiental que contribuye al bienestar y la calidad de vida de los habitantes.

También considera que, a nivel local, se han realizado importantes inversiones, como la recuperación de la ribera del río con el proyecto de la Ronda del Sinú, un parque de dos

kilómetros que integra actividades recreativas, comerciales y culturales. Este proyecto no solo mejora la calidad del espacio público, sino que también potencia la economía local, al ofrecer un lugar para el comercio formal, bancos, restaurantes, bares y librerías. Además, se han mejorado las conexiones entre las dos márgenes del río mediante puentes, malecones y atracaderos, promoviendo una mayor movilidad y accesibilidad en toda la ciudad.

Al realizar un análisis estructural del primer POT implementado en el municipio de Montería para la vigencia 2002-2015, se determinó que las vigencias de sus componentes se establecieron siguiendo los lineamientos de la Ley 388 de 1997. Así, el componente general de largo plazo estuvo vigente hasta 2015, mientras que el general y urbano de mediano plazo lo estuvo hasta 2008 y el urbano y rural de corto plazo hasta 2005.

El Expediente Municipal del POT Montería 2002-2015 (2010) reveló una significativa desarticulación entre sus componentes. Los objetivos, estrategias y recursos asignados a cada eje estratégico presentaron incongruencias notables, evidenciando una brecha entre los fines y los medios. Por ejemplo, en el eje ambiental se prioriza el ámbito urbano en detrimento del rural. En el eje socioeconómico, las acciones propuestas, aunque diversas, carecen de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos planteados, los cuales, además, no siempre se alinean con las características del municipio.

La situación en el eje de espacio público fue aún más crítica, los objetivos carecen de una visión clara, las estrategias son inexistentes y las políticas están mal formuladas. Esta falta de coherencia se replica en otros ámbitos del POT, donde los objetivos no siempre se corresponden con las acciones y proyectos propuestos.

El seguimiento y evaluación del Expediente Municipal del POT Montería 2002-2015 (2010) colocó de manifiesto serias deficiencias estructurales, como la falta de claridad conceptual, la insuficiencia cartográfica y la desarticulación en la ejecución de proyectos. Muchos de estos proyectos carecen de recursos asignados o no se ajustan a las políticas establecidas. Además, el POT presenta carencias metodológicas y de profundidad, lo que dificultó medir el cumplimiento de los objetivos.

Al sintetizar los contenidos del POT Montería 2002-2015, específicamente en lo relacionado con el análisis de la suficiencia de sus disposiciones y estrategias (es decir, su pertinencia y adecuación para alcanzar los objetivos de desarrollo urbano y rural planteados) y con la articulación entre fines y medios (incluyendo los vínculos con la visión y los objetivos territoriales, así como con el modelo de ocupación del territorio), se identificaron los siguientes aspectos (ver tabla N° 11).

Tabla N° 11. Análisis de fines y medios del POT 2002-2015

Análisis de suficiencia del POT Montería 2002-2015	Análisis de fines y medios del POT Montería 2002-2015
- Desarticulación entre componentes: Existió una notable desarticulación entre la visión, los objetivos, las estrategias y los proyectos del POT, lo que dificulta la implementación efectiva del plan. - Deficiencias en la cartografía: La cartografía presentó deficiencias técnicas y falta de claridad, afectando la precisión de la planificación y la representación de proyectos y áreas de intervención. - Información insuficiente y desactualizada: La información utilizada en el diagnóstico y la formulación del POT fue insuficiente y, en algunos casos, desactualizada, lo que afectó la precisión y relevancia de las propuestas. - Incoherencia en los datos de población y vivienda: Se identificaron inconsistencias en los datos de población y en la cuantificación del déficit cualitativo de vivienda, generando confusión en la planificación. - Falta de estrategias claras: Las estrategias planteadas no estaban claramente definidas ni articuladas con los objetivos y programas, limitando la efectividad de las acciones propuestas. - Sesgo urbano: El POT presentó un sesgo urbano, dejando de lado el componente rural y sus necesidades específicas, afectando la integralidad del plan. - Inconsistencias en la normativa específica: La normativa específica presentó inconsistencias y falta de claridad, dificultando su aplicación y cumplimiento. - Proyectos sin recursos asignados: Muchos proyectos propuestos no contaban con recursos asignados ni con una articulación clara con el presupuesto municipal, limitando su viabilidad y ejecución. - Ausencia de políticas de largo plazo: El POT le faltó políticas de largo plazo sobre el uso y ocupación del suelo, afectando la sostenibilidad y planificación futura del territorio. - Insuficiencia en la evaluación de resultados: La evaluación de los resultados fue insuficiente debido a la falta de indicadores de seguimiento y evaluación, dificultando la medición del avance y el impacto de las acciones implementadas. - Faltan metodologías claras y precisas: No se especificó las metodologías utilizadas para el diagnóstico municipal, generando dudas sobre la validez de los resultados. - Escasez de referencias bibliográficas: El documento careció de suficientes referencias bibliográficas, debilitando la fundamentación técnica y académica del diagnóstico. - Descripción de zonas geográficas inexistentes: Se mencionaron zonas geográficas inexistentes en el municipio,	- Visión y Objetivos: La visión del POT no estuvieron claramente articulada con los objetivos específicos, generando incoherencias en la planificación. - Objetivos y Estrategias: Las estrategias no estuvieron claramente definidas ni asociadas a los objetivos, dificultando su implementación efectiva. - Estrategias y Proyectos: Existió una falta de articulación entre las estrategias y los proyectos, impidiendo una ejecución coherente y alineada con los objetivos del POT. - Componentes Urbanos y Rurales: Existió una desarticulación entre los componentes urbano y rural del POT, afectando la integralidad del plan. - Programas y Recursos: Los programas y proyectos no siempre contaron con recursos asignados, generando una brecha entre la planificación y la capacidad real de ejecución. - Políticas y Proyectos: Las políticas sectoriales no estuvieron claramente diferenciadas ni articuladas con los proyectos específicos, dificultando la implementación de acciones concretas. - Diagnóstico y Formulación: La información del diagnóstico no siempre reflejó de manera coherente en la formulación del POT, afectando la precisión y relevancia de las propuestas. - Evaluación y Seguimiento: La falta de indicadores de seguimiento y evaluación dificultó la medición del avance y el impacto de las acciones implementadas. - Proyectos de Vivienda: Los programas de mejoramiento integral y vivienda de interés social no estuvieron articulados con los proyectos específicos. - Proyectos Regionales: Los proyectos de alcance regional no se definieron ni estuvieron articulados con la visión y los objetivos del POT. - Normatividad y Aplicación: La normativa específica presenta inconsistencias y falta de claridad, lo que dificultó su aplicación y cumplimiento. - Falta de Metodologías Claras: No se especificaron las metodologías utilizadas para el diagnóstico y la formulación del POT, generando dudas sobre la validez de los resultados y propuestas. - Proyectos sin Recursos Asignados: Muchos proyectos propuestos no contaban con recursos asignados ni con una articulación clara con el presupuesto municipal, limitando su viabilidad y ejecución. - Desarticulación en el Componente Ambiental: Los elementos de la visión relacionados con la sostenibilidad ambiental no estaban articulados con los objetivos y estrategias. - Falta de Políticas de Largo Plazo: El POT no contó con políticas de largo plazo sobre el uso y ocupación del suelo, afectando la sostenibilidad y la planificación futura del territorio.

indicando errores en la recopilación y presentación de la información. 14. Evaluación superficial del subsistema biofísico: Los elementos del subsistema biofísico se evaluaron sin profundidad, limitando la comprensión de las condiciones ambientales. 15. Valoración ligera de amenazas: Las amenazas se enunciaron de manera superficial y sin una valoración técnica adecuada, impidiendo una correcta gestión de riesgos. 16. Necesidad de un enfoque integral: No se trabajó un enfoque integral en la planificación y manejo del espacio, especialmente en áreas dispersas y fragmentadas.	16. Incoherencia en la Información de Población y Vivienda: Los datos de población y vivienda presentaron inconsistencias, dificultando la planificación adecuada de proyectos y programas. 17. Cartografía y Proyectos: La cartografía utilizada presentó deficiencias técnicas y falta de claridad, afectando la precisión de la planificación y la representación de proyectos y áreas de intervención.

Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia con base en el Expediente Municipal del POT Montería 2002-2015. Alcaldía de Montería. 2010

Ahora bien, haciendo énfasis en el modelo de ocupación del territorio propuesto por el POT de Montería 2002-2015, la Alcaldía de Montería elaboró un informe de gestión, donde revela hallazgos relevantes que permiten identificar las debilidades y fortalezas del plan, los cuales se detallan a continuación (ver tabla N° 12).

Tabla N° 12. Modelo de ocupación del POT 2002-2015

Fortalezas del Modelo de Ocupación POT Montería 2002-2015	Debilidades del Modelo de Ocupación POT Montería 2002-2015
1. Enfoque integral y sostenible: - Basado en principios como sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional. - Reconoce la importancia de integrar áreas rurales, urbanas y naturales en el desarrollo territorial. 2. Incorporación de elementos ambientales y paisajísticos: - Destaca la función ecológica de la zona rural y la preservación de cinturones verdes. - Considera el río Sinú como un eje fundamental del desarrollo urbanístico y del espacio público. 3. Avances en infraestructura y espacio público: - Recuperación y adecuación de áreas de ronda del río Sinú y canales de drenaje. - Consolidación de proyectos estratégicos como el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) y la estrategia <i>Vive el Centro</i>. 4. Reconocimiento de centralidades urbanas y rurales: - Propone un sistema jerárquico de centralidades urbanas y rurales para equilibrar el desarrollo territorial.	1. Déficit en la planificación e implementación normativa: - La conceptualización del modelo no se traduce en normativas claras para aspectos como la mezcla de usos del suelo, las centralidades y la gestión de los cinturones verdes. - No se definieron herramientas efectivas para incorporar áreas protegidas al espacio público urbano. 2. Desafíos en la zona rural: - Insuficiencia en infraestructura de movilidad (vías y transporte) y limitada integración con áreas urbanas. - Falta de estrategias claras para fortalecer actividades productivas y ecoturísticas. 3. Expansión urbana descontrolada: - A pesar de la intención de crecimiento hacia adentro, la ciudad continúa extendiéndose, urbanizando más territorio del necesario. 4. Débil estructuración de centralidades: - Proceso lento de descentralización sin una planificación intermedia clara.

• Se han fortalecido centralidades urbanas con infraestructura dotacional. 5. Reconversión económica de la ciudad: • Impulso al desarrollo de Montería como ciudad de servicios comerciales, culturales, turísticos y universitarios, con menor dependencia del sector agropecuario.	• Desequilibrio en la distribución y jerarquización de las centralidades urbanas y rurales. 5. Espacio público incompleto: • Aunque se ha avanzado en la recuperación de áreas urbanas, persisten retos en la integración de elementos naturales como Sierra Chiquita y humedales periurbanos. 6. Sistema de transporte público aún en consolidación: • Falta de integración total del SETP, con retos operativos como la unificación de cobros y coordinación del sistema.

Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia con base en Informe de gestión Plan de Ordenamiento Territorial Montería 2002-2015. Alcaldía de Montería-2019.

De acuerdo con lo expuesto, el modelo de ocupación territorial establecido en el POT de Montería (2002-2015) evidenció significativas limitaciones en su planificación, implementación normativa y operatividad. La conceptualización del modelo no se tradujo en normativas claras que orientaran eficazmente aspectos fundamentales como la mezcla de usos del suelo, la consolidación de centralidades urbanas y rurales, y la gestión sostenible de los cinturones verdes. Esta debilidad normativa se vio agravada por la ausencia de herramientas prácticas para integrar áreas protegidas al espacio público urbano, dificultando así el equilibrio entre conservación ambiental y urbanización.

En la zona rural, los retos fueron igualmente marcados, la infraestructura de movilidad resultó insuficiente para garantizar la integración con las áreas urbanas y el acceso a oportunidades. Además, la falta de estrategias específicas para promover actividades productivas y ecoturísticas perpetuó las desigualdades entre las áreas rurales y urbanas. La expansión urbana descontrolada, a pesar de los intentos de fomentar un crecimiento hacia adentro, reflejó la carencia de mecanismos efectivos para contener la urbanización desbordada y proteger los recursos naturales.

El lento avance en la descentralización y la débil estructuración de centralidades urbanas y rurales generaron desequilibrios en la distribución de servicios y oportunidades. Aunque se lograron avances en la recuperación de áreas urbanas, la integración de elementos naturales clave, como Sierra Chiquita y los humedales periurbanos, al espacio público sigue siendo un desafío pendiente.

En cuanto al sistema de transporte público, Montería enfrentó desafíos significativos durante el proceso de consolidación del SETP, particularmente en la integración operativa, la

unificación de cobros y la coordinación de rutas. Estas deficiencias limitaron su eficacia como un elemento estructurante del territorio.

Respecto a la gestión del POT Montería (2002-2015) como instrumento de planificación territorial, la Alcaldía de Montería (2019) identificó como principal problema la falta de articulación en la gestión de la información territorial y física del municipio. Esto resaltó la necesidad de implementar cambios estructurales en la Secretaría de Planeación Municipal, entre las principales lecciones aprendidas, se subrayó la importancia de contar con personal fijo y especializado que garantice un seguimiento continuo a los programas y proyectos derivados del POT. También se destacó la necesidad de actualizar y administrar la cartografía temática oficial mediante sistemas de información geográfica.

Adicionalmente, las dificultades derivadas de la desactualización de instrumentos sectoriales, como los planes maestros de acueducto y alcantarillado, y la carencia de datos fiables y georreferenciados sobre movilidad e infraestructura de servicios públicos, limitaron la formulación y ejecución eficiente del POT. Esto pone de manifiesto la urgencia de crear una instancia de coordinación de información territorial, cartografía y estadística que centralice y actualice los datos provenientes de las distintas dependencias municipales. Una iniciativa de este tipo permitiría mejorar los procesos de seguimiento y evaluación tanto del POT como del Plan de Desarrollo, garantizando mayor coherencia en las acciones territoriales y favoreciendo una planificación urbana más efectiva y sostenible (Alcaldía de Montería, 2019).

Finalmente, según Alvear (2021), en un análisis jurídico del primer POT de Montería (2002-2015) en el marco de la Ley 388 de 1997 revela múltiples observaciones, entre ellas comenta que a pesar de establecer objetivos estratégicos enfocados en la sostenibilidad y la integración con el río Sinú, el POT enfrentó dificultades por la falta de articulación con la ley, la ausencia de acciones concretas y la indefinición de plazos para su ejecución. Esta carencia de planificación detallada obstaculizó la identificación y seguimiento de proyectos a mediano y largo plazo.

A pesar de estas limitaciones, el POT de Montería 2002-2015 medianamente logró integrar los principios generales del ordenamiento territorial establecidos en la Ley 388, tales como la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general y la equidad en la distribución de cargas y beneficios. Como resultado, se comenzaron a observar avances en la integración ambiental y urbanística del río Sinú, transformándolo en un eje ambiental y en un espacio público de relevancia para la ciudad. Sin embargo, la ausencia de una hoja de ruta clara y medible dificultó alcanzar plenamente el potencial del imaginario de ciudad

sostenible propuesto en el Acuerdo Municipal 2002, evidenciando la necesidad de fortalecer la articulación entre la planificación normativa y su implementación efectiva (Alvear, 2021).

4.7.2 Proceso de Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montería 2002-2015

En 2010, el POT de Montería, sancionado en 2002, fue sometido a un proceso de revisión y ajuste para el período 2002-2015, formalizado mediante el Acuerdo Municipal 029 del 30 de diciembre de 2010. Este proceso fue desarrollado por el Departamento de Geografía y Medio Ambiente de la Universidad de Córdoba, en el marco de un convenio con la Alcaldía de Montería.

La revisión abordó tanto los componentes urbano y rural como aspectos excepcionales en el componente general, relacionados con amenazas, áreas protegidas y clasificación del territorio. No obstante, la documentación de soporte no detalla los motivos específicos que justificaron esta revisión (Alcaldía de Montería, 2020).

El ajuste del POT respondía a la necesidad de actualizar los lineamientos frente a las dinámicas socioeconómicas emergentes, el crecimiento poblacional y la expansión territorial que no había sido prevista en su totalidad en el plan original. Se reconoció que la ciudad se había extendido más allá de las áreas inicialmente establecidas y que ciertos sectores rurales estaban siendo urbanizados sin un control adecuado.

Para abordar estos desafíos, el POT entró en un proceso de revisión y ajuste que modificó las directrices de gestión del suelo, priorizando el desarrollo de infraestructura en las nuevas zonas urbanas y la protección de áreas con valor ambiental y agrícola. Además, se incorporaron nuevas políticas de vivienda de interés social, dado el déficit habitacional que enfrentaba Montería y la necesidad de una respuesta integral. La movilidad urbana también fue un eje clave de la revisión, pues se requerían estrategias para mejorar la conexión entre los barrios periféricos y el centro de la ciudad (Alcaldía de Montería, 2020).

Entre los ajustes principales se destacan los siguientes

- Estructura ecológica principal: definieron amenazas naturales y áreas afectadas, además de delimitar zonas protegidas con el fin de preservar recursos forestales y ecosistemas locales como humedales, bosques secos tropicales y ríos.
- Sistema de espacio público: actualizó la información sobre el déficit de espacio público y su accesibilidad, incorporando un análisis de equipamientos educativos mediante la clasificación de servicios colectivos y urbanos.

- Sistema de servicios públicos: organizó y amplió la cobertura de acueducto, alcantarillado, energía, gas y telefonía, además de incorporar aspectos como alcantarillado pluvial y gestión de residuos.
- Programas de vivienda: actualizaron los datos sobre déficit habitacional y localización de necesidades de vivienda.
- Normas urbanísticas: armonizó la normativa de unidades de planeación con el POT, incorporando ajustes en ejes comerciales, desarrollo residencial y expansión urbana. También se reestructuraron unidades urbanas según nuevos barrios y áreas de actividad.
- Programa de ejecución: retomaron proyectos clave y se incorporaron nuevos según el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011.

Para la Alcaldía de Montería (2020) a pesar de estas modificaciones, persisten inconsistencias en la delimitación de zonas de amenazas y riesgos, así como en la actualización de los contenidos urbanos y rurales, muchos de los cuales siguen vigentes desde 2002 sin una revisión exhaustiva. También se identificaron problemas en la identificación de sistemas generales dentro del componente general, pues las modificaciones introducidas carecen de referencias cartográficas claras.

A partir del análisis brindado por la Alcaldía, se estableció que la clasificación del suelo y las decisiones adoptadas en 2010 ampliaron el suelo urbano y de expansión, pero presentaron imprecisiones y falta de coherencia con la legislación vigente. Además, la revisión no estableció condiciones claras para cesiones urbanísticas ni equipamientos, lo que generó dificultades para interpretar los ajustes realizados, especialmente en planes parciales y tratamientos urbanísticos.

Respecto al componente rural, afirma la Alcaldía (2020) que sus objetivos carecían de acciones concretas y estrategias definidas, la revisión de 2010 no actualizó estos objetivos, lo que resulta problemático dado que su vigencia había expirado. Asimismo, este componente se presenta desordenado y desarticulado, con una estructura normativa deficiente y ausencia de instrumentos efectivos de planeación a escala local.

La falta de consolidación entre el POT de 2002 y su revisión en 2010 dificultó la comprensión de los cambios realizados. A pesar de los esfuerzos por ajustar las directrices urbanas y rurales para responder al crecimiento poblacional, la expansión territorial y las necesidades de infraestructura, la revisión de 2010 dejó vacíos en la regulación del suelo y en la integración de sus componentes.

4.7.3 Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Montería 2021-2033

En 2021, Montería adoptó un nuevo POT para el periodo 2021-2033, tras la expiración del POT de 2002 y su revisión en 2010. Su formulación estuvo a cargo de la consultoría Unión Temporal DyGT Walmart desde 2018.

Más allá de la obligación legal derivada de la expiración del POT anterior, la administración municipal justificó la necesidad de un nuevo POT señalando el vencimiento de los plazos de sus componentes a corto, mediano y largo plazo, así como la necesidad de ajustar y actualizar la información territorial en los ámbitos urbanístico, económico y social. Esto permitiría una planificación acorde con los cambios estructurales del municipio y la evolución de su territorio en los últimos 14 años (Alcaldía de Montería, 2015).

Para la Alcaldía de Montería (2015) uno de los principales inconvenientes del modelo de planificación existente es la falta de adecuación de la malla vial para la implementación del sistema estratégico de transporte público. Además, se requiere incorporar instrumentos complementarios de planificación que permitan ejecutar proyectos y programas previstos en el POT anterior, así como ajustes a acciones y programas que no se han concretado, pero que resultan fundamentales para el desarrollo del municipio.

En este mismo contexto, argumenta la Alcaldía de Montería (2015) que se ha detectado también la necesidad de revisar las normas urbanísticas del POT, ya que persisten dificultades que obstaculizan el desarrollo armonioso de la ciudad. La dinámica urbana ha sido impactada por factores como el crecimiento poblacional y la inestabilidad económica, convirtiendo a Montería en un destino para personas provenientes de otras zonas en busca de mejores condiciones de vida. En particular, el conflicto armado ha generado un incremento del déficit habitacional y la proliferación de asentamientos informales, lo que ha derivado en desequilibrios sociales, económicos y urbanísticos que el POT anterior no ha logrado abordar de manera efectiva. Asimismo, se considera fundamental articular el ordenamiento municipal con las perspectivas regionales para armonizar el POT con los municipios vecinos.

De acuerdo al POT de Montería 2021-2033, hoy el municipio se proyecta como un territorio integral que se consolida en torno al río Sinú, el cual actúa como eje articulador del suelo urbano y de la estructura ambiental y agropecuaria en el suelo rural. El municipio orienta su ordenamiento territorial bajo un enfoque sostenible, visionario y flexible, utilizando el agua como elemento organizador del territorio.

El respeto y la protección de los valores ambientales e históricos son principios fundamentales en la nueva planificación territorial de Montería. Su ordenamiento se distingue por la integración de los sistemas funcionales, la claridad en la aplicación de la normativa urbanística y la eficiencia en la implementación de sus instrumentos de planeación y gestión.

Además, Montería fortalece su identidad cultural con base en el respeto por su memoria histórica y el reconocimiento de su estructura ecológica. Esta estructura se encuentra interconectada con el sistema de espacio público, los equipamientos y la movilidad urbana y rural, garantizando la sostenibilidad de su área rural mediante la conservación de sus valores ambientales.

Gracias a su ubicación estratégica, Montería impulsa la comercialización de productos, fomenta la conectividad regional y facilita el movimiento de bienes y personas, consolidándose como un territorio con un desarrollo ordenado, eficiente y armónico.

De igual manera, el POT 2021-2033 ha definido una vocación territorial para el municipio, en la cual argumenta que Montería, por su ubicación estratégica y desarrollo socioeconómico, desempeña un papel clave a nivel regional y nacional. Es uno de los principales centros de producción agropecuaria del país y un pilar fundamental en la estrategia de soberanía y seguridad alimentaria, al formar parte del sistema policéntrico de ciudades de la Región Caribe. Este modelo potencia la integración y competitividad del territorio en el mercado global, aprovechando las oportunidades de cada aglomeración urbana.

El municipio al estar ubicado en la cuenca baja del río Sinú, Montería se articula como un corredor ecológico que conecta y protege los activos ambientales del territorio. La fertilidad de sus suelos, la abundancia de recursos hídricos y la riqueza de sus ecosistemas consolidan su rol como epicentro de la economía rural, proyectándola como motor de desarrollo del departamento. Además, su entorno natural y su patrimonio cultural la posicionan como un destino emergente para el turismo ecológico y patrimonial.

A partir de estos lineamientos estratégicos del POT 2021-2033, define el modelo de ocupación territorial del municipio para los próximos años, el cual se fundamenta en el análisis de los elementos existentes en las zonas urbanas y rurales, las condiciones ambientales, las tendencias de crecimiento y las actividades productivas.

Su propósito es consolidar a Montería como una ciudad verde, ambientalmente sostenible y amigable con sus habitantes, fortaleciendo la articulación del ordenamiento territorial con una agenda específica frente al cambio climático. De esta manera, se orienta hacia un modelo compacto, con mezcla de usos, integración socioespacial y conexión con las dinámicas

urbano-rurales, promoviendo una estructura productiva que mejore la calidad de vida de los ciudadanos (POT Montería, 2021-2033).

En ese orden, el POT 2021-2033 ha propuesto unos criterios para el modelo de ocupación territorial que regirá en los próximos 12 años en el municipio, tales como:

- **Compacidad:** promueve un crecimiento urbano sostenible que favorezca la proximidad de los habitantes a infraestructuras y servicios urbanos funcionales, optimizando el uso de los recursos ambientales, físicos y territoriales.
- **Mezcla de usos:** garantiza la distribución racional y eficiente de diversas actividades en el territorio, generando dinamismo social, productivo y económico con alto potencial para el municipio.
- **Integración socioespacial:** busca evitar la segregación socioespacial, asegurando una localización estratégica de la vivienda cerca de estructuras funcionales y equilibrando la distribución de usos urbanos y rurales para reducir desigualdades territoriales.
- **Calidad de vida:** propicia la reducción de brechas de desarrollo, garantizando suficiencia y calidad en los servicios públicos, con un enfoque en la sostenibilidad ambiental.
- **Conectividad:** reconoce la relación urbano-rural y responde a las condiciones biofísicas, socioeconómicas y funcionales del territorio mediante un sistema de movilidad estratégico y eficiente.
- **Integración regional:** fortalece el rol del municipio en las dinámicas supramunicipales a nivel metropolitano, subregional, regional, nacional y binacional, potenciando su desarrollo y competitividad.
- **Productividad:** impulsa la estructura productiva del municipio mediante la optimización del territorio urbano y rural, favoreciendo el encadenamiento productivo y la eficiencia en el uso del suelo.

Este modelo de ocupación territorial, según el nuevo POT 2021-2033, busca consolidar un desarrollo sostenible y equitativo para Montería, asegurando una ciudad integrada, productiva y resiliente frente a los desafíos ambientales y sociales del futuro.

En cuanto al modelo de ocupación urbana definido en el POT 2021-2033, establece las bases para consolidar una ciudad visionaria, sostenible, verde, funcional y flexible. A partir de un análisis del territorio, se han identificado las mejores condiciones para orientar el desarrollo urbano bajo un enfoque integral y equilibrado (ver figura N° 38). Para ello, el modelo contempla los siguientes componentes en el área urbana:

- Áreas protegidas ambientales de orden municipal:

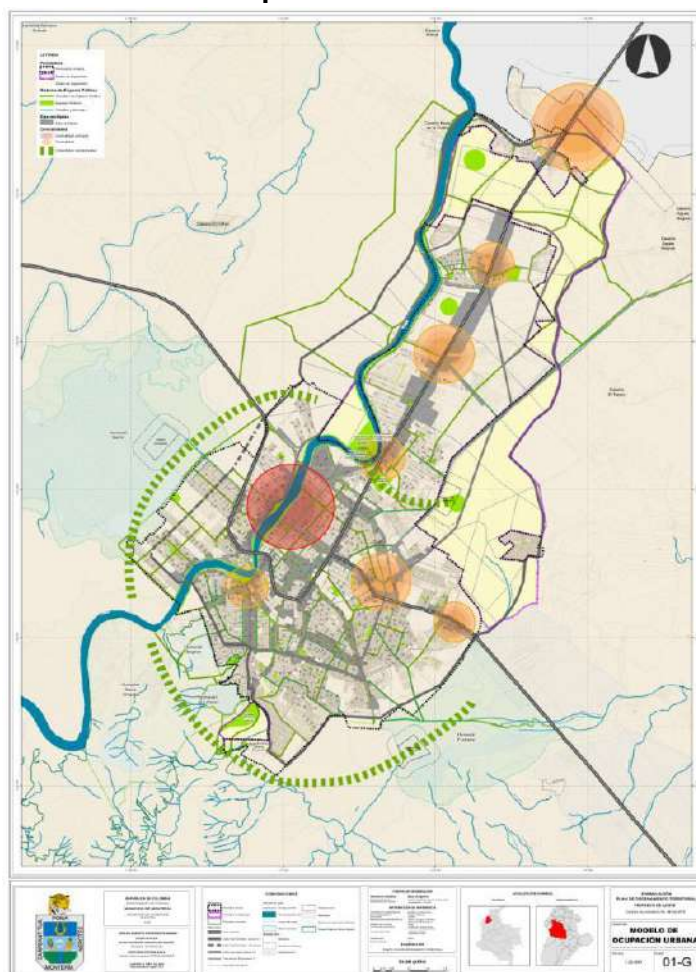
-Áreas ecosistémicas, que incluyen humedales urbanos, canales urbanos y zonas periféricas a nacimientos de agua, como cuerpos de agua, lagunas y drenajes.

-Iniciativas de conservación local, destacándose la protección de Sierra Chiquita.

- Centro Histórico: se reconoce y valora su riqueza patrimonial, reflejada en su trazado histórico, ubicado en el área central de la ciudad.
- Sistema de Espacio Público: vinculado al sistema de movilidad y equipamientos, busca la creación de nodos urbanos que articulen espacios públicos, corredores ambientales y canales, promoviendo el desarrollo económico y la prestación de servicios sociales a nivel local, zonal, urbano y regional.
- Actuaciones urbanas y proyectos estratégicos: se priorizan intervenciones en áreas de expansión y operaciones dentro del área urbana para impulsar el desarrollo mediante proyectos de corto, mediano y largo plazo.

Este modelo de ocupación responde a la visión de Montería como una ciudad sostenible, inclusiva y con un crecimiento ordenado, garantizando la protección ambiental y el fortalecimiento de su identidad histórica y social, según lo argumentado por el POT 2021-2033.

Figura N° 38. Modelo de ocupación urbana de Montería-2021-2033



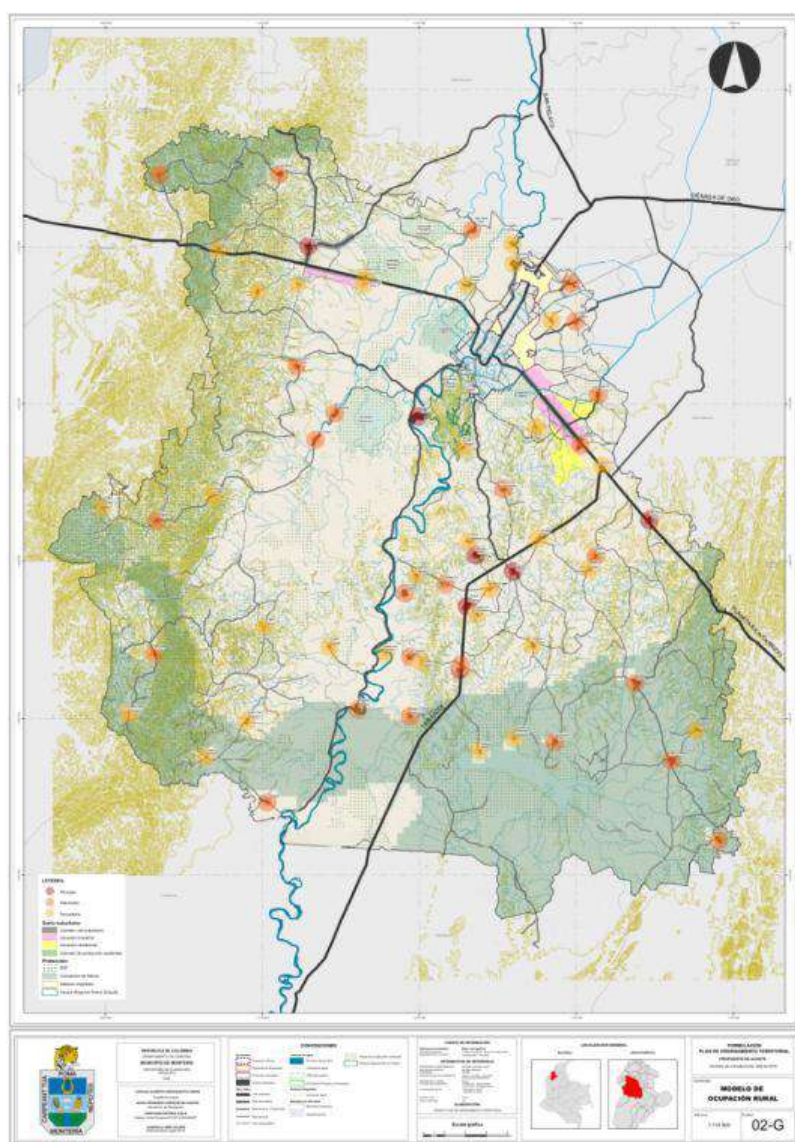
Fuente: Alcaldía de Montería, POT 2021-2033

Para el área rural del municipio el POT 2021-2033 plantea un modelo de ocupación basado en la articulación de diversos elementos ambientales, ecosistémicos, productivos y poblacionales que garantizan un desarrollo sostenible del territorio. Conformado por los siguientes elementos:

- I. Estructura Ambiental: comprende áreas incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como el Paraíso de los Deseos y Santa Isabel (Reservas de la sociedad civil), y la Ciénaga de Betancí (Distrito de Conservación de Suelos).
- II. Áreas Protegidas de Orden Municipal: espacios de protección ambiental definidos a nivel local.
- III. Ecosistemas Estratégicos: se incluyen humedales rurales y zonas periféricas a nacimientos de agua, como cuerpos hídricos, lagunas y sistemas de drenaje.
- IV. Iniciativas de Conservación Local:
 - a. Áreas de conservación y manejo de grandes felinos (puma y jaguar), cuya delimitación requiere estudios específicos.
 - b. Áreas de conservación y manejo de la tortuga de río.
- V. Sistema Orográfico: compuesto por lomeríos y montañas, esenciales para la estabilidad ecológica del territorio.
- VI. Clasificación Agrológica de Suelos: identificación de suelos con aptitud agrícola, promoviendo su uso sostenible.
- VII. Centros Poblados: clasificación de asentamientos según jerarquía, análisis poblacional, ubicación y capacidad funcional.
- VIII. Suelos Suburbanos: áreas que albergan asentamientos rurales dispersos, así como actividades industriales, comerciales y de servicios que fortalecen la competitividad rural.
- IX. Parcelaciones Rurales de Vivienda Campestre: desarrollo de viviendas en áreas rurales, establecido antes de la entrada en vigor de la revisión actual del POT.

Bajo este modelo, sostiene el POT 2021-2033 se buscará equilibrar la conservación ambiental con el desarrollo socioeconómico, promoviendo la planificación sostenible del territorio rural de Montería (ver figura N° 39)

Figura N° 39. Modelo de ocupación Rural de Montería 2021-2033



Fuente: POT Montería 2021-2033

Ante la apuesta territorial del modelo de ocupación del municipio de Montería para la vigencia 2021-2033, autores como Aguilar (2022) que sostienen que el modelo actual de ordenamiento territorial en Montería conserva el enfoque de centralidad del POT previo, impulsando un crecimiento urbano compacto con expansión planificada hacia centralidades barriales.

Para el autor, esta estrategia optimiza los recursos mediante la integración de distintos usos del suelo, fomentando interacciones sociales, económicas y productivas. Asimismo, incorpora las proyecciones sostenibles diseñadas por la administración local, con el objetivo de fortalecer el desarrollo urbano y elevar la calidad de vida de la población.

En la misma línea, Ávila (2022) argumenta que el nuevo POT de Montería 2021-2033, está orientado a consolidar una ciudad compacta y equilibrada, su propósito principal es reducir

los efectos negativos que generan las actividades y usos del suelo incompatibles con los entornos residenciales. Para ello, introduce normativas detalladas que regulan la edificabilidad y la zonificación, adaptándose a las dinámicas de crecimiento y densificación urbana.

Del mismo modo, argumenta que una de sus características más relevantes es la mayor especificidad en la delimitación de las áreas de actividad, incorporando zonas destinadas a funciones económicas, residenciales mixtas y centros urbanos estratégicos. Además, promueve una estructura policéntrica en la que las actividades comerciales y de servicios se distribuyen a lo largo del territorio, evitando la excesiva concentración en el centro histórico. No obstante, aunque este enfoque busca mejorar la accesibilidad a bienes y servicios, algunos sectores, como el suroriente y suroccidente, permanecen relativamente apartados de estas nuevas centralidades.

Además, plantea que la implementación del POT implica cambios en la organización del suelo urbano, favoreciendo la integración de actividades económicas y residenciales compatibles con el entorno. Sin embargo, deja fuera las áreas industriales y comerciales en su esquema inicial, a la vez que introduce los "ejes múltiples", los cuales agrupan actividades de mayor escala en corredores estratégicos para minimizar los efectos sobre la movilidad. También refuerza la preservación del centro histórico mediante medidas de conservación patrimonial que permiten la diversificación de usos en edificaciones de valor cultural sin alterar su estructura original.

En relación con los tratamientos urbanísticos argumenta Ávila (2022) que el nuevo POT se diferencia significativamente del anterior, en especial por su enfoque en la protección del patrimonio. Además, establece regulaciones más precisas que facilitan el aprovechamiento del valor del suelo en sectores estratégicos, como La Castellana, aunque con restricciones específicas en términos de usos, edificabilidad y ubicación. Por último, el POT contempla proyectos urbanos clave para mejorar el espacio público y la infraestructura social, como el Gran Parque del Río, la Unidad Deportiva del Sur y el Parque La Laguna. También prevé la reubicación de actividades económicas que podrían generar conflictos con las zonas residenciales.

4.8 Síntesis de la participación social en la construcción de los Planes de Ordenamiento del Municipio de Montería (2002-2021)

De acuerdo al rastreo de información con relación a la participación social de los diferentes actores que dinamizan el ordenamiento y el desarrollo territorial en los POT de Montería se encontró información referente a los argumentos técnicos para abrir estos espacios a las comunidades en el Proceso de Revisión y Ajuste del POT adoptado en el 2010 y en la formulación del nuevo POT en 2021.

Para el caso del Proceso de Revisión y Ajuste del POT en 2010, se argumenta que la participación de la ciudadanía es fundamental por varias razones:

- **Legitimación del POT:** la participación activa de la comunidad en la elaboración, revisión y ajuste del POT asegura que este no sea impuesto por las autoridades, sino que sea el resultado del consenso de diversos estamentos de la población. esto garantiza que el POT refleje las aspiraciones y necesidades de la comunidad, obteniendo así su respaldo, interés y cooperación.
- **Fortalecimiento de la democracia:** la participación ciudadana en la gestión del desarrollo profundiza la democracia al fortalecer las redes sociales, contribuir al conocimiento de los problemas y plantear soluciones que reconozcan la realidad de cada comunidad. esto acerca a los gobiernos a la sociedad civil y avanza hacia una democracia real.
- **Identificación de problemas y soluciones:** la comunidad, al estar directamente involucrada en el territorio, puede identificar anomalías e irregularidades que los técnicos o políticos podrían pasar por alto. su participación permite una planificación más precisa y adecuada a las necesidades locales.
- **Responsabilidad compartida:** la integración de las comunidades con el estado en la planificación territorial garantiza responsabilidades compartidas, derechos y deberes, libertades y restricciones, lo que ayuda a disminuir las desigualdades urbano-rurales.
- **Mejora de la calidad de vida:** la participación comunitaria en la planificación del uso del suelo y los recursos naturales es crucial para el desarrollo económico, social e institucional. Escuchar las necesidades y recomendaciones de los habitantes es esencial para el éxito del ordenamiento territorial y la mejora de la calidad de vida.

En este proceso la participación de los actores sociales convocó a las Juntas de Acción Comunal, sindicatos, Juntas Administradoras locales (JAL), cooperativas, sindicatos, ONGs locales, nacionales e internacionales, organizaciones religiosas, políticas y culturales; clubes deportivos y sociales. Esto se llamaron en el marco de una planificación efectiva y equitativa del territorio, asegurando que el POT y su revisión sea un instrumento legítimo y consensuado que promoviera el desarrollo sostenible y la justicia social.

En los talleres de participación comunitaria como se denominó para la revisión y ajuste del POT en 2010, se utilizó la siguiente metodología:

- Adopción por parte del equipo técnico: se identificaron las variables donde la sociedad y sus instituciones pueden incidir para mejorar la situación territorial y ambiental del municipio. Se consideraron temas como amenazas socio-naturales, áreas protegidas, vías y transportes, equipamientos sociales, servicios públicos y espacios públicos, tanto en áreas rurales como urbanas.
- Encuentro de las comunidades con el equipo técnico: se utilizó la planeación por escenarios, que permitió a la comunidad analizar y comprender el sistema territorial, elaborar escenarios, definir líneas estratégicas, proyectos y sistemas de gestión y monitoreo. También se empleó la técnica de lluvia de ideas para obtener información, la cual se registró en carteleras.
- Aplicación metodológica por parte de los talleristas: se inició con una presentación teórica y conceptual sobre el ordenamiento territorial, explicando su importancia y la necesidad de revisar y ajustar el POT. Luego, se identificaron las principales problemáticas territoriales en grupos de trabajo, donde cada grupo debía identificar problemas, localización, soluciones y responsables, registrándolos en una Matriz de Identificación de Problemáticas Territoriales (ver figura N° 40).

Figura N° 40. Matriz de Identificación de Problemáticas Territoriales Urbanas y Rurales

Tema	Problema	Localización	Soluciones Prioritarias	Responsables
Amenazas Socio-Naturales				
Áreas Protegidas				
Vías y Transportes				
Económico				
Equipamientos Sociales				
Servicios Públicos				
Espacios Públicos				

Fuente: Alcaldía de Montería, 2010

- Memoria y sistematización de la información: se revisaron las carteleras escritas por la comunidad y se construyó una base de información en formato Word, con las ideas propuestas. Esta información se trató estadísticamente y se redactaron informes por comunas y corregimientos, que sirvieron como memoria del proceso.

Según el proceso de revisión y ajuste al POT de Montería (2010) esta metodología permitió una participación activa y estructurada de la comunidad, asegurando que sus necesidades y propuestas fueran consideradas en la revisión y ajuste del POT. Sin embargo, a la mismas se puede identificar algunas falencias importantes entre ellas:

- Representatividad limitada: aunque se invitó a diversos actores comunitarios, la participación puede no haber sido completamente representativa de toda la población, especialmente de grupos marginados de Montería o con menos acceso a la información.

- Capacitación insuficiente: la metodología puede haber asumido que todos los participantes tenían un nivel de comprensión adecuado sobre el ordenamiento territorial y los procesos técnicos involucrados, lo cual puede no ser cierto. Una capacitación más exhaustiva podría haber sido necesaria, pues algunos actores recién estaban conociendo esta política.
- Tiempo y recursos: la realización de talleres y la sistematización de la información requieren tiempo y recursos significativos. Esto puede haber limitado la profundidad y el alcance del análisis y las soluciones propuestas.
- Implementación de soluciones: identificar problemas y soluciones es solo una parte del proceso. La metodología no garantizó que las soluciones propuestas sean implementadas efectivamente, lo cual pudo generar frustración y desconfianza en la comunidad.
- Seguimiento y evaluación: la metodología no detalla un plan claro de seguimiento y evaluación de las acciones propuestas, lo cual es crucial para asegurar que los objetivos se cumplan y para ajustar las estrategias según sea necesario.
- Participación activa: la metodología puede haber dependido demasiado de la participación activa de los ciudadanos, sin considerar que algunos pueden no tener el tiempo, interés o capacidad para participar plenamente.
- Conflictos de intereses: la presencia de actores con diferentes intereses (por ejemplo, políticos, técnicos y comunitarios) puede haber generado conflictos que no fueron adecuadamente gestionados, afectando la calidad del consenso alcanzado.

En ese orden, la metodología tuvo fortalezas importantes, pero también hay áreas que podrían haber mejorado para asegurar una participación más inclusiva, efectiva y sostenible de los distintos actores del territorio.

En cuanto a la participación social en la construcción del POT 2021-2033 se ha desarrollado a través de varias etapas y mecanismos. Inicialmente, la formulación del POT comenzó con la socialización del proyecto en 2018, donde se realizaron jornadas de participación ciudadana en diferentes zonas del municipio. Estas jornadas incluyeron reuniones en parques, instituciones educativas y otros espacios comunitarios, donde los ciudadanos pudieron expresar sus opiniones y preocupaciones sobre temas como senderos peatonales, espacios públicos, salubridad, reubicación de empresas y servicios públicos.

En 2019, se llevó a cabo una Feria de Socialización y Formulación del POT, que incluyó conversatorios temáticos y un espacio al aire libre para la interacción ciudadana con el plan. Además, en 2021 se realizaron cabildos abiertos presenciales y virtuales, donde líderes comunitarios expresaron sus inconformidades con varios puntos del POT.

La participación ciudadana según este POT 2021-2033 se dio en varias etapas como son:

- Preparación o preliminar: los ciudadanos aportan información económica, social, financiera y ambiental para construir la visión del municipio.

- Diagnóstico: los ciudadanos ayudan a caracterizar el estado actual del territorio, identificando potencialidades y conflictos.
- Formulación: se toman decisiones para alcanzar la visión deseada del territorio, con participación y concertación de todos los actores involucrados.
- Implementación: la Administración municipal ejecuta las acciones planteadas en el POT, integrando recursos institucionales y financieros.
- Seguimiento y evaluación: los ciudadanos hacen veeduría sobre la ejecución de los planes y programas establecidos en el POT.

Para autores como Brunal (2021) a pesar de estos esfuerzos, la participación ciudadana en Montería enfrenta desafíos significativos en la formulación de este nuevo POT 2021-2033, entre los que se encuentran:

- a. Exclusión social: muchos ciudadanos, especialmente aquellos en barrios marginales, enfrentan exclusión social que limita su participación en el ordenamiento territorial. La inequidad en la distribución del ingreso y el acceso limitado a servicios básicos y oportunidades educativas y laborales obstaculizan su intervención en los espacios participativos locales.
- b. Desconfianza en las autoridades: existe una desconfianza generalizada hacia la gestión y la clase dirigente local, que ha cooptado las instancias de participación para satisfacer intereses particulares en lugar de los de la comunidad. Esto desalienta a los ciudadanos a participar activamente.
- c. Clientelismo político: el modelo clientelar, donde las dádivas y la demagogia prevalecen, impide una participación genuina. Los ciudadanos a menudo intercambian su poder de participación por empleo, contratos, subsidios o dinero, lo que perpetúa la subordinación y el control por parte de los grupos de poder.
- d. Influencia de grupos armados: la presencia de grupos armados ilegales, como paramilitares, que cooptan a líderes locales y comunidades, limita la participación democrática y fomenta un modelo de ciudad que beneficia a estos grupos y sus aliados económicos.
- e. Debilitamiento de organizaciones comunitarias: las organizaciones locales o comunitarias están debilitadas, lo que dificulta la intervención efectiva de la ciudadanía en el ordenamiento territorial. La falta de apoyo y fortalecimiento de estas organizaciones impide una participación robusta.
- f. Segmentación social y económica: la desigualdad entre sectores urbanos más pudientes y aquellos de bajos ingresos refleja un modelo de ciudad inequitativo. Las decisiones en materia de infraestructura y servicios públicos suelen favorecer a los grupos de mayores ingresos, dejando a los más vulnerables en condiciones precarias.
- g. Impacto del COVID-19: la pandemia exacerbó la exclusión económica y social, afectando especialmente a los sectores más vulnerables. La falta de medidas efectivas para proteger los intereses de estos ciudadanos en el POT ha profundizado su alejamiento de las instancias participativas.

En este mismo contexto, Brunal (2021) afirma que el ordenamiento territorial en Montería está profundamente marcado por desigualdades socioeconómicas, exclusión social y una limitada participación ciudadana. Estas condiciones están alimentadas por la desigual distribución del ingreso, la marginalización educativa y cultural, y las restricciones al acceso a servicios básicos, lo que impide que los sectores más vulnerables incidan efectivamente en la planificación urbana.

También considera la autora señala que la cooptación de los espacios participativos por parte de élites político-económicas, frecuentemente aliadas a actores ilegales, perpetúa un modelo de desarrollo urbano que prioriza intereses particulares sobre el bienestar colectivo. Este modelo favorece la concentración de recursos y beneficios en zonas privilegiadas, mientras que las áreas marginales permanecen desatendidas, afectando negativamente los derechos fundamentales de sus habitantes.

En este mismo sentido, afirma que el clientelismo político y la desconfianza en las instituciones locales erosionan aún más la capacidad de la ciudadanía para participar en la construcción de un entorno urbano equitativo y sostenible. La dinámica actual no solo fragmenta socialmente a la población, sino que también limita las oportunidades de desarrollo socioeconómico inclusivo, perpetuando las disparidades territoriales y las condiciones de vulnerabilidad en el municipio.

A este respecto, la autora enfatiza que superar estos desafíos en Montería requiere transformar las estructuras políticas, fortalecer los espacios participativos y priorizar un enfoque de ordenamiento territorial que garantice justicia social y sostenibilidad ambiental. Esto implica implementar políticas públicas que promuevan la inclusión social, la transparencia institucional y la participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones. Es esencial fortalecer las capacidades comunitarias mediante la educación, el acceso a información y la creación de mecanismos de diálogo que permitan a todos los sectores de la población expresar sus necesidades y propuestas.

Además, es fundamental desarticular las dinámicas de clientelismo y las influencias ilegales en los procesos de planeación territorial, asegurando que las decisiones estén basadas en criterios técnicos, éticos y orientados al bien común. Solo a través de una planificación inclusiva, equitativa y sostenible, Montería podrá avanzar hacia un modelo de desarrollo urbano que cierre brechas, reduzca desigualdades y garantice un entorno digno para todos sus habitantes (Brunal, 2021).

En síntesis, la participación social en los procesos de planificación del ordenamiento territorial en Montería, tanto en 2010 como en 2021, refleja avances significativos y desafíos

persistentes. En 2010, se logró una participación estructurada que permitió incorporar las necesidades y propuestas comunitarias. Sin embargo, esta experiencia evidenció falencias como la limitada representatividad, la falta de capacitación adecuada y la ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación, estos factores redujeron el impacto transformador del proceso y limitaron su capacidad para promover soluciones sostenibles.

En contraste, el POT 2021-2033 enfrenta un panorama más complejo, caracterizado por dinámicas sociales y políticas que profundizan la exclusión y limitan la participación efectiva. La desigualdad socioeconómica, la desconfianza en las instituciones, el clientelismo político y la influencia de actores ilegales constituyen barreras estructurales que fragmentan la ciudadanía y perpetúan un modelo urbano y rural inequitativo, estos factores han debilitado los espacios participativos y erosionado la capacidad de la población para influir en la construcción de un entorno urbano y rural justo y sostenible.

Por lo tanto, el análisis de ambos procesos revela que la participación social no puede reducirse a un mecanismo consultivo, sino que debe transformarse en un eje central de la planificación territorial. Esto implica garantizar la inclusión efectiva de sectores históricamente marginados, fortalecer las capacidades ciudadanas y desarticular dinámicas de poder que subordinan el bienestar colectivo a intereses particulares. Asimismo, es imprescindible priorizar la transparencia, el acceso equitativo a la información y la creación de canales de diálogo que promuevan la corresponsabilidad entre ciudadanía e instituciones.

CAPÍTULO 5. PERSPECTIVAS Y ENFOQUES DIVERGENTES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE MONTERÍA (2002-2021)

Las políticas de ordenamiento territorial tienen como objetivo modificar las dinámicas espaciales para influir en el devenir histórico de una sociedad, en este sentido, la acción política orientada al territorio implica su utilización como un recurso estratégico de poder, capaz de incidir en la configuración de los procesos socioeconómicos y políticos.

No obstante, la capacidad de transformación del territorio no está distribuida equitativamente entre los distintos actores sociales; solo aquellos con un dominio hegemónico, como el Estado y las corporaciones transnacionales, poseen el alcance necesario para intervenir en la totalidad del espacio geográfico y, en ocasiones, incidir en estructuras supranacionales. A través de sus decisiones y acciones, estos actores pueden redefinir las dinámicas territoriales a nivel nacional e internacional, generando impactos significativos en la evolución de las naciones (Cataia, 2017).

Por lo anterior, y en el marco de comprender la dinámica de los actores sociales en el municipio de Montería respecto a la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial a través de sus POT en los últimos 20 años, este capítulo de la tesis busca analizar la variedad de visiones y estrategias de los distintos actores sociales en relación con su participación, vinculación, implementación y seguimiento de la principal política de desarrollo territorial en las escalas urbana y rural.

Como principal producto de este apartado, se tiene la comprensión de las divergencias en las formas de ordenar el territorio y en las acciones estratégicas derivadas de estas, desde la experiencia de sus actores sociales abordadas desde lo técnico, político, económico, ambiental y social. Esto permite inferir que entre dichos actores que dinamizan el territorio existen desacuerdos, posiciones opuestas, puntos de encuentro y contradicciones en las decisiones relacionadas con el ordenamiento territorial de Montería en los últimos 20 años.

La revisión de los POT formulados en 2002, su revisión y ajuste en 2010, y el POT 2021 demuestra que dentro del proceso de ordenamiento territorial de Montería existen múltiples posturas y estrategias promovidas por diferentes actores sociales. Estos tienen intereses y prioridades diversas, lo que genera conflictos o debates sobre cómo debe organizarse el territorio, qué actividades deben permitirse en ciertas zonas y cómo debe planificarse el crecimiento urbano y los usos del suelo rural.

Ante esto, se hace necesario establecer un mapeo de actores, tal como se definió en la metodología de la tesis, y con ello será uno de los aportes principales de la investigación, pues este ejercicio, hasta la fecha, no se ha realizado a nivel académico en la región ni como parte del seguimiento y evaluación de la política de ordenamiento del territorio de Montería por parte del gobierno.

En ese orden, el mapeo de actores se emerge como una herramienta estratégica fundamental para el análisis, la formulación y la implementación de políticas públicas/de Estado como el ordenamiento del territorio en entornos caracterizados por la pluralidad y la interdependencia. Su capacidad para identificar relaciones de poder, prever conflictos y fomentar consensos lo convierte en un mecanismo indispensable para la toma de decisiones informadas y legítimas, más allá de su función analítica, este enfoque contribuye a fortalecer la gobernanza democrática al promover la transparencia, la inclusión y la participación activa de los distintos sectores de la sociedad (Silva, 2017).

Según Silva (2017), en un contexto global donde los desafíos públicos exigen soluciones colaborativas y sostenibles, el uso riguroso del mapeo de actores no solo optimiza la gestión de intereses diversos, sino que también facilita la construcción de políticas más equitativas, efectivas y alineadas con las necesidades sociales. Así, su aplicación trasciende lo técnico para convertirse en un instrumento clave en la consolidación de modelos de gobernanza más justos, resilientes y sostenibles.

Así mismo, el mapeo de actores representa un pilar fundamental para la consolidación de políticas públicas sostenibles y socialmente legítimas. Su integración en los procesos de toma de decisiones no solo mejora la eficiencia y la pertinencia de las intervenciones gubernamentales, sino que también constituye un medio para avanzar hacia una democracia más robusta, donde la transparencia, la inclusión y el equilibrio de intereses sean principios rectores en la construcción del bienestar colectivo (Silva, 2017).

A continuación, se presenta la implementación de la metodología propuesta por Pozo Solís (2007) para el mapeo de actores, la cual se ha ajustado para el desarrollo de esta tesis sobre las perspectivas y enfoques divergentes de los actores sociales en el ordenamiento territorial del municipio de Montería durante el período 2002-2021.

5.1 ACTORES SOCIALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA 2002-2021

Avanzar en la comprensión de las perspectivas y divergencias de los actores sociales involucrados en el ordenamiento territorial del municipio de Montería durante los últimos 20 años depende de su identificación dentro del sistema territorial y de su funcionalidad en la planeación del territorio, ya que son ellos quienes dinamizan el territorio en sus escalas urbana y rural.

El eje orientador para definir los actores del ordenamiento territorial de Montería en el período 2002-2021 se basa en la consideración teórica y metodológica de Pozo Solís (2007) y Algranati (2012). En esta perspectiva, se considera que en el rastreo de actores sociales es posible organizarlos por instituciones, grupos organizados o personas individuales, con los cuales se espera que exista una vinculación que permita establecer relaciones y un nivel de participación.

Metodológicamente propone Pozo Solís (2007) y Algranati (2012), que, a través de una técnica de generación de ideas, se elabore un inventario de los diversos actores que ejercen una influencia, ya sea favorable o desfavorable, en el ordenamiento del territorio de Montería. Posteriormente, estos actores se categorizaron en grupos según su naturaleza social, con el objetivo de identificar y priorizar a aquellos que desempeñan un papel más relevante dentro de la dinámica territorial del municipio. Además, se complementó este proceso con la revisión documental de los POT formulados en 2002, su revisión y ajuste en 2010, y el POT 2021, el cual evidencia la prioridad de los actores que deben involucrarse en este análisis.

Así las cosas, al revisar los distintos POT implementados en los últimos 20 años, han prevalecido al menos nueve (9) actores sociales clave que han dinamizado el ordenamiento del territorio en Montería. Con sus aportes y participación, estos sectores han contribuido a que los instrumentos de planeación del municipio logren avanzar en las distintas apuestas del desarrollo territorial del municipio. Estos actores son:

1. Concejo Municipal de Montería
2. Consejo Territorial de Planeación de Montería
3. Sector Ambiental
4. Sector Privado
5. Sector Gobierno Municipal
6. Sector de organizaciones de la sociedad civil
7. Sector Académico

8. Sector Medios de Comunicación
9. Sector Grupos armados ilegales con control territorial

5.2 FUNCIONES Y ROLES DE LOS ACTORES SOCIALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA 2002-2021

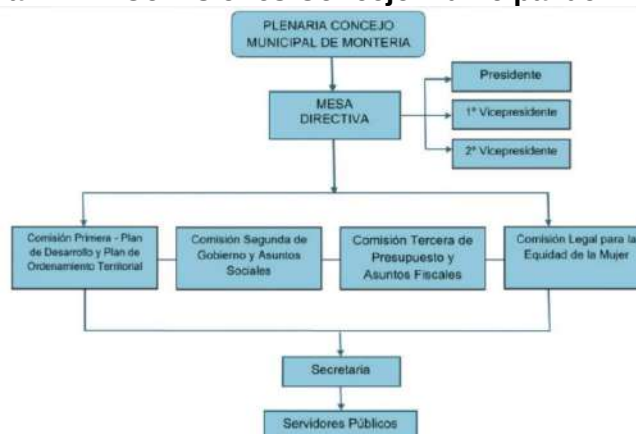
A continuación, se describirán los principales actores sociales que han dinamizado el ordenamiento territorial en Montería y que tienen responsabilidades directas ante la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial en la escala municipal:

5.2.1 Concejo municipal de Montería

El Concejo Municipal de Montería es una corporación administrativa de elección popular, compuesta por 19 cabildantes elegidos para un período de cuatro años. Su funcionamiento se basa en la participación democrática de la comunidad. Para ser elegido concejal, es necesario ser ciudadano colombiano y haber residido en la ciudad durante los últimos seis meses antes de la inscripción o, alternativamente, haber vivido allí durante al menos tres años consecutivos en cualquier época. Según documentos históricos, el Concejo Municipal de Montería ya estaba en funcionamiento en 1943, como lo evidencian los acuerdos municipales de los años 1943 a 1946 (Concejo de Montería, 2024).

Como corporación administrativa pública, el Concejo Municipal de Montería promueve el desarrollo integral y sostenible de la sociedad monteriana a través de acuerdos. Además, ejerce control político-administrativo y asesora a las comunidades en iniciativas que buscan mejorar su calidad de vida, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Este control principalmente se ejerce desde las distintas comisiones (Concejo de Montería, 2024), tal como muestra la figura N° 41.

Figura N° 41. Comisiones Concejo Municipal de Montería



Fuente: Concejo de Montería, 2024

De acuerdo a la información de la Corporación, el Concejo cuenta con comisiones permanentes, entre las cuales se destaca la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Esta comisión tiene varias funciones clave, entre las que se incluyen:

1. Rendir informes para el primer debate de proyectos de acuerdo relacionados con planeación, ambiente, movilidad, hábitat y otros temas afines.
2. Garantizar la eficiente prestación de servicios públicos, la organización de veedurías ciudadanas, la descentralización y la participación ciudadana.
3. Aprobar, dar seguimiento y controlar el Plan de Desarrollo Económico y Social, así como el Plan General de Ordenamiento Territorial del municipio.
4. Supervisar el desarrollo y conservación de la infraestructura vial, la reglamentación del tránsito, transporte y seguridad vial.
5. Regular el uso del suelo, el espacio público, el desarrollo urbano y habitacional, así como el desarrollo físico en áreas rurales.
6. Promover la preservación del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el ambiente y el patrimonio cultural.
7. Desarrollar e integrar regionalmente al municipio.

Además, la comisión puede asumir otras funciones que le sean asignadas por el Presidente de la Corporación o su Mesa Directiva. Estas responsabilidades reflejan el papel central del Concejo en la planificación y gestión del desarrollo municipal.

En el marco de la Ley 388 de 1997, que rige el ordenamiento del territorio en Colombia, se asignan funciones específicas a los concejos municipales. En el caso de Montería, esto lo convierte en un actor clave en la política de ordenamiento territorial durante los últimos 20 años. Entre dichas funciones se encuentran:

- Conocer el programa de ejecución incorporado en el plan de inversiones del Plan de Desarrollo Municipal, el cual incluye las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial. Estas serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el respectivo Plan de Desarrollo (artículo 18).
- Conocer, por iniciativa del alcalde, el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, una vez se haya cumplido la etapa de participación democrática y de concertación interinstitucional mencionada en el artículo 24 de esta Ley. Esto debe realizarse dentro

de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación (artículo 25).

- Proponer modificaciones al proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 25).
- Aprobar el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial en un lapso de sesenta (60) días desde la presentación del proyecto (artículo 26).
- Determinar, mediante acuerdo, la instancia o autoridad competente para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa (artículo 64).
- Establecer, mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios (artículo 73).
- Establecer, por iniciativa del alcalde, la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada. Esta tasa podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado (artículo 79).
- Autorizar, por iniciativa del alcalde, la emisión y colocación en el mercado de títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas. Estas zonas deben haber sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de esta Ley, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada (artículo 88).
- Definir la instancia de la administración municipal encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (artículo 109).
- Determinar, por iniciativa de las respectivas administraciones de los municipios o Distritos Especiales, las instituciones públicas a las cuales pasarán los inmuebles y demás bienes de las entidades públicas municipales o distritales liquidadas o en liquidación (artículo 124).

Por todas las funciones asignadas a los concejos municipales por la Ley 388 de 1997, ratifica el rol estratégico y político en la aprobación, modificación y vigilancia de los POT, así como en la toma de decisiones clave relacionadas con la plusvalía, la participación ciudadana y la gestión del territorio, demuestra su incidencia directa en la planificación y el desarrollo sostenible de los municipios.

En el caso de Montería, el concejo municipal ha sido un eje central en la dinámica territorial de los últimos 20 años, pues es quien finalmente aprueba la política de ordenamiento con sus Acuerdos Municipales y es responsable que dichas políticas territoriales respondan a las

necesidades locales y promuevan un crecimiento equilibrado entre lo urbano y lo rural. Por lo cual la labor del Concejo no solo fortalece la gobernanza territorial, sino que también asegura que los procesos de planeación sean inclusivos, transparentes y alineados con los intereses de la comunidad.

5.2.2 Consejo Territorial de Planeación de Montería (CTP)

Es necesario remarcar que el CTP representa un avance significativo en la consolidación de un Estado social de derecho que busca garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan directamente el desarrollo territorial y la calidad de vida de las comunidades. Su existencia no solo responde a un mandato legal, sino que encarna un principio democrático fundamental, la inclusión de diversos actores sociales, económicos, culturales y ambientales en la construcción colectiva del territorio (DNP, 2011).

El papel de los CTP como instancias consultivas y de participación ciudadana trasciende la mera formalidad administrativa. Su labor en la revisión, discusión y formulación de recomendaciones sobre los POT y los Planes de Desarrollo refleja un esfuerzo por democratizar la planeación y descentralizar la toma de decisiones. Al integrar a representantes de diversos sectores de la sociedad civil, estos consejos se convierten en un puente entre las autoridades locales y la ciudadanía, fomentando la transparencia, la legitimidad y la pertinencia de las políticas públicas. Este mecanismo de participación no solo fortalece la autonomía de los municipios y distritos, sino que también contribuye a la construcción de un territorio más equitativo, sostenible y cohesionado (DNP, 2011; CTP-Medellín 2013).

Sin embargo, el análisis de su funcionamiento también invita a reflexionar sobre los desafíos que enfrentan estos espacios participativos. La efectividad de los CTP depende en gran medida de la voluntad política de las autoridades locales, de la capacidad técnica de sus integrantes y de la disponibilidad de recursos para garantizar su operatividad. Además, existe el riesgo de que estos consejos se conviertan en instancias meramente simbólicas, sin una incidencia real en la toma de decisiones, lo que podría debilitar la confianza de la ciudadanía en estos mecanismos de participación. Por ello, es imperativo fortalecer su autonomía, garantizar su independencia y promover una cultura de planeación participativa que trascienda los ciclos políticos (DNP, 2011; CTP-Medellín 2013).

En un sentido más amplio, la existencia de los CTP y su papel en la planeación territorial reflejan un cambio en la forma en que se concibe el desarrollo y la gestión del territorio. Ya no se trata únicamente de un proceso técnico y vertical, sino de una construcción social que

reconoce la diversidad de intereses, visiones y necesidades presentes en el territorio. Este enfoque participativo y descentralizado no solo contribuye a la gobernanza local, sino que también sienta las bases para un desarrollo territorial más inclusivo y sostenible, alineado con los principios de justicia espacial y equidad.

En el caso de Montería, la información disponible sobre el CTP en la web es casi nula. Sin embargo, se logró rastrear información estratégica sobre su relevancia en términos de política pública para el municipio. Tras la consulta, se encontró que en Montería el CTP se divide en 4 sectores: económico, educativo y cultural, ecológico, social y comunitario. Está conformado por 12 personas. Además, se menciona que, según el marco jurídico que constituye el CTP, este debe renovar al menos el 50% de sus miembros en cada cambio de gobierno municipal, es decir, cada 4 años.

Sector económico: Lo conforman 4 miembros, distribuidos de la siguiente manera:

- 1 representante de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL-Córdoba),
 - 1 representante de la Asociación de Recicladores de Oficio de Córdoba,
 - 1 representante de la Fundación para el Desarrollo de Montería y Córdoba (ProMontería),
 - y 1 representante de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO).
- Sector educativo y cultural: Lo conforman 2 miembros, distribuidos de la siguiente manera:
- 1 representante de la institución educativa Km12 (zona rural)
 - y 1 representante de la Fundación Gestos.
- Sector ecológico: Lo conforma 1 miembro, representado por:
- 1 representante de la Universidad de Córdoba (Programa de Ingeniería Ambiental).
- Sector social: Lo conforman 4 miembros, distribuidos de la siguiente manera:
- 1 representante de la Mesa de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes,
 - 1 representante de la Asociación de Mujeres Desplazadas,
 - 1 representante de la Corporación Córdoba Diversa,
 - y 1 representante del Resguardo Indígena Cacique Zenú Mocarí.
- Sector comunitario: Lo conforma 1 miembro, representado por: 1 representante de la Red de Organizaciones de Mujeres Comunales y Comunitarias (ROSMUCMONT).

El CTP de Montería organiza su gestión operativa eligiendo una mesa directiva conformada por un presidente, un vicepresidente y una secretaría técnica. Según la Alcaldía de Montería (2024),

El Consejo Territorial de Planeación es un órgano consultivo encargado de analizar y conceptualizar los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas de la ciudad. Su renovación busca revitalizarlo y

garantizar una participación activa de diversos sectores en la toma de decisiones sobre el futuro de Montería (La Razón, 2024, p. 1).

5.2.3 Sector ambiental

la Ley 99 de 1993 establece el marco legal para el ordenamiento ambiental territorial (OAT) en Colombia, definiéndolo como la función del Estado de regular y planificar el uso del territorio y los recursos naturales renovables para garantizar su explotación adecuada y desarrollo sostenible. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las de Desarrollo Sostenible son las entidades encargadas de ejecutar políticas, planes y proyectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro de sus jurisdicciones. Su rol incluye la administración y manejo sostenible de estos recursos, así como la incorporación de criterios ambientales en los planes de ordenamiento territorial (POT) de municipios y distritos (Minambiente, 2016).

Para el Minambiente (2016), el ordenamiento territorial se fundamenta en el sistema natural, que establece los parámetros de oferta y demanda de bienes y servicios ecosistémicos. La Ley 388 de 1997 complementa este enfoque al definir los objetivos y principios del ordenamiento territorial, buscando racionalizar las intervenciones en el territorio y promover su desarrollo sostenible. Esta ley introduce el concepto de "determinantes ambientales", que son normas de superior jerarquía que los municipios y distritos deben considerar en la elaboración de sus POT.

Esta entidad también señala que las CAR, como máximas autoridades ambientales en sus jurisdicciones, tienen la responsabilidad de asegurar que los POT incorporen criterios de sostenibilidad ambiental y resiliencia territorial. Esto implica identificar y analizar las determinantes ambientales, que no solo incluyen restricciones y condicionamientos al uso del suelo, sino también aspectos relacionados con la biodiversidad, la gestión del recurso hídrico y los servicios ecosistémicos. Las CAR deben diferenciar entre determinantes que imponen restricciones totales, como las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), y aquellas que requieren planificación y gestión conjunta con las autoridades territoriales.

La misma institución expresa que en los procesos de concertación de los POT, las autoridades ambientales deben garantizar que se incorporen todas las determinantes ambientales, incluyendo aquellas que no son de su competencia directa, como los Parques Nacionales Naturales y los componentes de riesgo. Esto requiere un análisis territorial integral que

considere la conservación de los ecosistemas, la mejora de la calidad de vida de la población, la prevención de riesgos y la promoción de un desarrollo municipal sostenible.

En el municipio de Montería y en el departamento de Córdoba, el principal actor desde el sector ambiental es la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS). La CVS trabaja por la conservación, protección y administración de los recursos naturales y el ambiente, promoviendo el desarrollo sostenible del departamento de Córdoba mediante la gestión ambiental y la participación comunitaria.

En ese contexto, la CVS tiene como objeto la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, asegurando el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (CVS, 2024).

Además, la CVS debe participar, junto con otros organismos competentes, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial dentro de su jurisdicción, asegurando que el factor ambiental sea considerado en las decisiones adoptadas. Esto refuerza su papel clave en la integración de la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo territorial.

5.2.4 Sector privado

El papel del sector privado en la política de ordenamiento territorial en Colombia trasciende su contribución económica y técnica; representa una oportunidad para construir un modelo de desarrollo más inclusivo, sostenible y equitativo. Su participación no solo impulsa el crecimiento económico y la innovación, sino que también plantea desafíos éticos y sociales que deben ser abordados con responsabilidad y visión de largo plazo.

El ordenamiento territorial no es solo una cuestión de planificación física o distribución de recursos; es un reflejo de las prioridades y valores de una sociedad. En este sentido, la colaboración entre el sector público, el privado y la sociedad civil debe estar guiada por un compromiso compartido con el bien común, la protección del medio ambiente y la reducción de las desigualdades regionales. El sector privado, como agente de cambio, tiene la capacidad de influir positivamente en este proceso, siempre que su actuación esté alineada con principios de transparencia, responsabilidad social y sostenibilidad.

En última instancia, el éxito de las políticas de ordenamiento territorial en Colombia dependerá de la capacidad de los diferentes actores para trabajar de manera coordinada y con una visión integral del desarrollo. Esto implica no solo aprovechar los recursos y la eficiencia del sector privado, sino también garantizar que sus acciones contribuyan a un futuro donde el progreso

económico vaya de la mano con la justicia social, la preservación del patrimonio natural y la construcción de un territorio más cohesionado y resiliente. El ordenamiento territorial, entonces, se convierte en un escenario donde se define el tipo de sociedad que queremos ser y el legado que deseamos dejar para las generaciones futuras.

Según la CEPAL (2015), la cohesión territorial no puede alcanzarse únicamente mediante la acción de las instituciones públicas, sino que requiere la participación activa y organizada de la sociedad civil y el sector privado en la construcción de una visión y un proyecto territorial común. Esta idea amplía el significado del tema tratado, ya que no se limita a la mera colaboración entre actores, sino que enfatiza la necesidad de un esfuerzo colectivo y coordinado para lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

El sector privado, como se ha mencionado, aporta recursos, innovación y eficiencia, pero su papel adquiere mayor relevancia cuando su participación se integra en un marco de diálogo y cooperación con otros actores. La construcción de una visión compartida del territorio implica reconocer que el desarrollo no puede ser sectorial o fragmentado, sino que debe responder a las necesidades y aspiraciones de todas las comunidades, garantizando la inclusión social y la protección del medio ambiente.

En este sentido, el ordenamiento territorial como un proceso participativo y democrático, donde el sector privado no solo es un ejecutor de proyectos, sino también un aliado estratégico en la definición de prioridades y soluciones. Su participación organizada, junto con la sociedad civil y las instituciones, permite que los intereses individuales se alineen con los objetivos colectivos, generando sinergias que potencian el impacto de las políticas públicas (CEPAL, 2015).

Además, esta perspectiva resalta la importancia de la gobernanza multinivel y la articulación entre lo local, lo regional y lo nacional. El sector privado, al ser un actor con presencia en múltiples escalas, puede contribuir a conectar estas dimensiones, facilitando la implementación de estrategias integrales que respondan a las particularidades de cada territorio.

En el caso de Montería, el sector privado considera a la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) y la Federación Ganadera de Córdoba (GANACOR), los dos son actores de importancia nacional y regional, siendo unos referentes claves para el análisis de esta tesis. CAMACOL, que además forma parte del CTP de Montería, es una asociación gremial de carácter nacional sin ánimo de lucro. Esta entidad reúne a nivel nacional a empresas públicas y privadas, así como a personas naturales relacionadas con la cadena de

valor de la construcción. Su misión es representar y articular dicha cadena de valor, impulsando su desarrollo competitivo y contribuyendo al progreso de Colombia.

Cabe destacar que, a nivel nacional, CAMACOL cuenta con 1.713 afiliados, agrupados en las siguientes categorías:

- **972:** Constructores, contratistas y consultores.
- **486:** Industriales y comerciantes.
- **255:** Entidades financieras, empresas de servicios públicos y otros.

La importancia de CAMACOL para el ordenamiento territorial, tanto a nivel nacional como en Montería, radica en el impacto que tiene la actividad constructora en la reactivación económica de la ciudad y la región. Esto incluye la construcción de vivienda social, la implementación de planes parciales de renovación urbana y los aportes técnicos para el POT.

Asimismo, con la participación de CAMACOL y el sector de la construcción en los POT, se avanza en la posibilidad de desarrollar hogares sostenibles e inteligentes en áreas urbanas y rurales. Especialmente la adopción de nuevos materiales y prácticas innovadoras representaría un avance significativo para el sector, ya que permitiría reducir gastos innecesarios, como los asociados al consumo de energía, mediante la aplicación de modelos sostenibles. Además, esto facilitaría una transformación hacia una mayor responsabilidad social en el sector.

El otro actor relevante para esta tesis es GANACOR, que es una entidad gremial privada sin ánimo de lucro que presta servicios de asistencia técnica directa rural en ganadería, agricultura y otras especies, a pequeños, medianos y grandes productores y cada uno de sus afiliados en Montería y el departamento de Córdoba.

Se puede considerar que desempeña un papel fundamental en Montería y en la política de ordenamiento territorial debido a la relevancia económica, social y ambiental de la actividad ganadera en la región. La ganadería es uno de los principales motores económicos de Córdoba, generando empleo y dinamizando otros sectores productivos, lo que la convierte en un factor clave en la planificación del desarrollo territorial.

El uso del suelo en Montería ha estado históricamente influenciado por la expansión de la frontera agropecuaria, en la que la ganadería extensiva juega un papel preponderante. En este contexto, GANACOR representa los intereses del sector ganadero y participa activamente en la discusión sobre el equilibrio entre la producción agropecuaria, la conservación ambiental y el crecimiento urbano. La federación es un actor con capacidad de

incidencia en la toma de decisiones sobre la planificación del territorio, especialmente en lo referente a la regulación del uso del suelo y la sostenibilidad del sector ganadero.

Además, la ganadería tiene un impacto significativo en el medio ambiente, ya que el modelo tradicional ha sido señalado como una de las causas de deforestación y conflictos por el uso del agua. En este sentido, GANACOR tiene un papel clave en la promoción de modelos más sostenibles, como la ganadería regenerativa y los sistemas silvopastoriles, que deben ser considerados dentro de las estrategias de ordenamiento territorial con un enfoque de sostenibilidad, la participación del gremio ganadero en estos procesos es esencial para la implementación de buenas prácticas y la mitigación de impactos negativos en el ecosistema.

Asimismo, GANACOR mantiene relaciones con diversos actores del territorio, como campesinos, agroindustria, gobierno y organizaciones ambientales. Estas interacciones pueden generar tanto sinergias como conflictos, y la federación es un actor clave en la negociación de intereses en el marco de la formulación e implementación de las políticas de ordenamiento territorial.

5.2.5 Sector gobierno municipal

En Colombia, el gobierno municipal está representado por el municipio, que es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa. Esta entidad presta los servicios públicos que determina la Ley y goza de autonomía política, fiscal y administrativa. Su creación corresponde a la Asamblea Departamental.

La alcaldía municipal desempeña un papel fundamental en la organización y el desarrollo de los municipios en Colombia, como entidad administrativa encargada de la gestión local, su accionar impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos, convirtiéndose en el eje de la administración pública territorial.

En primer lugar, la alcaldía es responsable de administrar los recursos municipales y ejecutar el presupuesto de manera eficiente, a través de la adecuada distribución de los fondos, se garantizan inversiones en infraestructura, educación, salud y seguridad, aspectos esenciales para el bienestar de la comunidad.

Además, el alcalde, como máxima autoridad ejecutiva, representa legalmente al municipio y coordina con entidades nacionales y departamentales para la ejecución de programas y proyectos, esta articulación interinstitucional es clave para fortalecer las políticas locales y garantizar el acceso a recursos adicionales provenientes del gobierno central.

Igualmente, la participación ciudadana es un elemento clave dentro de la gestión municipal, las alcaldías deben garantizar espacios de interlocución con la comunidad, a través de mecanismos como las Juntas de Acción Comunal y los cabildos abiertos, fomentando un gobierno transparente y cercano a las necesidades de los habitantes.

Por lo anterior, la administración municipal es el principal actor en la formulación e implementación de los POT en Colombia, ya que tiene el poder administrativo para ejecutar esta política. En ese sentido, el ordenamiento del territorio como función pública atribuida al municipio está subordinado a la Constitución y a la ley, así como a la concurrencia entre entidades y niveles de gobierno, haciendo compatible el principio de autonomía de los municipios con el principio de Estado unitario (Mamian, 2022).

Las administraciones municipales deben fomentar la articulación entre los intereses sociales, económicos, urbanísticos, entre otros, mediante el desarrollo de mecanismos que faciliten la participación de las comunidades y sus organizaciones. Esto permite asegurar la eficacia del ordenamiento del territorio respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social de un contexto específico. El alcalde municipal, a través de las oficinas de planeación o de las dependencias que hagan sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto de POT y de someterlo a consideración del consejo de gobierno (Minvivienda, 2016).

Para el caso de Montería, el actor público con mayor incidencia en el ordenamiento territorial es la Alcaldía Municipal de Montería, junto con dos dependencias que están involucradas en la implementación de la política:

- Secretaría de Planeación Municipal
- Programa de Participación Ciudadana (dependiente de la Secretaría de Gobierno)

En cuanto a la Secretaría de Planeación Municipal de Montería, entre sus múltiples funciones está la de coordinar con los actores de desarrollo territorial las acciones, políticas y estrategias en la programación de los programas y proyectos del ordenamiento territorial y plan de desarrollo, con el propósito de alcanzar una prospectiva dinámica e integral de un desarrollo sostenible y equilibrado (Secretaría de Planeación Montería, 2024).

En este contexto, la Secretaría de Planeación desempeña un papel crucial, pues es la encargada de liderar la formulación, implementación y seguimiento de los POT. Su labor no solo garantiza el cumplimiento de normas urbanísticas y rurales, sino que también tiene la capacidad para integrar múltiples dimensiones del desarrollo territorial. A través de diagnósticos técnicos y procesos participativos, esta dependencia logra identificar las

necesidades sociales, económicas y ambientales del municipio, lo que permite diseñar políticas públicas inclusivas y sostenibles.

Además, la Secretaría de Planeación juega un papel clave en la coordinación interinstitucional. El éxito de un POT depende de la articulación entre diferentes entidades gubernamentales, como las secretarías de infraestructura, gobierno, desarrollo económico, entre otras, así como de la participación activa de la comunidad. Esta actúa como un puente entre estos actores, facilitando la coherencia entre las políticas sectoriales y asegurando que los recursos se asignen de manera eficiente.

Otro aspecto relevante es el seguimiento y evaluación de los POT, ya que estos documentos no son estáticos, sino que deben adaptarse a los cambios sociales, económicos y ambientales. A través del monitoreo constante, esta dependencia identifica los avances y desafíos en la implementación del POT, lo que permite realizar ajustes oportunos y garantizar que los objetivos se cumplan. Este proceso de mejora continua es fundamental para responder a las necesidades de una población en constante evolución.

De otro lado, el Programa de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Montería tiene la función de entender el nivel de conciencia cívica y promover el fortalecimiento de la democracia participativa en la comunidad. Su objetivo principal es analizar la percepción de la población acerca de la participación ciudadana y democrática en el municipio de Montería. Por lo que se considera una iniciativa diseñada para fomentar la inclusión, el diálogo y la colaboración entre la administración municipal y las comunidades locales, promoviendo la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones, la planeación y la ejecución de proyectos que impacten positivamente en el desarrollo social, económico y cultural del municipio.

5.2.6 Sector de organizaciones de la sociedad civil

Junto al gobierno municipal, otro actor de gran relevancia para la política de ordenamiento territorial, tanto a nivel nacional como local, son las organizaciones de la sociedad civil. En el contexto de esta tesis, estas organizaciones están representadas por las Juntas de Acción Comunal (JAC), las cuales se rigen por los Decreto 1930 de 1979, la Ley 743 de 2002 y la Ley 2166 de 2021.

De acuerdo con su marco jurídico, las JAC son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social. Estas entidades, sin ánimo de lucro y de naturaleza solidaria, cuentan con personería jurídica y patrimonio propio. Están integradas de manera voluntaria por residentes de una localidad que unen esfuerzos y recursos para impulsar un desarrollo integral,

sostenible y sustentable, basado en la democracia participativa (artículo 8° de la Ley 743 de 2002). Entre sus principales funciones se encuentran:

- Fomentar y fortalecer el sentido de pertenencia de los individuos hacia su comunidad, localidad, distrito o municipio, mediante la práctica de la democracia participativa.
- Diseñar y ejecutar procesos de formación para el ejercicio democrático.
- Planificar el desarrollo integral y sostenible de la comunidad.
- Establecer canales de comunicación efectivos para el desarrollo de sus actividades.
- Promover procesos comunitarios autónomos que incluyan la identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario.
- Difundir, promover y garantizar el respeto por los derechos humanos, fundamentales y ambientales reconocidos en la Constitución y la ley.

En cuanto a su importancia en Colombia, especialmente en la construcción de los POT, las JAC desempeñan un papel fundamental. No solo articulan las necesidades de las comunidades locales, sino que también promueven la democracia participativa y el desarrollo sostenible. Estas organizaciones, arraigadas en barrios, veredas y corregimientos, actúan como un puente entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía. Esto garantiza que las políticas públicas no sean impuestas de manera vertical, sino construidas desde las bases, reflejando las realidades y aspiraciones de quienes habitan el territorio.

Las JAC son esenciales porque conocen de primera mano las problemáticas y potencialidades de sus territorios, este conocimiento local es invaluable para diseñar un POT que no solo aborden necesidades inmediatas, como la construcción de infraestructura o la mitigación de riesgos, sino que también promuevan un desarrollo equilibrado y sostenible. Además, las JAC fomentan la participación ciudadana, un principio fundamental en un Estado democrático.

Al involucrar a las comunidades en la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial, no solo se fortalece la legitimidad de los planes, sino que también se genera un sentido de pertenencia y corresponsabilidad entre los ciudadanos. Esto es especialmente relevante en un país como Colombia, donde históricamente han existido tensiones relacionadas con el uso del suelo y la distribución inequitativa de los recursos. La participación activa de las JAC en los POT contribuye a prevenir conflictos y a construir consensos que beneficien a todos los actores involucrados.

Sin embargo, el papel de las JAC no se limita a la planificación; también son cruciales en la implementación y el seguimiento de los POT. Su presencia constante en el territorio les permite monitorear el cumplimiento de los planes y proponer ajustes cuando sea necesario.

Esto asegura que los POT no se conviertan en documentos archivados, sino en herramientas dinámicas que se adapten a las cambiantes realidades del territorio.

En el caso específico de Montería, las JAC se han establecido tanto en áreas urbanas como rurales, convirtiéndose en representantes de las comunidades en los espacios donde se toman decisiones de diversa índole, desde políticas públicas hasta la ejecución de planes, programas y proyectos. Además, las JAC en Montería se han organizado en asociaciones y federaciones según sus afinidades de gestión, lo que les permite contar con múltiples voceros comunitarios que interactúan con otros actores involucrados en la gestión y transformación del territorio.

5.2.7 Sector académico

El papel de los académicos de las universidades en la construcción de políticas y planes de ordenamiento territorial trasciende la mera participación técnica o consultiva. Su contribución ha sido fundamental para sentar las bases de un desarrollo territorial más equilibrado, sostenible y equitativo, al integrar conocimientos científicos, enfoques multidisciplinarios y procesos participativos.

La labor de los académicos no solo ha fortalecido la capacidad de los Estados y las comunidades para planificar y gestionar sus territorios, sino que también ha fomentado una mayor conciencia sobre la importancia de abordar los desafíos territoriales desde una perspectiva integral. Este enfoque ha permitido conciliar el crecimiento económico con la protección ambiental, la inclusión social y la preservación cultural, aspectos esenciales para garantizar un futuro más resiliente y justo. Así, el trabajo de los académicos en este ámbito refleja la relevancia de la academia como actor clave en la construcción de sociedades más organizadas y conscientes de su entorno.

En la discusión de la política de ordenamiento territorial, los académicos tienen la responsabilidad de brindar lineamientos y directrices que permitan robustecer los sistemas de planeación de los territorios. En el caso de Montería, esta tesis ha considerado consultar a expertos de distintas universidades de la ciudad, entre ellas la Universidad de Córdoba, la Universidad del Sinú y la Universidad Cooperativa de Colombia, entre otras, para que expusieran la importancia de participar en los procesos de planeación de los POT, además, se les pidió que indicaran las debilidades que la academia ha observado en estos procesos.

5.2.8 Medios de comunicación

En un mundo donde los problemas ambientales y territoriales afectan cada vez más a las sociedades, la comunicación se ha convertido en una herramienta clave para la gestión del desarrollo territorial. No solo permite la difusión de información relevante, sino que también fomenta la participación ciudadana, facilita la toma de decisiones informadas y promueve un enfoque interdisciplinario para enfrentar los desafíos del territorio (Mogliati, 2009).

Según Mogliati (2009), uno de los principales problemas en la gestión territorial es la falta de acceso a información precisa y a espacios de reflexión. Gran parte de la población, sin distinción de clase social, permanece ajena a los debates que definen el futuro de su entorno. La comunicación, en este sentido, juega un papel fundamental al proporcionar datos claros y promover la conciencia sobre las consecuencias de las acciones en el ambiente y en la configuración del territorio. Sin esta herramienta, los ciudadanos difícilmente podrán tomar decisiones informadas sobre su propio desarrollo y bienestar.

Además, la comunicación facilita la construcción de conocimiento colectivo y la participación ciudadana en la toma de decisiones, no se trata solo de transmitir información, sino de generar espacios de diálogo donde las comunidades puedan expresar sus preocupaciones, conocer alternativas de desarrollo y ser parte de los procesos de planificación territorial. La participación activa de la ciudadanía garantiza una gestión más democrática e inclusiva, en la que las soluciones sean socialmente aceptadas y respondan a las necesidades reales de los habitantes (Mogliati, 2009).

En este contexto, Cardona (2022) afirma que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la construcción y consolidación de las políticas territoriales, especialmente en el ámbito ambiental, ya que permiten la difusión de información, la generación de conciencia y el fomento de la participación ciudadana en torno a los desafíos ecológicos. A pesar de su relevancia, su rol ha sido subestimado y, en muchos casos, no ha sido evaluado con la rigurosidad necesaria. Sin embargo, en un mundo donde la crisis ambiental es cada vez más evidente, se hace imperativo reconocerlos como una herramienta clave (Cardona, 2022).

Para Cardona (2022), la gestión ambiental no solo depende de regulaciones y acciones gubernamentales, sino también de la capacidad de sensibilizar a la población y generar cambios de comportamiento. En este sentido, los medios de comunicación actúan como un puente entre el conocimiento científico y la ciudadanía, permitiendo que la información sobre la conservación, el uso y la protección del medio ambiente llegue a un público amplio.

En el ámbito del ordenamiento territorial, los medios de comunicación desempeñan un papel crucial, ya que permiten la difusión de información, la generación de debates y la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el uso y la gestión del territorio. En una sociedad democrática, la planificación territorial debe responder a las necesidades de la población y garantizar el desarrollo sostenible, aspectos que dependen en gran medida de una comunicación efectiva entre los distintos actores involucrados.

En primer lugar, los medios de comunicación son esenciales para informar a la ciudadanía sobre los planes y proyectos de ordenamiento territorial, a través de ellos, los gobiernos pueden dar a conocer sus estrategias, justificar sus decisiones y explicar los beneficios y posibles impactos de sus políticas. Sin una comunicación clara y accesible, la población podría desconocer o malinterpretar las iniciativas gubernamentales, lo que podría generar resistencia o rechazo ante los cambios en el uso del suelo, la infraestructura y los recursos naturales.

Asimismo, los medios de comunicación fomentan la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del territorio, al ejercer su función de vigilancia, los periodistas y comunicadores pueden denunciar irregularidades, revelar conflictos de intereses y exponer las consecuencias negativas de decisiones arbitrarias o mal planificadas. Esto contribuye a que los gobiernos sean más responsables y adopten políticas basadas en el bienestar colectivo en lugar de responder a intereses particulares o económicos.

Otro aspecto clave es la capacidad de los medios para generar espacios de debate y deliberación pública, la política de ordenamiento territorial involucra a múltiples actores, como gobiernos, empresas, comunidades locales y organizaciones ambientalistas, cuyas posturas y necesidades pueden ser divergentes. Los medios de comunicación permiten que estas voces sean escuchadas, promoviendo el diálogo y la concertación de soluciones equitativas y sostenibles. En este sentido, el acceso a información diversa y objetiva es crucial para que la sociedad pueda evaluar las propuestas y tomar decisiones informadas.

Por último, la participación ciudadana en el ordenamiento territorial se ve fortalecida gracias a los medios de comunicación, cuando la población está informada y tiene canales para expresar sus opiniones, puede influir en la formulación de políticas y exigir que se respeten sus derechos y necesidades. Las redes sociales, los medios digitales y las plataformas de participación en línea han ampliado las oportunidades de incidencia ciudadana, permitiendo que más personas contribuyan a la planificación territorial desde una perspectiva inclusiva y democrática.

En el caso de Montería, esta tesis realiza un relevamiento de la información presentada por los medios más influyentes y leídos en el municipio, como *El Meridiano de Córdoba*, *La Razón.com*, *El Herald* y *Caracol Radio*. En ellos, el análisis se centró en examinar los titulares y sus contenidos para determinar qué tipo de información se proporcionó a la ciudadanía y a los diferentes actores que dinamizan el territorio sobre los procesos de ordenamiento territorial desarrollados en el municipio.

5.2.9 Grupos armados ilegales con control territorial

En Colombia, según la Defensoría del Pueblo (2024), los grupos armados ilegales están en expansión y consolidación, constituyéndose como la principal amenaza para el país. Aunque en 2016 se desmovilizó la guerrilla más poderosa de América Latina, las FARC-EP, desde entonces otros grupos armados han ganado poder, manteniendo a las comunidades campesinas en un estado de terror. Los tres grandes grupos armados a nivel nacional son el ELN, el Clan del Golfo —también conocidos como narcoparamilitares— y las disidencias de las FARC.

En el caso de Montería, las dinámicas de los grupos ilegales han estado marcadas principalmente por la presencia de paramilitares y narcotraficantes, especialmente el Clan del Golfo. Este grupo, autodenominado "Autodefensas Gaitanistas de Colombia", y es una organización criminal narcoparamilitar que ha incrementado su control territorial tras los Acuerdos de Paz.

La influencia de los grupos armados ilegales y el narcotráfico ha sido determinante en el ordenamiento territorial del municipio de Montería, generando impactos significativos en la ocupación del suelo, las dinámicas económicas y la gobernanza local. A lo largo de las últimas décadas, estos actores han incidido en la configuración del territorio mediante la apropiación de tierras, la reconfiguración forzada del espacio urbano y rural, y la imposición de normas de control social en áreas específicas.

Uno de los efectos más graves de la presencia de estos grupos ha sido el desplazamiento forzado, que ha provocado una redistribución abrupta de la población y una expansión desordenada de la periferia urbana. Según la Unidad para las Víctimas (2023), Montería ha recibido un número significativo de desplazados internos, lo que ha contribuido a la proliferación de asentamientos informales con condiciones precarias de vivienda y servicios públicos deficientes. Este fenómeno ha alterado la planificación territorial municipal, ya que el crecimiento urbano ha sido impulsado más por la necesidad de refugio que por criterios técnicos de ordenamiento.

Por otro lado, el narcotráfico ha influido en la estructura del territorio a través de la concentración de tierras y la expansión de economías ilícitas, la bonanza cocalera en el sur de Córdoba y otras zonas del país y la consolidación de corredores estratégicos para el tráfico de drogas han generado una valorización diferencial del suelo, fomentando la especulación y la tenencia irregular de la tierra. Estudios como el de Reyes y Bejarano (2021) han evidenciado cómo el narcotráfico ha promovido la compra masiva de tierras para el lavado de activos, alterando los patrones de uso del suelo y favoreciendo la expansión de actividades agroindustriales vinculadas al capital ilícito.

En términos de gobernanza, la influencia de estos actores ha limitado la participación ciudadana y la toma de decisiones sobre el territorio, la coacción ejercida por los grupos armados ha restringido la capacidad de las comunidades para involucrarse en procesos de planeación territorial, ya que el temor a represalias ha desincentivado el ejercicio de derechos políticos y sociales. Como señala González (2020), en varias zonas rurales de Córdoba, el control territorial de los actores armados ha suplantado al Estado, imponiendo sus propias normas y obstaculizando la implementación de planes de desarrollo.

5.3 ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MONTERÍA (2002-2021)

De acuerdo con la metodología planteada en la tesis, en este punto se realizó un análisis cualitativo de los diferentes actores sociales en relación con la incidencia que han tenido en el proceso de formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial de Montería y sus POT en los últimos 20 años.

En este sentido, se definieron dos categorías:

- Relaciones predominantes entre los actores, con énfasis en el nivel de interés. Estas se pueden clasificar en:

- A favor: predominan las relaciones de confianza y colaboración mutua.
- Indeciso/indiferente.
- En contra: predominan las relaciones de conflicto.

- Niveles de poder o influencia sobre otros actores, que se pueden clasificar en:

- Alto: alta influencia sobre los demás.
- Medio: mediana influencia sobre los demás.

- Bajo: no hay influencia sobre los demás.

Para definir estas categorías, se utilizó como insumo la información de campo recopilada mediante técnicas e instrumentos de recolección de datos propuestos en la investigación, tales como entrevistas semiestructuradas a representantes de los actores clave, consultas a expertos con experiencia en investigación y trabajo en temas de ordenamiento territorial en la zona de estudio, y un grupo de discusión con líderes comunitarios pertenecientes a las Juntas de Acción Comunal de Montería (ASOCOMUNAL), en representación de las áreas urbanas y rurales del municipio.

En el caso de actores sociales como los medios de comunicación y los grupos armados ilegales con control territorial en Montería, el análisis se realizó a partir de la revisión documental de información secundaria, basada en estudios de autores que han investigado fenómenos sociales como el narcotráfico y el desarrollo de Montería, así como la coacción ejercida por grupos armados en la dinámica de la ciudad. Asimismo, se llevó a cabo un rastreo de información en medios de comunicación nacionales y regionales que han documentado el impacto de la ilegalidad en la transformación del territorio y su influencia en el ordenamiento de Montería.

A continuación, se presentan los resultados del análisis cualitativo derivado de la aplicación de estos instrumentos.

5.3.1 Concejo municipal de Montería

Según una entrevista concedida por un exconcejal de Montería el 3 de diciembre de 2024, la cual se considera como comunicación personal debido a que no fue grabada ni publicada, y tomando en cuenta la narrativa expuesta sobre este tema, se logró generar un análisis a partir de la experiencia vivida por este servidor público en el proceso de gestión de la política pública del ordenamiento territorial en Montería durante los últimos 20 años.

Para el exconcejal el proceso de ordenamiento territorial en el municipio de Montería ha sido un escenario de interacción entre diversos actores, cada uno con intereses, visiones y responsabilidades específicas. Entre estos actores, el Concejo Municipal de Montería ha desempeñado un papel central, no solo como ente de control político y administrativo, sino también como mediador entre las demandas ciudadanas, las directrices técnicas y las presiones políticas.

El Concejo Municipal de Montería, como corporación pública, tiene la responsabilidad de representar los intereses de la ciudadanía y ejercer control sobre la administración municipal

en materia de planeación territorial. En el caso del POT, su función fue crucial tanto en la revisión y aprobación del documento como en la garantía de la participación ciudadana. Según el exconcejal entrevistado, el Concejo trabajó en coordinación con la Secretaría de Planeación para solicitar informes sobre el estado del POT y asegurar que el proceso de formulación fuera transparente y participativo.

Uno de los mecanismos clave para la participación ciudadana fue el cabildo abierto, que permitió a los ciudadanos expresar sus inquietudes y aportes sobre el POT. A diferencia de las socializaciones realizadas comuna por comuna y en los corregimientos rurales por parte de la Alcaldía de Montería y el equipo consultor, el cabildo abierto buscó garantizar una participación más amplia y representativa. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de críticas, ya que algunos sectores consideraron que las discusiones técnicas no fueron suficientemente profundas y que primaron los intereses políticos sobre los técnicos.

De acuerdo con el entrevistado describe el cabildo abierto de la siguiente manera:

” Para organizar este cabildo, se hicieron dos convocatorias en las que los interesados podían inscribirse para participar en la socialización del POT. Para facilitar el proceso, el Concejo Municipal habilitó la inscripción tanto de manera virtual como presencial en sus instalaciones. El objetivo principal de estos cabildos era garantizar que la comunidad tuviera la oportunidad de conocer y debatir el POT. Por ello, los concejales invitaron a todos los monterianos a sumarse a la discusión de este documento clave, que definió el rumbo del crecimiento de la ciudad.

En cuanto a la metodología, el cabildo abierto consistió en convocar a la ciudadanía para que, en ese espacio, pudiera compartir sus inquietudes, propuestas y comentarios sobre el POT. Además, se destacó que la participación en los cabildos y en las mesas de socialización era obligatoria para garantizar que todos los sectores de la sociedad pudieran aportar a la construcción del POT. Esto es clave, ya que el documento definirá la visión de Montería para los próximos 12 años. En este sentido, la participación ciudadana es fundamental para que el plan sea inclusivo y responda a las necesidades reales de la comunidad” (Comunicación personal, 2024)

El proceso de formulación del POT no estuvo libre de tensiones. Uno de los principales puntos de conflicto fue la interacción con la Contraloría General de la República, que cuestionó aspectos técnicos y ambientales del plan. La contraloría delegada del Sector Vivienda y Saneamiento Básico formuló interrogantes sobre los impactos ambientales y fiscales del POT, así como sobre su posible efecto en el pago de subsidios de servicios públicos. Además, se

identificaron discrepancias técnicas en la cartografía del POT, lo que generó preocupación sobre la claridad y precisión del documento.

Otro punto de tensión fue la definición de las áreas de expansión urbana y la inclusión de zonas potencialmente urbanizables como humedales, esto generó preocupación sobre posibles demandas y conflictos futuros relacionados con el uso del suelo. Aunque el Concejo Municipal aseguró que las áreas de expansión respetaron las determinantes ambientales, algunos actores consideraron que el proceso no fue suficientemente inclusivo y que se priorizó el desarrollo urbano sobre el rural.

A pesar de estas situaciones, el Concejo Municipal logró aprobar un POT en 2021 que incorporó varios componentes estratégicos, uno de los más destacados fue el componente de reactivación económica, que buscó flexibilizar el uso del suelo para incentivar la inversión privada y dinamizar el empleo. Esto incluyó la autorización de mayores alturas para las construcciones y la definición de áreas de actividades mixtas en los barrios, con el objetivo de fomentar el emprendimiento ciudadano y reducir los desplazamientos hacia el centro de la ciudad.

Según el exconcejal el POT actual de Montería aprobado en 2021, se trabajó bajo las siguientes consideraciones:

“El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado por el Concejo Municipal de Montería en 2021 incluye un componente estratégico clave: la reactivación económica. Este aspecto busca impulsar el crecimiento urbano de manera organizada al flexibilizar el uso del suelo para distintas actividades. En esencia, el POT se convierte en una herramienta para dinamizar la economía local tras el impacto de la pandemia del COVID-19.

Como parte de esta estrategia, se han permitido edificaciones con mayores alturas en la ciudad, con el objetivo de atraer inversión privada y ofrecer a los inversionistas mejores oportunidades de rentabilidad. La idea es que tanto el sector público como el privado trabajen juntos para generar un auge en infraestructura, lo que a su vez contribuirá a la creación de empleo. Dentro de este nuevo modelo de desarrollo urbano, se han definido zonas de uso mixto en todos los barrios, fomentando así el emprendimiento a nivel local. Antes, Montería tenía un POT más restrictivo, pero ahora cuenta con un esquema más flexible que permite diferentes usos del suelo. En cada barrio se han reservado espacios para actividades comerciales y de servicios a pequeña escala, de manera que cualquier persona interesada en emprender tenga la oportunidad de hacerlo sin afectar la vida residencial. Esto garantiza que el desarrollo

económico y la convivencia se den de forma equilibrada, sin generar conflictos en las zonas habitacionales” (Comunicación personal, 2024)

Además, el Concejo Municipal abordó temas críticos como la gestión de residuos sólidos, proponiendo la identificación de áreas potenciales para un nuevo relleno sanitario y una escombrera municipal, aunque no se definió una ubicación exacta, se establecieron lineamientos para garantizar que estas infraestructuras respeten las determinantes ambientales y no afecten negativamente a las comunidades.

A pesar de los avances, el proceso de formulación del POT dejó en evidencia varias limitaciones, una de las más significativas fue la falta de discusión técnica sobre el desarrollo rural. Según el exconcejal entrevistado, el tema rural quedó relegado frente a las prioridades urbanas, lo que refleja una brecha en la equidad territorial. Además, se identificó que algunos concejales carecían de la formación necesaria para abordar discusiones técnicas complejas, lo que limitó la profundidad de los debates.

Otro desafío fue la influencia de intereses políticos en la toma de decisiones, aunque el Concejo Municipal logró alcanzar consensos, en algunos casos primaron los acuerdos políticos sobre los criterios técnicos. Esto generó tensiones con actores clave y dejó en evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación y transparencia en futuros procesos de ordenamiento territorial.

En este orden, la entrevista sugiere que el rol del Concejo Municipal de Montería en la formulación del POT fue fundamental para garantizar la participación ciudadana y ejercer control sobre la administración municipal. Sin embargo, el proceso estuvo marcado por tensiones y contradicciones, especialmente en relación con los impactos ambientales, fiscales y sociales del plan, aunque se lograron avances significativos, como la incorporación de un componente de reactivación económica y la definición de áreas de expansión urbana, persisten desafíos importantes, como la falta de atención al desarrollo rural y la influencia de intereses políticos en la toma de decisiones.

Los resultados revelan que el caso de Montería ilustra la complejidad del ordenamiento territorial en contextos urbanos y rurales, donde es necesario equilibrar las demandas ciudadanas, las directrices técnicas y las presiones políticas. Para futuros procesos, según el exconcejal será fundamental fortalecer los mecanismos de participación, garantizar una mayor formación técnica de los actores involucrados y promover una visión integral del territorio que incluya tanto lo urbano como lo rural. Solo así se podrá avanzar hacia un desarrollo territorial sostenible e inclusivo en el municipio de Montería.

5.3.2 Consejo Territorial de Planeación de Montería –(CTP)

La entrevista con el presidente del CTP, se realizó el 9 de diciembre de 2024 mediante videollamada. Durante la conversación, se indagó sobre el rol del CTP en la política de ordenamiento territorial y la participación de los actores sociales en este proceso durante los últimos 20 años. Como resultado, se lograron sistematizar los siguientes argumentos sobre la dinámica de participación en la formulación del POT.

Según el presidente del CTP, esta instancia juega un papel crucial en la planificación del municipio. Sin embargo, su incidencia en la política pública del POT ha sido limitada, el CTP tiene como función principal emitir un concepto técnico sobre el POT, el cual es de obligatorio cumplimiento para su aprobación. No obstante, aunque el CTP presentó numerosas sugerencias y recomendaciones durante la construcción de dicho concepto, estas no fueron tenidas en cuenta por el equipo consultor encargado de la formulación del POT. Esto refleja una falta de incidencia real del CTP en la política pública, lo que limita su capacidad para aportar a una visión integral del municipio.

En ese sentido, el presidente del CTP afirmó:

“A pesar de que la Alcaldía de Montería abre otros espacios de participación con distintos actores del territorio, no le da la importancia que merece al CTP como representante de la sociedad civil, aun cuando este juega un papel determinante en cada una de las etapas del ciclo de gestión pública” (Comunicación personal, 9 de diciembre de 2024).

Uno de los principales problemas identificados es la falta de formación y competencias técnicas de algunos consejeros del CTP, esto se evidencia en sectores como el cultural y el ecológico, donde los representantes no lograron incidir en el POT. Por ejemplo, el representante del sector ecológico no presentó sus observaciones técnicas en el momento oportuno, lo que dificultó su inclusión en el plan final. Además, el sector social, que incluye representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos y de la comunidad LGBTI, no logró incorporar un enfoque de género en las acciones del POT.

Al respecto, el presidente del CTP señaló:

“Quienes han opinado en el CTP son exclusivamente aquellos con injerencia en actividades puntuales de tipo empresarial, dejando relegado especialmente al sector social, representado en este espacio por organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos” (Comunicación personal, 9 de diciembre de 2024).

El proceso de elección de los consejeros del CTP también presenta desafíos, actualmente, la Secretaría de Planeación de Montería o el alcalde son quienes finalmente seleccionan a los consejeros a partir de las ternas presentadas. Sin embargo, este procedimiento no garantiza que los elegidos cuenten con las habilidades y competencias necesarias para participar efectivamente en la planificación territorial como resultado, muchos consejeros carecen de la preparación académica y técnica requerida para incidir en la política pública.

Si bien el CTP no se opone a la contratación de consultorías externas para la elaboración del POT, destaca la necesidad de contar con un equipo local que conozca a profundidad la ciudad y pueda dar soporte a las decisiones en discusión. La falta de conocimiento local por parte de los consultores externos ha generado incoherencias en el desarrollo territorial, afectando la dinámica del CTP y su capacidad para incidir en el POT.

Uno de los mayores descontentos expresados por el presidente del CTP es la falta de retroalimentación por parte de los formuladores del POT y la Alcaldía sobre la inclusión de las sugerencias y recomendaciones presentadas. Esta situación genera desmotivación entre los consejeros, quienes sienten que sus aportes no son valorados ni tomados en cuenta. Además, no existe un mecanismo claro de seguimiento y evaluación de las problemáticas identificadas, como los conflictos de uso del suelo entre la ganadería y la agricultura.

El entrevistado afirmó al respecto:

“Fue tan desgastante asistir a múltiples reuniones, opinar sobre un tema y jamás recibir retroalimentación sobre el resultado final, que al final del día la sugerencia o la recomendación técnica simplemente se pierde. No hay un espacio para discutir la versión definitiva del POT. La lógica parece ser recopilar información y guardarla hasta el final, sin que nadie sepa si sus aportes fueron acogidos. Definitivamente, hay aspectos que se valoran y otros que se desechan sin la discusión que merecen, o que cambian completamente. Es decir, no hay reglas claras sobre el tratamiento de las recomendaciones del CTP y demás actores. Se formulan desde el inicio, pero en muchas ocasiones terminan siendo simples saludos a la bandera” (Comunicación personal, 9 de diciembre de 2024).

Los conflictos de uso del suelo son uno de los principales problemas de Montería, sin embargo, el CTP desconoce si existe alguna entidad responsable de dar seguimiento a esta problemática. Además, no se han implementado políticas nacionales, regionales o locales que permitan reconversiones de suelo para superar estos conflictos, de acuerdo con el presidente del CTP, es necesario planificar cadenas productivas rentables, como la del mango, para fomentar un desarrollo sostenible en el territorio.

Asimismo, el presidente del CTP ha observado que varios planes maestros, fundamentales para la organización del desarrollo de la ciudad, no se han desarrollado desde el primer POT. Actualmente, no existe un plan maestro que defina las vías de expansión de la ciudad, lo que ha llevado a un crecimiento desordenado, además, el sistema de transporte masivo de pasajeros, propuesto desde 2002, no fue incluido en el POT 2021, reflejando una falta de continuidad en la planificación municipal.

Finalmente, el entrevistado destacó que las decisiones del POT son tomadas principalmente por técnicos de la administración municipal con influencia política. Aunque se realizó un ejercicio de consulta con distintos actores, las sugerencias de los gremios y otros sectores no fueron consideradas. La variable política tiene un peso significativo en la definición del POT, limitando la participación efectiva del CTP y otros actores en el proceso de planificación territorial.

La entrevista y su análisis evidencian que la participación del CTP en la formulación del POT de Montería enfrenta múltiples obstáculos que limitan su incidencia en la política pública. Entre los principales desafíos se encuentran la falta de formación y competencias de algunos consejeros, el proceso de elección, la ausencia de retroalimentación y seguimiento, y el peso de la variable política en las decisiones finales. Para garantizar un POT con una visión integral del municipio, es necesario fortalecer el rol del CTP y asegurar una participación más efectiva de todos los actores involucrados en la planificación territorial.

5.3.3 Sector ambiental-Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS).

La entrevista se realizó al secretario del Comité de Ordenamiento Territorial de la Corporación CVS, quien se desempeña como Profesional Especializado de la Subdirección Ambiental en Montería, el 27 de noviembre de 2024. A partir del diálogo sostenido con la autoridad ambiental, se logró sistematizar la identificación del rol de la CVS en la política de ordenamiento del territorio y su interacción con otros actores sociales.

Para el funcionario entrevistado, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), en su calidad de autoridad ambiental, juega un papel central en la incorporación de las determinantes ambientales en los instrumentos de planificación territorial. Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones y contradicciones, especialmente en lo que respecta a la relación entre la CVS, el municipio, las comunidades y otros actores clave, como ganaderos y agricultores.

El entrevistado afirmó:

“El proceso inicia con la planificación de la expedición de los determinantes ambientales para la conservación de los recursos naturales dentro del territorio municipal. También implica velar por la incorporación de estos determinantes y de la base ecosistémica en los instrumentos de planificación municipal, así como su respectivo control y seguimiento” (Comunicación personal, 27 de noviembre de 2024).

Como autoridad ambiental en el departamento de Córdoba, la CVS es responsable de expedir las determinantes ambientales que deben ser incorporadas en los POT de los municipios, incluyendo Montería. Estas determinantes buscan garantizar la conservación de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental del territorio. No obstante, la CVS no se limita únicamente a su función ambiental, sino que también asume responsabilidades que, en teoría, corresponderían al municipio, como la gestión del riesgo y el análisis técnico de drenajes urbanos. Esto se debe a la falta de capacidad técnica del municipio, lo que genera una dependencia de la CVS en temas que trascienden lo estrictamente ambiental.

En este contexto, la CVS participa activamente en todas las etapas del POT, desde el diagnóstico hasta la implementación y el seguimiento. Su participación se sustenta en el principio de concurrencia, asegurando que las determinantes ambientales sean incorporadas en el modelo de ordenamiento territorial. Para ello, la CVS cuenta con un comité interdisciplinario que evalúa y verifica la inclusión de estas determinantes en la propuesta de POT presentada por el municipio.

Según el entrevistado:

“Después del proceso, la CVS verifica que las determinantes ambientales queden incorporadas en el modelo de ordenamiento. Esto se hace a través de un procedimiento formal de gestión de calidad, mediante el proceso de evaluación y concertación establecido por la Ley 388. En la CVS existe una instancia del Comité de OT (equipo interdisciplinario de profesionales), donde el municipio radica su propuesta de POT con sus determinantes y asuntos ambientales. Se presenta toda la documentación técnica, la propuesta de modelo de ordenamiento y su vinculación con los determinantes ambientales” (Comunicación personal, 27 de noviembre de 2024).

Uno de los mayores desafíos en el ordenamiento del territorio de Montería es la falta de cultura ambiental entre las comunidades y otros actores clave, como ganaderos y agricultores. Las determinantes ambientales, especialmente aquellas relacionadas con la protección de humedales y rondas hídricas, no son bien recibidas por estos sectores, quienes las perciben como restricciones para el uso y aprovechamiento de la tierra. Esto genera tensiones, ya que muchos consideran que la base natural es de uso privado y no de interés público.

La relación entre la CVS y el municipio de Montería es fundamental para la implementación del POT. Sin embargo, existen limitaciones en la coordinación, especialmente en lo que respecta al seguimiento y la evaluación de las acciones ambientales, aunque se han establecido mesas de trabajo para temas específicos, como la gestión del riesgo, no existe un sistema de información compartido entre la CVS y el municipio, lo que dificulta la toma de decisiones conjuntas.

Los conflictos más recurrentes en el ordenamiento territorial de Montería están relacionados con el uso del suelo, especialmente en zonas de humedales y áreas de transición entre lo urbano y lo rural. La CVS tiene la responsabilidad de resolver estos conflictos, pero en muchos casos lo hace sin la participación del municipio, lo que puede generar desequilibrios en la gobernanza territorial, solo en casos extremos, como la aplicación de medidas policivas, se realizan acciones conjuntas.

El POT actual de Montería ha avanzado en la identificación y delimitación de aspectos ambientales, especialmente en lo relacionado con la gestión del riesgo y la estructura ecológica principal. Sin embargo, su implementación enfrenta desafíos importantes, como la falta de financiamiento y la necesidad de una mayor articulación entre actores públicos y privados, además, la dinámica de los problemas ambientales requiere un trabajo continuo de actualización de la información para la toma de decisiones efectivas.

El entrevistado sostiene:

“El conflicto se genera porque las comunidades y actores del territorio consideran que la base natural es de todos. Las determinantes ambientales no son bien recibidas por las comunidades. Las rondas hídricas son aceptadas porque representan un beneficio tanto para ellas como para los cuerpos de agua, pero cuando se trata de humedales, desafortunadamente, la falta de cultura ambiental lleva a percibirlos como ‘tierra de nadie’. Su extensión, uso y aprovechamiento han sido apropiados por actores con poder, quienes los han normalizado como de uso privado cuando, en realidad, son de uso público. Esto genera tensiones cuando se recuperan humedales siguiendo los lineamientos de las determinantes ambientales” (Comunicación personal, 27 de noviembre de 2024).

A modo de síntesis, la CVS, como autoridad ambiental, desempeña un rol clave en la incorporación de las determinantes ambientales en el POT, pero su papel trasciende lo estrictamente ambiental, asumiendo funciones que deberían ser competencia del municipio. Esto genera desequilibrios en la gobernanza territorial y tensiones con otros actores, especialmente con las comunidades y los sectores productivos. Para avanzar hacia un

ordenamiento territorial más sostenible, es necesario fortalecer la coordinación entre la CVS y el municipio, promover una mayor cultura ambiental entre las comunidades y garantizar el financiamiento necesario para la implementación de las acciones propuestas en el POT.

5.3.4 Sector Privado: Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) y la Federación Ganadera de Córdoba (GANACOR)

La entrevista se realizó a dos actores clave en el ordenamiento territorial de Montería: por un lado, al representante de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), el 9 de diciembre de 2024, y por otro, al presidente de GANACOR, el 2 de diciembre de 2024. A través de un diálogo constructivo con estos referentes y gerentes gremiales, se logró definir su participación en la política de ordenamiento territorial, así como su interacción con otros actores sociales relevantes en este ámbito.

En la entrevista con el representante de CAMACOL en Montería, se identificaron desafíos técnicos, jurídicos y políticos que han limitado la efectiva participación del sector privado en la construcción de un modelo de ciudad sostenible y competitivo. CAMACOL ha desempeñado un papel activo en la formulación del POT a través de su participación en el Consejo Territorial de Planeación (CTP), donde ha aportado expertos en construcción con conocimiento de la dinámica urbana de Montería. Sin embargo, el representante de CAMACOL señala que muchas de sus recomendaciones, especialmente en materia de edificabilidad y desarrollo urbano, no fueron consideradas por el equipo consultor del POT. Esto ha desincentivado la construcción en la ciudad, ya que algunas áreas con potencial de desarrollo han perdido atractivo económico.

Uno de los principales puntos de tensión identificados en la entrevista es la ausencia de un grupo de expertos en la Alcaldía que valide las iniciativas en infraestructura, equipamientos y construcción propuestas por el sector privado. Esta carencia ha dificultado la inclusión de proyectos estratégicos en el POT, impactando negativamente el desarrollo urbano y la generación de empleo en Montería.

Además, se destaca el conflicto generado por la declaración de áreas protegidas dentro del perímetro urbano. En 2017, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) identificó humedales dentro del límite urbano establecido en 2002, lo que ha dejado en un limbo jurídico a los propietarios de lotes y a las empresas constructoras con proyectos en estas áreas. Esta situación ha generado tensiones entre los actores del ordenamiento territorial, incluyendo inversionistas y ciudadanos que buscan acceder a vivienda digna.

Para el entrevistado:

“Situaciones como estas impactan al vecino que compró su lote dentro del perímetro urbano y a las empresas constructoras que ya tenían proyectos establecidos, mientras que ninguna autoridad, ni la ambiental ni el municipio, se hace responsable de estos cambios en las garantías jurídicas que debe ofrecer un POT. En Montería, esta situación está generando tensiones entre actores del ordenamiento territorial, desde el sector privado hasta vecinos que compraron un lote con la esperanza de obtener una vivienda digna. En ese sentido, se requieren reglas claras en las decisiones ambientales que afectan el desarrollo urbano y el bienestar de las familias” (Comunicación personal, 9 de diciembre de 2024).

El representante de CAMACOL critica la falta de articulación entre la CVS y la Alcaldía de Montería en la gestión de las áreas protegidas, aunque los gremios de la construcción y el CTP alertaron sobre estos problemas, las decisiones de la CVS no se han integrado efectivamente en los planes de contingencia del municipio, generando incertidumbre jurídica y retrasando el desarrollo de proyectos urbanos en áreas ya consolidadas.

Otro punto de tensión identificado es la ausencia de planes maestros para vías, aguas pluviales y transporte masivo, lo que impacta directamente la sostenibilidad y competitividad de Montería. El representante de CAMACOL argumenta que no se puede esperar a que la ciudad alcance un millón de habitantes para implementar infraestructuras que organicen el territorio, la falta de estos planes ha generado un desarrollo urbano fragmentado, lo que podría convertirse en una "bomba de tiempo" para los próximos planes parciales.

Para CAMACOL, el crecimiento ordenado de Montería es fundamental para garantizar nuevos desarrollos urbanos, en este sentido, la administración municipal deberá formular al menos cinco planes maestros que orienten la expansión urbana en las zonas previamente identificadas en el POT. La implementación de estos instrumentos permitirá aprovechar de manera óptima el potencial de construcción en la ciudad.

Estos planes maestros, como herramientas complementarias al POT, serán esenciales para establecer con precisión los lineamientos sobre el uso del suelo, la edificabilidad, las áreas de cesión para espacio público, los mecanismos de aprovechamiento urbanístico y las obligaciones que deben asumir los desarrolladores. Con ello, se busca estructurar un marco normativo claro que guíe el desarrollo predio a predio en las áreas proyectadas para el crecimiento urbano.

La puesta en marcha de estos instrumentos aportará certidumbre tanto a empresas constructoras como a inversionistas interesados en promover nuevos desarrollos residenciales en Montería. La demanda de vivienda nueva ha mostrado un incremento sostenido en los últimos años, por lo que la planificación adecuada de la expansión urbana permitirá atraer inversión privada bajo reglas claras, optimizar los recursos públicos destinados a infraestructura y mejorar la calidad de las construcciones en la ciudad.

Cabe señalar que Montería enfrenta un déficit cuantitativo de vivienda superior a las 20.000 unidades habitacionales, la oferta de vivienda no ha logrado mantenerse al ritmo del crecimiento poblacional, generando un desbalance acumulativo en el mercado. Actualmente, la producción de viviendas formales en la ciudad es inferior a 1.000 unidades anuales, una cifra similar a la de hace una década, a pesar de que la población ha aumentado en más de 50.000 habitantes. Para reducir significativamente el déficit, sería necesario triplicar la producción de vivienda, alcanzando al menos 2.000 unidades por año de manera sostenida durante los próximos 20 años.

Uno de los principales problemas que debió ser abordado en el POT hace dos décadas es el impacto del déficit habitacional en los hogares de menores ingresos, quienes constituyen la mayor parte de la población que vive en arriendo. La escasez de viviendas disponibles ha provocado un aumento en los precios de los alquileres y en el costo de vida, afectando la competitividad y el desarrollo económico de Montería. Frente a esta problemática, CAMACOL señala la necesidad de que el POT contemple estrategias de articulación entre la administración municipal, el gobierno departamental y el sector privado. Este esfuerzo conjunto permitiría dinamizar la producción de vivienda social, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad en la ciudad.

Aunque CAMACOL y otros gremios han hecho recomendaciones para mejorar el POT, el representante señala que la toma de decisiones sigue estando dominada por los técnicos de la administración municipal y los intereses políticos de turno. Esto ha limitado la capacidad del sector privado para incidir en el ordenamiento territorial, especialmente en lo relacionado con la disponibilidad de suelo urbano para la construcción.

Según el entrevistado:

“El sector inmobiliario no tiene una fuerte incidencia en el POT, porque a los constructores les interesa el espacio para la construcción. Tener tierra urbana es muy costoso, por lo que no pueden permitirse ser especuladores” (Comunicación personal, 9 de diciembre de 2024).

La entrevista con el representante de CAMACOL en Montería revela una serie de desafíos en la implementación del POT, que van desde dificultades técnicas y jurídicas hasta la falta de articulación entre actores clave como la CVS y la Alcaldía. Además, se evidencia la necesidad de una mayor participación del sector privado en la formulación y ejecución del POT, así como la urgencia de planes maestros que orienten el desarrollo urbano de manera preventiva y no correctiva. Asimismo, se destaca la vivienda como una variable estratégica dentro del POT.

En este sentido, el POT debe evolucionar hacia un instrumento que promueva el desarrollo sostenible y competitivo de Montería, garantizando reglas claras para todos los actores involucrados y fortaleciendo la articulación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Solo así se podrá superar el actual estancamiento en la gestión del territorio y avanzar hacia un modelo de ciudad que beneficie a todos sus habitantes.

En la entrevista realizada con el gremio ganadero GANACOR, se destaca su relevancia en la actividad económica del municipio y la predominancia de los usos del suelo asociados a la ganadería. Debido al peso económico y social de esta actividad en la región, GANACOR se configura como un actor clave. Sin embargo, su participación en la formulación del POT ha sido prácticamente nula, y no se han establecido acuerdos claros con la administración municipal.

Según el presidente de GANACOR, esta entidad fue fundada en 1986 como una organización gremial sin ánimo de lucro que representa a los ganaderos de Córdoba. Su enfoque principal es la promoción y desarrollo de la industria pecuaria y agrícola, proporcionando asistencia técnica a pequeños, medianos y grandes productores, y contribuyendo a la solución de problemas sociales y económicos en el departamento. En Montería, la ganadería es una actividad económica de gran relevancia, con un inventario bovino de aproximadamente 427.996 cabezas distribuidas en 3.365 fincas. Este sector no solo genera empleo y sustento para miles de familias, sino que también impacta significativamente el uso del suelo y los recursos naturales.

A pesar de su importancia, GANACOR no ha tenido una participación activa en la formulación del POT de Montería, según su representante, no existen mesas de trabajo ni articulación con la Alcaldía de Montería, la Secretaría de Planeación o la de Desarrollo Económico. Esta falta de diálogo ha generado tensiones, ya que el sector ganadero no ha sido considerado un actor estratégico en la planeación del territorio. Esto contrasta con la sinergia que GANACOR mantiene con otros actores institucionales, como el SENA, el Comité Intergremial de Córdoba, FENALCO y la Gobernación de Córdoba, con quienes ha desarrollado iniciativas para mejorar la competitividad del sector a nivel departamental.

En palabras del presidente de GANACOR:

"Actualmente, en Montería como municipio, no hacemos parte de ninguna mesa de trabajo para avanzar en la política de ordenamiento territorial municipal. Por tanto, no existe trabajo articulado entre el gremio y la Alcaldía de Montería para definir lineamientos que permitan posicionar la actividad ganadera como estratégica en la matriz productiva del territorio y vincularla al ordenamiento del territorio" (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2024).

La ausencia de GANACOR en los espacios de planeación municipal ha limitado la incorporación de insumos técnicos y científicos generados por el gremio, como las Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) y los sistemas silvopastoriles. Estas iniciativas buscan promover una producción más limpia y sostenible, reducir los conflictos de uso del suelo y mejorar la provisión de servicios ambientales. Sin embargo, estas herramientas no han sido integradas en los instrumentos de planeación del municipio, lo que refleja una desconexión entre las políticas territoriales y las necesidades del sector ganadero.

Además, GANACOR ha impulsado acciones que contribuyen al ordenamiento territorial desde una perspectiva sectorial, entre estas destaca el programa de sistemas silvopastoriles, que promueve la interacción entre árboles, suelo, gramíneas y bovinos para mejorar la productividad y la sostenibilidad ambiental. Aunque este programa no está formalmente articulado con el POT, representa un esfuerzo por reducir los impactos negativos de la ganadería y promover un manejo sostenible de los recursos naturales.

Según el presidente de GANACOR:

"En GANACOR seguimos los lineamientos nacionales de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGÁN), por lo que contamos con un plan estratégico para la ganadería de Montería, lo que evidencia la trazabilidad de nuestras acciones en el territorio. Sin embargo, estos instrumentos del sector no son utilizados en ningún espacio de la planeación del territorio por parte de la administración municipal de Montería" (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2024).

Asimismo, GANACOR ha liderado capacitaciones en Buenas Prácticas Ganaderas, sanidad animal y sostenibilidad ambiental, beneficiando a más de tres mil ganaderos en 2023. Estas iniciativas buscan fortalecer la matriz productiva de Montería y mejorar la competitividad del sector. No obstante, la falta de reconocimiento y articulación con la administración municipal ha limitado su impacto en el ordenamiento territorial.

Uno de los principales desafíos identificados es la falta de representación del gremio ganadero en las instancias de planeación del municipio. Esto ha generado un desconocimiento mutuo entre los actores del ordenamiento territorial y el sector ganadero, lo que dificulta la construcción de acuerdos y la asignación de responsabilidades. Además, la ausencia de lineamientos territoriales específicos para la ganadería ha impedido su integración con otras dinámicas productivas y ambientales del territorio.

Para el presidente de GANACOR, la experiencia y el conocimiento técnico del gremio podrían ser valiosos para la formulación de políticas territoriales que promuevan la sostenibilidad ambiental y la competitividad del sector. La articulación de iniciativas como los sistemas silvopastoriles y las Buenas Prácticas Ganaderas con el POT podría contribuir a reducir los conflictos de uso del suelo y mejorar la gestión de los recursos naturales.

A modo de ejemplo, el presidente de GANACOR señala:

"Un grupo de ganaderos de la capital cordobesa ha asumido el liderazgo en la demostración del alto potencial de la producción lechera en la región mediante la implementación de estrategias de mejoramiento genético. Pequeños y medianos productores de Montería han apostado decididamente por la raza Gyrolando, reconocida por su elevado rendimiento y su óptima adaptación a las condiciones del trópico bajo. Gracias a la aplicación de biotecnología reproductiva, se ha registrado un incremento significativo en los niveles de producción. Este avance es fundamental para analizar la matriz productiva de Montería desde la perspectiva de la producción lechera. (...) Lo que buscábamos con el mejoramiento genético era lograr una mayor competitividad a través de una mayor producción lechera en las fincas de nuestros asociados y proveedores de leche, y lo estamos logrando" (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2024).

De acuerdo con la entrevista, la participación de GANACOR en el ordenamiento territorial de Montería ha estado marcada por el desconocimiento del POT, derivado principalmente de la falta de diálogo y articulación con la administración municipal. Aunque el gremio ha impulsado iniciativas importantes para promover una ganadería sostenible y competitiva, estas no han sido integradas en los instrumentos de planeación territorial. Para avanzar hacia un ordenamiento territorial más inclusivo y sostenible, es necesario fortalecer los espacios de participación y diálogo entre los actores del territorio, reconociendo el papel estratégico del sector ganadero en la matriz productiva de Montería. Solo a través de la construcción de acuerdos y la articulación de esfuerzos será posible reducir las tensiones y avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible.

Según el presidente de GANACOR:

"Desconocemos las acciones que se están llevando a cabo en el ordenamiento territorial de Montería. Debido a esto, el sector ganadero no tiene responsabilidades asignadas en los instrumentos de planeación del municipio y, por lo tanto, no participa en la construcción del POT. No conocemos cómo se construyó, formuló ni quién lo implementa. Tampoco hay representantes del gremio en las instancias de planeación del municipio. Contamos con información técnica y científica que podríamos aportar al municipio para el POT. Esto permitiría integrar la actividad ganadera con otras y establecer lineamientos territoriales para mejorar la competitividad del sector, la sostenibilidad ambiental y reducir los conflictos de uso del suelo" (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2024).

5.3.5 Sector Gobierno Municipal: Secretaría de Planeación Municipal de Montería y Programa de Participación Ciudadana

La entrevista se realizó a dos actores de la Alcaldía de Montería, responsables directos del diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación del POT: la Secretaría de Planeación Municipal de Montería, el 29 de noviembre de 2024, y el Programa de Participación Ciudadana, en la misma fecha. Este ejercicio permitió dimensionar el papel del gobierno municipal en la construcción del POT y la manera en que se vincula a los actores sociales que dinamizan el territorio.

Para los dos funcionarios entrevistados de la Secretaría de Planeación Municipal en el municipio de Montería, esta dependencia juega un papel central en la formulación e implementación del POT. La Secretaría de Planeación es responsable de generar normas específicas para la implementación del POT, verificar y emitir conceptos sobre trámites de licenciamiento, apoyar el control urbano, y promover proyectos incluidos en el instrumento. Sin embargo, el funcionario entrevistado señaló que no existe un equipo interdisciplinario robusto para el seguimiento y evaluación de los avances del POT en el territorio. Aunque hay un grupo de funcionarios compuesto por abogados, arquitectos y geógrafos, su capacidad para monitorear y evaluar el OT es limitada.

Según los entrevistados de Planeación Municipal:

"El municipio cuenta con archivos de solicitudes, respuestas y trámites realizados por la ciudadanía ante la Secretaría de Planeación, pero no existe una sistematización del proceso de participación social en los POT. La información disponible se limita al expediente urbano y al documento de seguimiento y evaluación del POT previo a cada

revisión. No se dispone de información que permita analizar cómo ha incidido la población desde 2002 hasta 2021” (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

La participación ciudadana en el OT de Montería ha sido históricamente débil, aunque existen mecanismos como el cabildo abierto, las mesas de trabajo y las reuniones comunitarias, estos espacios no garantizan una participación efectiva de todos los actores sociales. El cabildo abierto, por ejemplo, es un espacio formal que se realiza antes de la revisión o modificación del POT, pero no es vinculante y no asegura la inclusión de todos los sectores interesados.

La manera de escoger a los actores que participan el proceso de formulación del POT, afirman los entrevistados que:

“Desde las comunidades generalmente están las Juntas de Acción Comunal más quien quiera participar, es decir, no hay un perfil para escoger líderes de las comunidades ni quien tenga las competencias y habilidades para aportar a estos temas. No hay restricción a la participación. En el caso de los cabildos abiertos en el último POT de Montería, a lo más se condicionó a una preinscripción para participar en el espacio, pero no condicionado a algún requisito específico sobre temas del POT”. (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

Los principales actores que han participado en la formulación del POT son los gremios (como la Sociedad Colombiana de Arquitectos) y las Juntas de Acción Comunal. Sin embargo, actores clave como los ganaderos, agricultores y comerciantes no han sido incluidos de manera sistemática en estos procesos.

Los profesionales resaltan que la participación no es obligatoria ni vinculante, lo que genera tensiones y debilidades en el proceso, además, no existe una sistematización de la participación ciudadana en los últimos 20 años, lo que dificulta la trazabilidad de los aportes y cambios en el territorio.

El ordenamiento en Montería está marcado por tensiones entre los diferentes actores, especialmente en lo relacionado con el uso del suelo, los dueños de tierras y los constructores son actores clave que influyen en las decisiones del POT, especialmente en las zonas de expansión urbana y rural. Estos actores buscan maximizar sus beneficios económicos, lo que genera conflictos con otros usos del suelo, como la agricultura y la conservación de recursos hídricos.

De acuerdo a los entrevistados uno de los principales conflictos identificados es la suburbanización de la tierra, donde los terrenos rurales se están parcelando para lotes campestres, lo que afecta la vocación agrícola y ganadera del territorio. Este fenómeno no está siendo monitoreado ni controlado de manera efectiva por la administración municipal, lo que agrava los conflictos.

Para los entrevistados,

“En el POT, la ciudadanía no comprende ni la dimensión, ni el alcance, ni la importancia de las decisiones que se toman. En Montería, el interés se centra principalmente en los dueños de tierras, especialmente aquellos cuyos terrenos colindan con el perímetro urbano, y en menor medida, en algunos propietarios de la zona rural. Los dueños de tierras que se interesan en el POT de Montería son, en su mayoría, grandes propietarios preocupados por las posibles afectaciones que el POT pueda generar. Buscan participar en el debate para defender sus intereses, ya sea por afectaciones existentes o potenciales. Algunos incluso buscan eliminar o modificar las afectaciones que ya existen sobre sus predios en el POT actual.” (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

Lo anterior se complejiza porque no existe un equipo robusto en la Alcaldía que haga seguimiento a los conflictos de uso del suelo, ni tampoco hay una evaluación sistemática del cumplimiento del POT. Esto ha llevado a que el ordenamiento se perciba como un documento técnico más, sin una apropiación real por parte de la sociedad.

Con respecto a los mecanismos de participación y su efectividad, mencionan los entrevistados que el cabildo abierto y las mesas de trabajo, no han logrado generar una participación efectiva de los actores sociales. La mayoría de las propuestas que llegan al equipo consultor del POT son de dueños de tierras interesados en proteger sus intereses, mientras que las comunidades en general muestran poco interés. Esto se debe, en parte, a la falta de comprensión de la importancia del POT y su impacto en la vida cotidiana.

Para los entrevistados los actores e interesados en el POT:

“El ordenamiento territorial en Montería actualmente cada actor trabaja independientemente, y hoy el POT termina recibiendo la suma de múltiples cosas sin una integralidad. No existe una comunicación entre las partes del OT cada quien asume una posición y no se debaten temas, sino que se tiene la lógica de identificar la competencia institucional y ese debe resolver sin ver una integralidad del territorio”. (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

El ordenamiento territorial en Montería actualmente cada actor trabaja independientemente, y hoy el POT termina recibiendo la suma de múltiples cosas sin una integralidad. No existe una comunicación entre las partes del OT cada quien asume una posición y no se debaten temas, sino que se tiene la lógica de identificar la competencia institucional y ese debe resolver sin ver una integralidad del territorio.

Las propuestas que llegan al equipo consultor son revisadas técnicamente, pero no hay un mecanismo claro de devolución a los actores sociales. Además, la Alcaldía no revisa directamente estas propuestas, sino que depende de lo que informe el equipo consultor.

En cuanto al seguimiento y evaluación del POT desde las comunidades de Montería, los entrevistados argumentaron que en Montería ha sido concebido como un instrumento técnico de planeación, sin embargo, la realidad de su aplicación y seguimiento evidencia una serie de vacíos y debilidades en la participación de los actores involucrados. La falta de cultura de seguimiento y evaluación por parte de las comunidades, gremios y Juntas de Acción Comunal (JAC) es un factor determinante que ha limitado la efectividad de esta herramienta en la regulación y control del desarrollo territorial.

Uno de los principales problemas identificados es la ausencia de un actor que comprenda la importancia del seguimiento y evaluación del POT, las comunidades y gremios han demostrado desinterés en la fiscalización de su implementación, lo que ha llevado a que se perciba simplemente como un documento técnico sin una funcionalidad real en el municipio. Además, el modelo de ocupación territorial no es reconocido por la ciudadanía, lo que dificulta la aplicación de los lineamientos en el desarrollo urbano.

Otro factor relevante es el rol preponderante de los constructores en la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial, esta situación genera una preocupación debido a la falta de propuestas concretas para la orientación de las decisiones en materia de ordenamiento. En muchos casos, los propietarios de tierras buscan procesos administrativos rápidos sin considerar las implicaciones del POT.

Por otro lado, la retroalimentación entre la comunidad y el gobierno municipal en relación con el seguimiento y evaluación del POT es casi inexistente, la Alcaldía de Montería solo cumple con las obligaciones normativas y no promueve la participación ciudadana en estos procesos. En consecuencia, si no existe una iniciativa desde la comunidad, el seguimiento y evaluación no se realiza de manera efectiva.

La academia, a pesar de contar con herramientas y conocimientos para realizar el seguimiento y evaluación del POT, se encuentra desvinculada de la realidad territorial. La falta de

compromiso de las universidades con la problemática del ordenamiento territorial ha contribuido a la ausencia de mecanismos de seguimiento participativos. En este sentido, se destaca la necesidad de que las universidades asuman un papel más activo, promoviendo investigaciones y proyectos que permitan evaluar el impacto del POT en el desarrollo de la ciudad y proporcionando información relevante a la comunidad.

“No hay relacionamiento entre la universidad con los temas de ordenamiento territorial, esto porque la academia está entretenida en lo que ellos creen lo que competen, y este tema ha quedado sin dolientes” (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

Un problema fundamental en la gestión del POT en Montería es la falta de articulación con otros instrumentos de planificación territorial, como el Plan de Desarrollo Territorial, la planeación del municipio se encuentra fragmentada, lo que dificulta una visión integral y coherente del desarrollo urbano. Además, el ordenamiento territorial ha sido reducido a un tema de oficina sin una vinculación efectiva con los actores que dinamizan el territorio.

La dinámica territorial es cambiante y requiere un seguimiento constante. Por ejemplo, la pandemia de COVID-19 modificó la zonificación del municipio, promoviendo un uso mixto del suelo. Sin embargo, la rigidez de los procesos administrativos y la falta de revisiones periódicas del POT han impedido que estas transformaciones sean adecuadamente incorporadas en la planificación urbana.

Con respecto a la consulta a los profesionales de la Secretaría de Planeación sobre si el modelo de ciudad de Montería para la sostenibilidad fue elaborado únicamente por profesionales de la Secretaría de Planeación y formuladores del POT o si, por el contrario, se realizó con la participación de actores sociales. La respuesta es que el modelo de ciudad apostado a la sostenibilidad en Montería no ha sido un ejercicio de co-construcción con los actores sociales, sino un proceso liderado por los técnicos con validaciones parciales. Existe una brecha significativa entre la formulación técnica del POT y la forma en que la sociedad habita y percibe el territorio, aunque algunos aspectos de la visión del POT son bien recibidos por ciertos sectores de la población, la apropiación general del modelo es limitada.

Uno de los principales problemas radica en la falta de reflexión colectiva sobre el significado y las implicaciones de estos modelos urbanos, la construcción de un POT no garantiza que la población lo adopte en su cotidianidad. Existe una diferencia sustancial entre lo que se diseña en los documentos de planeación y la manera en que la ciudad es habitada realmente, esto refuerza la percepción de que los ejercicios de ordenamiento territorial son procesos de validación técnica más que procesos participativos genuinos.

En este contexto, la formulación del POT en Montería ha estado marcada por la influencia de agendas internacionales, nacionales y locales, sin que ello implique una verdadera inclusión de los actores sociales que dinamizan el territorio. Si bien se busca la validación de la mayoría de los asistentes a estos procesos, no se garantiza que los actores clave sean parte activa de las decisiones. Esta situación se ha mantenido de manera constante en los últimos veinte años, reproduciendo un modelo de ordenamiento territorial alejado de las realidades sociales y económicas de la población.

Para lograr un modelo de ciudad verdaderamente sostenible y adecuado a las necesidades de la comunidad, es fundamental que la academia juegue un papel más activo en estos ejercicios. Las universidades cuentan con las herramientas técnicas y metodológicas necesarias para facilitar procesos de planificación territorial que incluyan de manera efectiva a la comunidad. Su participación podría contribuir a cerrar la brecha entre la formulación del POT y su implementación efectiva en el territorio. Sumado a eso la academia debe salir de su rol observador y convertirse en un actor clave en la construcción de un POT que realmente beneficie a las comunidades y garantice un desarrollo urbano y rural inclusivo y sostenible.

Otro aspecto relevante que se abordó en las entrevistas fue el rol del CTP y del Consejo CCOT en la gestión del POT en Montería. En este sentido, se destacó que ambas instancias son fundamentales para la formulación, implementación y seguimiento del POT. Sin embargo, en Montería, estos organismos presentan debilidades significativas en su funcionamiento, lo que impacta la eficacia del proceso de ordenamiento territorial.

El CTP, según el marco normativo, tiene la responsabilidad de participar activamente en la formulación y seguimiento del POT, asegurando la inclusión de los intereses ciudadanos y la construcción de una visión de desarrollo sostenible para el municipio. No obstante, de acuerdo con las declaraciones de funcionarios de la Alcaldía de Montería, la participación de este consejo es prácticamente nula, aunque legalmente posee atribuciones para incidir en la gestión del POT, en la práctica su papel es inoperante, lo que debilita los mecanismos de participación ciudadana y de concertación en el ordenamiento territorial.

Por su parte, el CCOT fue activado únicamente para facilitar la sanción del nuevo POT en 2021, lo que evidencia un uso limitado y puntual de esta instancia, su función principal, que debería orientarse al asesoramiento permanente en temas de ordenamiento territorial, seguimiento y evaluación de las políticas implementadas, no se ha desarrollado de manera efectiva en Montería. La falta de dinamismo de estos consejos representa una debilidad en el control y acompañamiento del POT, lo que puede generar inconsistencias en su ejecución y una desconexión entre las necesidades del municipio y las decisiones tomadas.

En este contexto, la inactividad del CTP y del CCOT en la gestión del POT refleja una problemática estructural en la participación ciudadana y la gobernanza del ordenamiento territorial en Montería. Para fortalecer el proceso, consideran los entrevistados que es fundamental reactivar estos espacios de manera continua, promoviendo la articulación entre las autoridades locales y los diferentes actores del territorio. Asimismo, es necesario revisar y ajustar los mecanismos de participación para garantizar que estas instancias cumplan efectivamente con su función, permitiendo un adecuado seguimiento a la implementación del POT y asegurando que las decisiones en materia de ordenamiento territorial respondan a las necesidades reales del territorio.

Cuando se consultó a los entrevistados sobre ideas para fortalecer el ordenamiento territorial en Montería, reconocieron que la formulación e implementación del POT enfrenta diversos desafíos que requieren un enfoque integral y de largo plazo. Identificaron aspectos clave que inciden en la eficacia del POT, entre ellos la educación ciudadana, el fortalecimiento institucional y la necesidad de continuidad en los procesos de planificación.

Uno de los puntos centrales expuestos por los entrevistados fue la necesidad de educar a la ciudadanía sobre el ordenamiento territorial desde una etapa temprana. En este sentido, la propuesta de establecer una cátedra sobre territorio y ciudad en los colegios se plantea como una estrategia clave para generar un conocimiento básico en la población. Esto permitiría formar ciudadanos y futuros líderes con un mayor entendimiento sobre la importancia del POT, fomentando así una participación más informada en la toma de decisiones y un compromiso colectivo con el desarrollo urbano y rural de Montería.

Por otro lado, los entrevistados enfatizaron la necesidad de fortalecer institucionalmente a la administración municipal para que tenga mayor capacidad en la formulación y ejecución del POT, actualmente, el uso de consultorías externas en la elaboración del POT limita el involucramiento de la comunidad y los actores sociales en el proceso. La falta de una autoridad de planeación sólida dentro de la administración impide que el POT sea concebido como un proceso continuo y participativo, lo que reduce su impacto y efectividad. En este sentido, fortalecer la capacidad técnica del municipio y dotarlo de herramientas para liderar directamente el POT podría garantizar una planificación más alineada con la realidad local.

Otro aspecto relevante es la falta de continuidad en los procesos de planeación territorial, los cambios de administración han generado rupturas en la gestión del POT, dificultando la consolidación de avances y afectando la evaluación y seguimiento de las políticas implementadas. Para mitigar esta problemática, es fundamental garantizar la continuidad de los profesionales encargados de la planeación dentro de la administración municipal, lo que

permitiría un mejor cumplimiento de los requisitos y objetivos del POT. Además, se requiere un mecanismo de evaluación periódica que facilite la mejora continua y la adaptación del POT a las necesidades cambiantes de la ciudad.

En la entrevista realizada al coordinador del Programa de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Montería, se indagó sobre las estructuras, relaciones y desafíos que enfrentan las Juntas de Acción Comunal (JAC) como la máxima representación de la sociedad civil en el POT, en especial su interacción con la administración municipal y otros actores territoriales.

De acuerdo con el funcionario, en 2024 se conformó en Montería una Federación Comunal, a nivel municipal existen diversas asociaciones comunales que se agrupan en las JAC. En años anteriores, solo existía una única asociación comunal, denominada ASOCOMUNAL Montería, que reunía a todas las JAC.

Actualmente, hay más de 500 JAC lo que ha llevado a la organización de asociaciones comunales en distintas comunas urbanas y rurales. Existen ASOCOMUNAL 1, 3, 4, 6 y 8, además de algunas en ciertos corregimientos. Estas asociaciones permiten que las juntas que las integran accedan a diversos beneficios.

Sin embargo, advierte el coordinador, la fragmentación de las asociaciones comunales y la falta de cohesión entre las JAC evidencian problemas en la organización y representatividad de los intereses comunitarios. Mientras que antes existía una sola asociación (ASOCOMUNAL Montería), la actual diversificación refleja tanto un avance en la representación territorial como un desafío en la coordinación y articulación de esfuerzos para participar en los procesos de planeación, como el POT.

En cuanto al relacionamiento entre la Alcaldía y las JAC, el entrevistado afirma que el Programa de Participación Ciudadana actúa como un puente entre la administración municipal y las Juntas. Este programa promueve la participación en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal y el POT, lo que permite incorporar las visiones locales en la planeación territorial. A través de encuentros ciudadanos y estrategias de capacitación, se busca fortalecer la capacidad de las JAC para gestionar proyectos y resolver problemáticas comunitarias.

“El canal más utilizado son los encuentros ciudadanos con los referentes del Programa de Participación Ciudadana como espacio para expresar las necesidades del territorio. Estos se realizan casi semanalmente para discutir problemáticas y generar acuerdos con las diferentes dependencias, como infraestructura, salud y educación” (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

No obstante, persisten tensiones en la relación entre la Alcaldía y las JAC, especialmente en términos de acceso a recursos y capacitación, mientras que las JAC urbanas tienen mayor facilidad para participar en estos espacios, las rurales enfrentan barreras geográficas y de formación que limitan su incidencia en la toma de decisiones.

Uno de los principales retos identificados es la brecha en las habilidades y competencias de los líderes de las JAC, en las zonas rurales, muchos representantes desconocen las funciones y responsabilidades establecidas en la Ley 2166 de 2021, lo que limita su capacidad para gestionar proyectos y participar en la formulación de políticas públicas. Además, la falta de capacitación en temas como gestión comunitaria y política pública reduce su impacto en la toma de decisiones.

“Existe una brecha importante entre los representantes urbanos y rurales. La diferencia radica en el conocimiento sobre lo que significa ser presidente de una JAC. La distancia entre la cabecera municipal y las zonas rurales impide que los líderes se capaciten” (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

En las zonas urbanas, aunque hay mayor acceso a capacitación, persisten diferencias en los niveles de formación entre los líderes, esto se agrava por la politización de las JAC, donde algunos representantes priorizan intereses políticos sobre las necesidades comunitarias, generando tensiones internas y debilitando la gestión territorial.

“Muchos presidentes de las JAC desconocen la funcionalidad explícita en la Ley 2166 y han asumido su rol solo desde una perspectiva social, realizando actividades como limpieza de parques y cunetas o trabajo comunitario local. No dimensionan lo que implica la gestión territorial para resolver las necesidades urgentes de las comunidades. No logran empoderarse en su rol estratégico dentro de la comunidad, debido a la falta de capacitación sobre lo que significa estar al frente de una JAC” (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

Las tensiones en las JAC también se manifiestan en la falta de articulación entre sus miembros y en la concentración de responsabilidades en pocas personas, como el presidente y el secretario, esto dificulta la implementación de proyectos y la resolución de problemáticas comunitarias. En las zonas rurales, los inspectores de policía y los ediles actúan como mediadores, pero su capacidad para resolver conflictos depende de la colaboración entre actores locales.

En cuanto a la relación con otros actores territoriales (ganaderos, agricultores, empresas), se evidencian esfuerzos por establecer acuerdos que benefician a las comunidades, como el

acceso a recursos hídricos en predios privados. Sin embargo, en las zonas urbanas, la gestión con actores privados es más compleja y menos efectiva.

Asimismo, se advierte que la participación de las JAC en el seguimiento y evaluación de políticas públicas es limitada debido a la falta de capacitación y conocimiento sobre estos procesos. Aunque la Alcaldía ha reactivado el Comité Municipal de Participación Ciudadana para mejorar la comunicación con las comunidades, aún existen desafíos para garantizar que las JAC incidan efectivamente en la toma de decisiones.

“El gestor del programa tiene un lema: ‘Lo que no importa, no impacta’. Si a las comunidades no les interesa, nunca impactará en el territorio, por más que haya obras e inversiones” (Comunicación personal, 29 de noviembre de 2024).

En cuanto al enfoque de sostenibilidad ambiental, el POT y el Plan de Desarrollo 2024-2027 representan una oportunidad para fortalecer la participación de las JAC en la construcción de un municipio sostenible. Sin embargo, esto requiere mayor formación y empoderamiento de los líderes comunitarios.

Según el coordinador, la participación ciudadana en Montería, a través de las Juntas es un componente clave para la gestión territorial y la implementación de políticas públicas. Sin embargo, las diferencias entre los actores involucrados, sumadas a la falta de capacitación y articulación, limitan su impacto. Para avanzar hacia un ordenamiento territorial más inclusivo y sostenible, es necesario fortalecer las capacidades de las JAC, promover liderazgos comunitarios y garantizar una participación efectiva en la toma de decisiones. El Programa de Participación Ciudadana de la Alcaldía tiene un rol fundamental en este proceso, pero requiere superar desafíos como la politización y la desigualdad en el acceso a recursos y formación.

Para que las JAC tengan mayor incidencia en las políticas territoriales, el entrevistado señala que es necesario:

- Capacitación: fortalecer las habilidades de los líderes en gestión comunitaria y política pública.
- Liderazgo: promover líderes con vocación de servicio y capacidad para trabajar en equipo, evitando la politización de las JAC.
- Articulación: mejorar la coordinación entre los miembros de las JAC y otros actores territoriales.
- Enfoque comunitario: priorizar las necesidades de las comunidades sobre intereses políticos o personales.

5.3.6 Sector de organizaciones de la sociedad civil: Juntas de Acción Comunal-JAC-

La metodología para lograr captar la realidad de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política de ordenamiento territorial en Montería, se requirió organizar grupo de discusión con líderes comunitarios agrupados en las Juntas de Acción Comunal de Montería (ASOCOMUNAL), en representación de las áreas urbanas y rurales del municipio. En ese orden, se identificó por parte de las JAC han desempeñado un papel marginal a pesar de su relevancia como representantes de la sociedad civil. A través de la voz de los comunales, se evidencia cómo la falta de participación efectiva de las JAC ha generado conflictos socioambientales, desigualdades urbanas y rurales, y una desconexión entre las políticas públicas y las necesidades reales de las comunidades. Este grupo de discusión se desarrolló el 11 de diciembre de 2024.

Según los presidentes de las JAC como organizaciones sociales representativas de las comunidades urbanas y rurales, han sido excluidas de manera sistemática en la formulación, implementación y seguimiento del POT en Montería. Según los testimonios de los comunales, la participación se ha limitado a la socialización de decisiones ya tomadas por los equipos técnicos y políticos, sin que exista un espacio real para la incidencia en la construcción de los instrumentos de planeación.

“La planificación comunitaria en el marco del POT y de las cuales las JAC son el actor social más importante desde la representación de las comunidades, se tiene claro que lo que se hace es socializar cuando se ha decidido por parte de los técnicos de los equipos consultores y los políticos el modelo de ordenamiento y las formulaciones planes, programas y proyectos. Se considera que el Estado ha impuesto ciertas políticas para no abrir la participación de las comunidades en la construcción de los instrumentos de planeación. Incluso los políticos son responsables que no exista las voces plurales en los POT.” (Comunicación personal, 11 de diciembre de 2024).

Para presidentes de las JAC ha existido una simulación de la participación, pues la Alcaldía de Montería ha realizado talleres y jornadas de trabajo que, en teoría, buscan validar el POT con actores comunitarios. Sin embargo, estos espacios no han contado con la presencia legítima de líderes, sino con personas que no representan las problemáticas y potencialidades de los territorios. Esto ha generado tensiones entre las JAC y la administración municipal, ya que se desconoce a los miembros legalmente constituidos como actores prioritarios en el proceso.

Así mismo, aseguran que, aunque el CTP es el espacio formal para la participación comunitaria en la planeación territorial, las JAC no han tenido representación efectiva en este organismo. Los representantes del sector social que participan en el Consejo no están validados como líderes de las JAC, lo que desnaturaliza su papel como actor estratégico en la formulación del POT.

En este mismo contexto, afirman que los POT formulados en Montería desde hace 20 años ha sido objeto de críticas por parte de las JAC debido a los conflictos socioambientales que ha generado, especialmente en relación con el uso del suelo y la gestión del riesgo de inundaciones.

Uno de los casos más emblemáticos es el del Distrito de Riego de Mocarí, donde el POT de 2002 modificó las construcciones limítrofes sin consensuar con las comunidades, esto ha llevado a la pérdida de la vocación agrícola del territorio, convirtiéndolo en zonas residenciales de alto poder adquisitivo y generando conflictos por el uso del suelo. Además, las comunidades asentadas en estos predios sufren actualmente de inundaciones, lo que evidencia la falta de consideración de los estudios técnicos previos realizados por la Universidad de Córdoba.

De otro lado, la dinámica de especulación del suelo y expansión urbana en Montería ha sido impulsada por proyectos inmobiliarios en la zona occidental de la ciudad, los cuales se han vendido como una nueva zona de esparcimiento a través de un ecoparque. Sin embargo, estos proyectos no han contado con la participación de las comunidades en su proyección, lo que ha generado desigualdades y procesos de exclusión social, las JAC han denunciado que estos equipamientos urbanos están siendo utilizados como herramientas de especulación inmobiliaria, lo que profundiza las brechas socioeconómicas en la ciudad.

“Actualmente, la dinámica de la especulación del suelo y expansión urbana sigue sin parar en Montería, especialmente con los proyectos inmobiliarios que se están generando en la zona occidental de la ciudad, y se ha vendido desde el marketing urbano como una nueva zona de esparcimiento a través de un ecoparque, eso claramente no tiene hasta el momento las voces de la comunidad en la proyección de estos nuevos equipamientos urbanos. Porque finalmente, va darse un proceso de especulación inmobiliaria alrededor de estos equipamientos urbanos. Generando una desigualdad y no se puede permitir desde las JAC” (Comunicación personal, 11 de diciembre de 2024).

Según los mismos miembros de JAC las desigualdades en Montería se han agudizado como resultado de las políticas de ordenamiento territorial, las cuales han priorizado el desarrollo urbano en detrimento de las comunidades rurales. Según los comunales, el 1% de la población es dueña del 90% del territorio en Montería, lo que ha generado una concentración excesiva de la tierra y ha profundizado la pobreza rural. A pesar de que el 97% del territorio es rural, las comunidades campesinas no tienen acceso a la tierra ni a seguridad alimentaria, lo que evidencia la falta de políticas efectivas para la redistribución de la tierra en el marco del POT.

“Las desigualdades en Montería, se han estado vendiendo como un impulso al desarrollo” (Comunicación personal, 11 de diciembre de 2024).

Las JAC han identificado problemáticas estratégicas que deben ser abordadas desde el POT, tanto en el ámbito urbano como rural. En el ámbito urbano, se destacan la falta de canales de drenaje, infraestructura de alcantarillado y transporte. En el ámbito rural, se resalta la necesidad de vías para la producción, telecomunicaciones y acceso a la tierra. Sin embargo, estas demandas no han sido incorporadas de manera efectiva en los instrumentos de planeación, lo que refleja la desconexión entre las políticas públicas y las necesidades reales de las comunidades.

“A la fecha desde hace 22 años se va empezar con proyectos que estaban planteados en el POT del 2002, has ahora se va iniciar con sus implementaciones, proyectos de desagüe y rebombeo de agua lluvias” (Comunicación personal, 11 de diciembre de 2024).

De acuerdo con los miembros de la JAC que participaron el grupo de discusión uno de los principales obstáculos para la participación efectiva de las Juntas en el ordenamiento territorial es la falta de formación y capacidades técnicas para entender y participar en los procesos de planeación. Las mismas no han recibido formación ni capacitación para involucrarse en la política de ordenamiento territorial, lo que limita su capacidad para incidir en la formulación e implementación del POT. Esto exige una corresponsabilidad de la Universidad de Córdoba y las administraciones municipales para avanzar en la disminución de esta brecha de conocimiento.

La falta de habilidades y competencias técnicas ha impedido que las JAC hagan seguimiento a las acciones propuestas en el POT para sus territorios urbanos y rurales. Esto ha llevado a una baja incidencia en la política pública, lo que se refleja en la ausencia de proyectos y programas que respondan a las necesidades reales de las comunidades.

“La Alcaldía de Montería, no tienen en cuenta a la JAC como una organización social, cívica y comunitaria (...) nunca ha estado como un actor prioritario para diagnosticar, formular o implementar el POT en los últimos 20 años. En ese orden, organizan sus talleres y jornadas de trabajo como validación con actores comunitarios y con ello cualquier persona se presenta como representación de los territorios, cuando en realidad no representa un liderazgo en el territorio que pueda expresar las problemáticas y potencialidades de los territorios de donde es oriundo. Esto ha sido un problema repetitivo en los 2 POT que ha tenido el municipio y genera tensiones entre las JAC y personas de la comunidad. Pero es la Alcaldía la que desconoce a los miembros legalmente constituidos de la JAC” (Comunicación personal, 11 de diciembre de 2024).

Ante las conclusiones a la que se llegó a la actividad fue que la participación de las JAC en el ordenamiento territorial de Montería ha estado marcada por la exclusión, la simulación y la falta de incidencia en la política pública. A pesar de ser el actor social más importante desde la representación de las comunidades, estas organizaciones no han sido consideradas como un actor prioritario en la formulación e implementación del POT. Esto ha generado tensiones y conflictos socioambientales, desigualdades urbanas y rurales, y una desconexión entre las políticas públicas y las necesidades reales de las comunidades. Para avanzar hacia un ordenamiento territorial más inclusivo y participativo, es necesario fortalecer las capacidades técnicas de las JAC, garantizar su participación efectiva en los espacios de toma de decisiones y promover un diálogo constructivo entre los actores involucrados en la planeación del territorio.

“El POT viene con un problema de participación desde 2002, quiere decir, que hasta la fecha no habido participación de los actores sociales. La experiencia de los comunales que participaron en algún taller del POT preparado por los consultores, la metodología fue mostrar todo lo que tenían de información y las acciones que se habían tomado, es decir, todo venía listo y quedó todo a modo de presentación para que las comunidades o los invitados validaran lo que se presentó” (Comunicación personal, 11 de diciembre de 2024).

5.3.7 Sector Académico

Para investigar la relación entre la política de ordenamiento territorial en Montería durante los últimos 20 años y el sector académico, se consultó a expertos con trayectoria en investigación y trabajo sobre este tema en el área de estudio. La selección de estos expertos se realizó a través de *Google Scholar*, identificando aquellos con publicaciones recientes sobre Montería

y los temas de interés. Posteriormente, se les enviaron preguntas abiertas y cerradas mediante *Google Forms*, lo que permitió analizar la información recopilada. De los 20 autores contactados, 15 respondieron al instrumento.

Cuando se consultó a los expertos sobre la eficacia de los espacios de participación ciudadana en Montería, el 70% consideró que estos no son eficientes ni eficaces, lo que sugiere una desconexión entre las iniciativas institucionales y las expectativas de la ciudadanía. Esta situación refleja una tensión entre la administración pública y los ciudadanos, quienes parecen no sentirse suficientemente representados o escuchados en los procesos de toma de decisiones. La falta de eficacia en estos espacios podría estar relacionada con la insuficiente difusión y pedagogía sobre los mecanismos de participación.

Asimismo, al indagar sobre la colaboración entre los actores sociales en la política de ordenamiento territorial, el 80% de los expertos calificó este nivel como "medio", mientras que un 20% lo consideró "bajo". Esto indica que, aunque existe cierto grado de cooperación, esta no es óptima y está lejos de ser un modelo de trabajo colaborativo.

Según los consultados, la falta de colaboración efectiva puede atribuirse a la diversidad de intereses y visiones entre los actores sociales, así como a la ausencia de espacios consensuados para el diálogo y la toma de decisiones. Esta situación genera contradicciones en el proceso, ya que, aunque se reconoce la importancia de la participación, en la práctica no se logra una integración adecuada de los intereses de todos los actores.

Por otro lado, en relación con la integración de intereses y visiones de los actores sociales en la política, se concluyó que el 80% de los consultados afirmó que el proceso de ordenamiento territorial no ha integrado de manera adecuada los intereses de todos los actores sociales. Este dato es relevante, ya que señala una de las principales tensiones del proceso, la falta de inclusión de las diversas visiones y necesidades de la comunidad. Los principales intereses identificados, como los usos del suelo, las dotaciones públicas y los programas de vivienda, reflejan preocupaciones concretas que no siempre son atendidas de manera equitativa. Esta falta de integración puede generar conflictos y desconfianza entre los actores, lo que dificulta la implementación efectiva de las políticas de ordenamiento.

Respecto a los acuerdos entre los actores, el 70% de los consultados afirmó que en Montería existe una falta de claridad o consenso sobre este tema, solo el 30% indicó que existen acuerdos, lo que sugiere que, en general, no hay una visión compartida sobre cómo implementar la política de ordenamiento territorial. Además, el rol de los actores políticos fue descrito como "en ocasiones beneficioso y en ocasiones oportunista", lo que indica una

percepción negativa sobre su participación. Esta visión refuerza la idea de que los intereses políticos pueden estar influyendo de manera desproporcionada en las decisiones, en detrimento de otros actores sociales.

En cuanto a la influencia de los distintos actores sociales en la política y, en particular, en los POT, los académicos, los servidores públicos y los técnicos que formulan los POT y los instrumentos de planeación fueron identificados como los actores con mayor influencia en las decisiones sobre el uso del suelo y el desarrollo urbano y rural. Esto contrasta con la percepción de que los ciudadanos y otros actores sociales tienen una participación limitada.

Según un experto:

"Esta concentración de poder en manos de los técnicos y funcionarios públicos puede generar tensiones, especialmente si no se logra una mayor inclusión de otros sectores, como la academia y la sociedad civil" (Comunicación personal, 4 de diciembre de 2024).

Uno de los principales obstáculos para la participación de los actores sociales es el desconocimiento del marco legal del ordenamiento territorial o su interpretación errónea por parte de algunos sectores. Este desafío subraya la necesidad de una mayor pedagogía y difusión de los aspectos legales y técnicos relacionados con el ordenamiento territorial. La falta de comprensión de estos temas puede llevar a decisiones poco informadas y a la exclusión de actores clave en el proceso.

En cuanto a la evolución de las relaciones entre actores, los consultados expresaron que, a lo largo del período analizado (2002-2021), se ha observado una mejora en el diálogo entre la administración pública, los ciudadanos y la academia. Sin embargo, este avance no ha sido suficiente para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo y esta evolución positiva, aunque limitada, sugiere que existen oportunidades para fortalecer la colaboración y la participación en el futuro.

Respecto al papel de la academia en estos procesos, los expertos sostienen que fue reconocida como un sector clave para el desarrollo de cualquier política pública, incluido el ordenamiento territorial. Pero se señaló que no existen espacios de incidencia adecuados para que la academia y la Alcaldía realicen seguimiento y evaluación de la política de ordenamiento territorial. El CTP, que debería ser el espacio apropiado para este fin, no cuenta con representación ni espacios de trabajo consensuados. Esta situación representa una

contradicción, ya que, aunque se reconoce la importancia de la academia, no se han creado los mecanismos necesarios para su participación efectiva.

Según un experto:

"Por ley, el espacio apropiado sería el Consejo Territorial de Planeación, pero no hay representación ni espacios de trabajo consensuados para generar seguimiento y evaluación a la política de ordenamiento territorial" (Comunicación personal, 4 de diciembre de 2024).

Ante este panorama, en las últimas administraciones de Montería, se ha evidenciado un esfuerzo por vincular técnicos en ordenamiento territorial y por aumentar la participación ciudadana en estos procesos. No obstante, persisten desafíos importantes, como la falta de comunicación efectiva y la insuficiente difusión y pedagogía, para avanzar hacia un modelo de ordenamiento territorial más inclusivo y eficaz, es necesario superar estas limitaciones y fomentar una mayor colaboración entre todos los actores sociales.

El análisis de las respuestas de los expertos revela un proceso de ordenamiento territorial en Montería marcado por tensiones y contradicciones, pero también por oportunidades de mejora. La falta de participación efectiva, la concentración de poder en ciertos actores y la insuficiente pedagogía son algunos de los principales desafíos que deben abordarse para lograr un desarrollo territorial más equitativo y sostenible.

Finalmente, entre las propuestas para mejorar la participación en Montería, se destacan la necesidad de mayor pedagogía en ordenamiento territorial y en mecanismos de participación ciudadana. Además, se propone difundir los deberes constitucionales de los ciudadanos y la responsabilidad que les corresponde en el desarrollo urbano o rural de un territorio. Estas propuestas apuntan a fortalecer la educación y la conciencia ciudadana como pilares fundamentales para una participación más efectiva y equitativa.

5.3.8 Medios de comunicación

Involucrar a los medios de comunicación en la discusión de la agenda de la política de ordenamiento territorial en Montería en los últimos años, se llevó a cabo una observación documental de los archivos digitales de los medios con mayor circulación y lectura en la web a nivel regional. A partir de ello, se indagó cómo estos medios locales presentan y analizan la difusión, la crítica y la construcción de opinión pública en torno a los POT de Montería. Esta técnica cualitativa se emplea con el propósito de comprender cómo se informan los actores sociales sobre esta política.

Para el análisis, se revisaron las publicaciones de cuatro medios de comunicación con influencia en la región: *El Meridiano de Córdoba*, *La Razón.com*, *El Heraldo* y *Caracol Radio*. Se seleccionaron noticias y artículos publicados en los últimos cinco años (2018-2023) que abordaran directa o indirectamente el POT de Montería. Para lograr visualizar la información encontrada en los medios se organiza la siguiente tabla N° 13.

Tabla N° 13. Síntesis del seguimiento de medios de comunicación y POT-Montería

Medio de comunicación	<i>Difusión de la importancia del POT</i>	<i>Dificultades del proceso</i>	<i>Críticas al POT</i>
El Meridiano de Córdoba	Este medio ha sido uno de los más activos en informar sobre el POT, destacando su relevancia para el desarrollo urbano y la mitigación de problemas como la expansión descontrolada y la falta de infraestructura. En varias publicaciones, se resaltó la necesidad de un POT actualizado para enfrentar desafíos como el cambio climático y la movilidad urbana.	Ha documentado las tensiones entre la administración municipal y los actores sociales, como comunidades indígenas y campesinas, que han expresado preocupaciones sobre la exclusión en la toma de decisiones. También ha señalado retrasos en la aprobación del POT debido a disputas políticas.	El medio ha adoptado una postura crítica frente a la falta de transparencia en algunos aspectos del proceso, cuestionando la participación ciudadana y la influencia de intereses privados en la formulación del plan.
La Razón.com	Este medio ha enfatizado la importancia del POT para la planificación estratégica de Montería, especialmente en temas como la gestión del riesgo de inundaciones y la promoción de vivienda social.	ha reportado sobre los desafíos técnicos y financieros para la implementación del POT, así como las críticas de expertos urbanistas que consideran que el plan carece de una visión a largo plazo.	El medio ha sido crítico con la falta de consenso entre los actores involucrados, señalando que el proceso ha estado marcado por la polarización y la desconfianza entre el sector público y privado.
El Heraldo	Ha abordado el POT desde una perspectiva regional, destacando su impacto no solo en Montería sino en todo el departamento de Córdoba. Ha resaltado la importancia de la planificación territorial para la competitividad económica y la	El medio ha informado sobre las dificultades para conciliar intereses entre los sectores productivos (ganadería, agricultura) y las necesidades de conservación ambiental. También ha documentado las críticas de	Ha cuestionado la falta de claridad en los mecanismos de participación ciudadana y ha señalado que el proceso ha estado dominado por intereses políticos y económicos.

	sostenibilidad ambiental.	organizaciones civiles por la falta de consulta previa a comunidades étnicas.	
Caracol Radio	Ha utilizado su plataforma para difundir entrevistas con expertos y funcionarios públicos que explican la importancia del POT para el futuro de Montería. Se ha destacado la necesidad de un plan que integre la gestión del riesgo y la inclusión social.	El medio ha reportado sobre las tensiones entre la administración municipal y los gremios económicos, quienes han expresado preocupaciones sobre las restricciones al uso del suelo. También ha cubierto las protestas de comunidades afectadas por proyectos incluidos en el POT.	Ha sido crítico con la falta de difusión masiva del POT, señalando que muchos ciudadanos desconocen sus implicaciones. Además, ha cuestionado la falta de articulación entre el POT y otros planes de desarrollo regional.

Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, Elaboración propia con base en El Meridiano de Córdoba, La Razón.com, El Heraldo y Caracol Radio

Los medios de comunicación analizados han desempeñado un papel clave en la construcción de opinión pública sobre el POT de Montería. Sus esfuerzos han permitido que la ciudadanía comprenda, al menos en parte, la trascendencia de este instrumento de planificación.

No obstante, los medios también han reflejado las dificultades y tensiones que han caracterizado el proceso de formulación e implementación del POT. Por un lado, han documentado las críticas de comunidades indígenas, campesinas y organizaciones civiles, quienes han denunciado su exclusión en la toma de decisiones y la falta de consulta previa en aspectos que les afectan directamente. Por otro lado, han señalado las disputas políticas y los retrasos en la aprobación del plan, así como las preocupaciones de los gremios económicos frente a las restricciones al uso del suelo.

En este sentido, los medios han cumplido una función crítica al exponer las debilidades del POT y al cuestionar la falta de transparencia y consenso entre los actores involucrados. Sin embargo, su rol se ha orientado más hacia la denuncia y la difusión de información que hacia la promoción de espacios de diálogo y la construcción de alternativas de solución, si bien han visibilizado las tensiones entre la administración municipal, los sectores productivos, las comunidades étnicas y otros actores, no han logrado trascender su papel informativo para convertirse en facilitadores de un debate más inclusivo y propositivo, esta limitación ha reducido su capacidad para contribuir a la construcción de una visión compartida del desarrollo territorial, aspecto fundamental para la implementación exitosa del POT.

Uno de los aspectos más críticos que han resaltado los medios es la falta de difusión masiva y comprensión del POT entre la ciudadanía. Caracol Radio, por ejemplo, ha señalado que muchos ciudadanos desconocen las implicaciones del plan, lo que dificulta su participación efectiva en el proceso, esta falta de información ha generado un distanciamiento entre la población y las decisiones que afectan su territorio, alimentando así la desconfianza hacia las instituciones y los actores involucrados en la formulación del POT.

Finalmente, la información presentada no ha logrado avanzar hacia editoriales que fomenten la opinión y la crítica de la ciudadanía monteriana. Las noticias se han centrado en presentar el POT como una herramienta de planeación netamente urbana, sin abordar las complejidades del ordenamiento del espacio rural ni su impacto en las comunidades. Esto podría deberse, en parte, a la formación de los periodistas a nivel regional, quienes no siempre cuentan con una comprensión integral de esta política.

5.3.9 Grupos armados ilegales con control territorial

Este actor, identificado como los grupos armados ilegales con control territorial, es quizás uno de los más activos de manera silenciosa en la dinámica del ordenamiento territorial en Montería. Su influencia se ha hecho sentir en sectores clave para el desarrollo territorial; en algunos casos, han permeado la institucionalidad y constreñido a las comunidades. “La población se ha acostumbrado a vivir con miedo (...) el miedo que expresan las comunidades es grande y lo sustentan en la incapacidad del Estado para controlar el territorio”, además, los grupos armados “lo hacen para señalar la capacidad y el alcance que tienen de controlar el territorio e infiltrar la institucionalidad” (FIP-USAID, 2016, p. 21).

En este sentido, para comprender la dinámica de la ilegalidad en el ordenamiento territorial en Montería, se realizó una revisión documental de los archivos digitales de los medios con mayor circulación y lectura en la web a nivel regional, así como de informes de investigación sobre los riesgos de lavado de activos y bibliografía relacionada con este fenómeno en Colombia.

Montería ha experimentado un notable desarrollo urbano en las últimas décadas, impulsado por su ubicación estratégica en el corredor del río Sinú y su consolidación como centro comercial y agroindustrial. Sin embargo, este crecimiento ha estado influenciado por economías ilegales, como el narcotráfico y el uso de testaferros, así como por la presencia de grupos armados ilegales, en particular las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). Estos factores han moldeado tanto el ordenamiento territorial como las relaciones entre los

actores involucrados en el desarrollo urbano y rural, generando una fragmentación espacial que refleja las desigualdades sociales y económicas de la región.

El crecimiento acelerado de Montería ha estado vinculado, en parte, a la inversión de capitales de origen ilícito en el sector inmobiliario, según estudios sobre el lavado de activos en Colombia, el mercado de bienes raíces ha sido uno de los principales mecanismos utilizados para legitimar recursos provenientes del narcotráfico (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2012). En Montería, esto se ha reflejado en el surgimiento de urbanizaciones de lujo, centros comerciales y proyectos de infraestructura financiados con capitales de procedencia cuestionable (Ávila, 2016).

Este fenómeno ha impulsado la especulación inmobiliaria, elevando artificialmente los precios del suelo y desplazando a sectores de bajos ingresos hacia la periferia urbana. De acuerdo con el informe de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF, 2020), se han identificado patrones de compras masivas de tierras y desarrollos inmobiliarios financiados con dinero de actividades ilícitas en varias ciudades intermedias de Colombia, incluyendo Montería.

Otra variable es la apropiación de tierras en Córdoba ha sido un proceso históricamente ligado a la violencia y el despojo forzado, durante el auge del paramilitarismo en la región, se consolidaron estructuras de poder que facilitaron la acumulación de grandes extensiones de tierra para actividades agroindustriales y ganaderas (Reyes Posada, 2009). Esta reconfiguración territorial ha servido como estrategia tanto para el control político como para el lavado de activos mediante la inversión en tierras y la producción agrícola (Gutiérrez Sanín, 2019).

De ahí que el modelo de ganadería extensiva en Córdoba ha sido señalado como una de las principales formas de blanqueo de capitales, dado que permite justificar grandes inversiones y transacciones con escasa supervisión estatal (Ávila, 2016). En este sentido, la transformación del campo cordobés ha estado influenciada por la necesidad de legalizar recursos provenientes de economías ilícitas, lo que ha generado impactos negativos en términos de acceso a la tierra y sostenibilidad ambiental.

Por otro lado, el narcotráfico y los grupos armados ilegales han tenido un papel determinante en la configuración del poder político en Montería y el departamento de Córdoba, investigaciones han demostrado que estos actores han financiado campañas políticas y han establecido redes de corrupción con sectores de la administración pública (López, 2010). La cooptación del aparato estatal ha permitido el favorecimiento de ciertos sectores económicos

y la flexibilización de los controles sobre inversiones sospechosas en la ciudad (Semana, 2018).

En este contexto, la violencia contra líderes sociales y opositores políticos ha sido utilizada como un mecanismo de control territorial, de acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación (Pares, 2021), Córdoba ha sido uno de los departamentos con mayor número de amenazas y asesinatos de líderes sociales en la última década, lo que evidencia la persistencia de estructuras de poder ilegales en la región.

Estas dinámicas ilegales en el territorio han traído consecuencia que impactan a todos los actores sociales del ordenamiento en Montería, entre ellos el encarecimiento del suelo urbano ha tenido como consecuencia la expulsión de poblaciones de bajos ingresos hacia la periferia de la ciudad, un fenómeno conocido como gentrificación. Este proceso ha sido documentado en otras ciudades colombianas afectadas por la influencia del narcotráfico en el sector inmobiliario (González, 2015). En Montería, esto ha llevado a la fragmentación socioespacial y a la concentración de riqueza en sectores específicos de la ciudad.

Si bien el lavado de activos ha impulsado el crecimiento de ciertos sectores económicos, como la construcción y el comercio de lujo, sus beneficios no han sido distribuidos equitativamente en la sociedad. La brecha entre ricos y pobres se ha ampliado debido a la concentración de recursos en manos de élites ligadas al narcotráfico y el paramilitarismo (Rincón, 2017). Esto ha generado una economía dual en la que conviven sectores de alta inversión con comunidades marginadas que carecen de acceso a servicios básicos.

En este contexto, la Revista Semana en el año 2004 llegó a publicar un artículo titulado:

“El Miami Costeño. El despertar económico de Montería tiene alucinados a muchos y temerosos a unos pocos. ¿Qué hay detrás de esta abundancia?”, este describía que:

“Los paisanos de Montería, la capital ganadera del país, recuerdan cómo hace un par de décadas al llegar a la ciudad se percibía un penetrante olor a estiércol de ganado. Hoy al llegar a la ciudad se respira algo nuevo: la opulencia. Es algo que invade la atmósfera. Está en los pequeños palacetes recién construidos, en su comercio boyante de ropa de marca y muebles, en las decenas de camionetas 4x4 nuevas braveando sus motores por las calles y en los flamantes restaurantes con cavas y depósitos repletos de vinos finos y licores importados. (...) Los comerciantes tradicionales de la ciudad, los que se han hecho a pulso, evaden la pregunta de por qué tanto dinero en las calles. Sólo se atreven a decir, casi en murmullo, que algo huele mal. Tan mal como

otrora olía el estiércol regado por los potreros que rodeaban la capital ganadera”.
(Revista Semana, 23 de septiembre de 2004)

Esta estigmatización de Montería en relación con la ilegalidad en su desarrollo urbano ha sido justificada por el auge, en las últimas décadas, de la construcción de edificios modernos, centros comerciales, condominios de lujo y urbanizaciones cerradas, especialmente en el norte de la ciudad. Esto ha llevado a comparaciones con ciudades como Miami, consideradas símbolos de modernización y crecimiento acelerado.

La ciudad se ha convertido en un polo de atracción para inversionistas tanto en sectores formales como informales, lo que ha impulsado el comercio, la ganadería de alto nivel y la agroindustria. Se ha señalado que parte del crecimiento económico y urbano ha sido alimentado por inversiones provenientes de economías ilegales, incluyendo el narcotráfico y otras actividades ilícitas, si bien esta situación no es exclusiva de Montería, se ha documentado que en la región Caribe circulan flujos de dinero de origen ilícito que luego se blanquean a través de bienes raíces, ganadería y comercio.

Históricamente, Montería ha sido un centro del poder ganadero y político de la región, con élites que han tenido acceso a grandes recursos, algunas de ellas han sido señaladas por presuntos vínculos con economías ilegales, ya sea por relaciones directas con actores del narcotráfico o por la permisividad en la circulación de estos capitales dentro del desarrollo urbano y productivo de la región. Esto ha generado un ambiente donde el origen del capital no siempre es transparente, alimentando la percepción de que la ciudad ha crecido con dinero de dudosa procedencia.

Durante los años de mayor influencia paramilitar en Colombia, Montería y el departamento de Córdoba fueron bastiones clave para grupos como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), estos grupos no solo controlaban el territorio mediante la violencia, sino que también infiltraron la política, la economía y sectores estratégicos como la ganadería y la construcción. A través de mecanismos como el lavado de activos y la compra de tierras, las economías ilegales impulsaron un crecimiento urbano acelerado y financiaron grandes proyectos de infraestructura.

Al igual que en otras regiones de Colombia, en Montería se ha denunciado que sectores como la construcción, el comercio y la agroindustria han servido como vehículos para el lavado de dinero, la adquisición de grandes extensiones de tierra, la edificación de lujosos condominios y el surgimiento de negocios con inversiones poco justificadas han alimentado la percepción de que parte del auge económico de la ciudad está vinculado a capitales ilegales.

La consolidación de un estilo de vida de lujo en ciertos sectores de Montería, especialmente en la zona norte, ha reforzado su imagen como un centro de riqueza y exclusividad en la región Caribe. La presencia de clubes privados, centros comerciales de alto nivel y un mercado inmobiliario con precios elevados ha dado pie a comparaciones con Miami, ciudad que también ha sido asociada con la inversión de capitales de origen mixto y el lavado de dinero.

El apodo de "Miami costeño" ha sido impulsado por medios de comunicación y discursos populares que resaltan el contraste entre el desarrollo moderno de ciertos sectores y las dinámicas económicas subyacentes. Aunque Montería ha logrado avances significativos en infraestructura y planificación urbana, las dudas sobre el origen de algunas inversiones siguen marcando el debate sobre su crecimiento.

Quizás el impacto más profundo de la ilegalidad en el territorio de Montería se ha dado en las zonas rurales, donde la compra forzada de tierras por parte de actores ilegales ha desplazado a campesinos y comunidades rurales, consolidando grandes extensiones para la ganadería y la agroindustria. De acuerdo con Reyes Posada (2009), la violencia paramilitar en Córdoba permitió el control de tierras estratégicas para el desarrollo de economías ilícitas, afectando corregimientos como Santa Lucía, Leticia, Tres Piedras y Guasimal.

En estas zonas, los narcotraficantes han invertido en cultivos de palma africana, teca y ganadería extensiva como una estrategia para legitimar sus recursos, según Gutiérrez Sanín (2019), la expansión de estos cultivos ha desplazado a los agricultores tradicionales y transformado la economía local. En corregimientos como Buenos Aires y Loma Verde, se ha registrado un aumento de inversiones en grandes fincas, muchas de las cuales han sido adquiridas con dineros ilícitos (Ávila, 2016).

Históricamente, corregimientos como El Sabanal, Patio Bonito y San Anterito han sido zonas de influencia paramilitar y han servido como corredores estratégicos para el narcotráfico. López (2010) argumenta que estos territorios han sido clave en la consolidación del poder de estos actores ilegales, quienes han impuesto economías ilícitas y limitado el acceso a la tierra para las comunidades campesinas.

En muchas de estas zonas, las economías tradicionales de pequeña agricultura y pesca han sido reemplazadas por actividades de mayor escala controladas por actores ilegales. Garay Salamanca y Salcedo-Albarán (2012) señalan que la informalidad laboral y la dependencia de sectores vinculados al narcotráfico han cambiado drásticamente la estructura productiva en estas áreas rurales.

Al realizar el análisis de las perspectivas de los actores involucrados en la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial en Montería (2002-2021), se obtiene un insumo clave para sistematizar las relaciones predominantes entre ellos, con énfasis en su nivel de interés y su grado de poder o influencia sobre otros actores.

Así las cosas, con el análisis anterior se puede determinar cómo el grado de influencia de cada actor (poder), es decir, su capacidad para imponer objetivos en las agendas comunes de la política de ordenamiento territorial en Montería, especialmente en sus POT, refleja su peso o posicionamiento frente a otros actores. Por otro lado, el interés se vincula con las expectativas y beneficios priorizados por cada actor según su estrategia, que en este caso se centra en su participación en la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial en Montería. La misma se puede sistematizar en la siguiente tabla N° 14.

Tabla N° 14. Matriz de análisis de actores relación predominante/jerarquización del poder en torno a la política de ordenamiento territorial en Montería (2002-2021)

Grupo de actores sociales	Actor o representantes	Rol en la política de OT	Relación predominante (interés)	Jerarquización del poder	Justificación
Concejo Municipal de Montería	Concejales del municipio de Montería	Ejercen control político-administrativo en el municipio	A favor	Alto	Es un actor con capacidad de decisión y ejecución del POT. Tiene control sobre los recursos, permisos y políticas necesarias para implementar el POT. Además, su interés es alto, ya que el éxito del proyecto impacta directamente en su gestión y reputación.
Consejo Territorial de Planeación de Montería (CTP)	Consejeros del CTP	Instancia consultiva y representación social en la planeación municipal en torno al POT	A favor	Bajo	Es un actor interesado en la existencia e implementación de la política de ordenamiento territorial para lograr el desarrollo territorial. Sin embargo, no influye en los actores sociales de la política de ordenamiento

					ni sus dictámenes sobre el POT tienen relevancia estratégica para la planificación territorial.
Sector Ambiental	CVS	Máxima autoridad ambiental a nivel regional	A favor	Medio	Es un actor interesado en la sostenibilidad ambiental del territorio a través de los determinantes ambientales de los POT, los cuales sirven de guía para su aprobación. Su influencia en el POT y en otros actores de la política de ordenamiento territorial es medianamente aceptada, y está expuesto a conflictos con aquellos actores sociales que no acogen los determinantes ambientales.
Sector Privado	CAMACOL	Gremio de la construcción y promotor del desarrollo urbano	Indeciso/indiferente	Bajo	Es un actor que participa en el desarrollo urbano según las acciones definidas por el gobierno municipal, como los planes parciales y la habilitación de suelo de expansión. Si estas políticas no se implementan, permanece indiferente, ya que no puede actuar. No ha logrado generar influencia técnica en la orientación de la política de ordenamiento territorial, ni a través del CTP ni del gobierno

					municipal. Por ello, su impacto en la planificación municipal es indirecto y depende de la ejecución de obras o proyectos urbanos específicos.
	GANACOR	Gremio ganadero y organizador de la actividad a nivel regional	Indeciso/indiferente	Bajo	Es un actor con cierto interés en la política de ordenamiento territorial, ya que está relacionado con los usos del suelo agrícola y los conflictos de uso con la ganadería. Sus planes estratégicos apuestan por la sostenibilidad ambiental y las Buenas Prácticas Ganaderas. Sin embargo, no ejerce influencia en la política de ordenamiento territorial, pues no tiene relación con la administración municipal para aportar técnica y estratégicamente al POT, a pesar de que la ganadería es el principal motor de la economía municipal.
Sector Gobierno Municipal	Secretaría de Planeación de Montería	Coordina la política de ordenamiento territorial en el municipio	A favor	Alto	Es un actor que controla la política de ordenamiento territorial desde los ámbitos técnico, político y administrativo. Tiene la facultad de seleccionar las consultorías para la elaboración de los POT,

					proponer presupuestos, supervisar a los consultores y recibir los productos que conforman el POT. Además, participa como un actor aparentemente neutral en sus relaciones con otros actores sociales. Estas atribuciones lo ubican en una posición de poder alta, ya que puede influir en todos los actores vinculados al POT. En última instancia, es desde Planeación Municipal donde se adoptan las decisiones estratégicas que aprueba el Concejo Municipal.
	Programa de Participación Ciudadana	Promueve el fortalecimiento de la democracia participativa en la comunidad	Indeciso/indiferente	Bajo	Es un actor que actúa como articulador entre la administración municipal y los líderes comunitarios. Sin embargo, su interés en la política de ordenamiento territorial es indiferente, ya que no la percibe como una herramienta que se fortalece con la participación ciudadana ni como un proceso que debería fomentar habilidades y competencias en las comunidades para su comprensión.

					Por ello, no ejerce influencia en los actores sociales del ordenamiento territorial ni en la política territorial del municipio.
Sector de organizaciones de la sociedad civil	Juntas de Acción Comunal-JAC- (urbana y rural)	Promueve los procesos comunitarios en barrios, veredas y corregimientos . Articula con el gobierno municipal	A favor	Bajo	Es un actor de máxima relevancia para el ordenamiento territorial de Montería, ya que, a través de las JAC, se cuenta con información actualizada sobre las dinámicas territoriales en áreas urbanas y rurales, así como con un diagnóstico preciso de las problemáticas del territorio. Por ello, su interés en la política de ordenamiento territorial es favorable. Sin embargo, las JAC no participan ni tienen relación con otros actores sociales que dinamizan el territorio, ni han sido convocadas para co-construir los POT. Como resultado, no hay seguimiento ni evaluación de estos ni de la política.
Sector Académico	Investigadores universitarios	Brindan conocimientos científicos, enfoques multidisciplinarios y procesos participativos a la política de	Indeciso/indiferente	Bajo	Es un actor cuyo nivel de interés es indiferente, ya que no asume corresponsabilidad con la política de ordenamiento

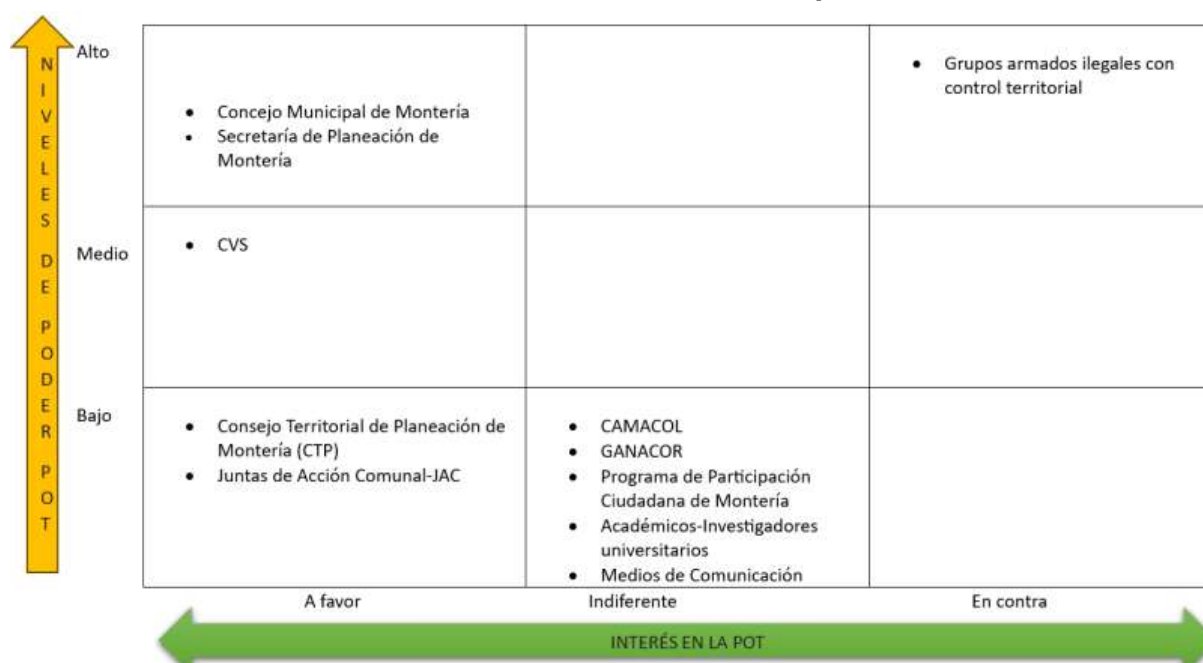
		ordenamiento territorial			territorial en Montería. Su participación se limita a casos en los que existen intereses compartidos, como consultorías o proyectos académicos. Fuera de esto, su aporte se reduce a reflexiones en publicaciones académicas que no generan impacto en la política. Por tanto, no ejerce ninguna influencia sobre los actores sociales de la política.
Medios de Comunicación	Medios regionales de amplia circulación	Difunden la información, la generación de debates y la participación ciudadana en la toma de decisiones en la gestión del territorio	Indeciso/indiferente	Bajo	Es un actor que debería desempeñar un papel relevante en la difusión de la política de ordenamiento territorial entre las comunidades y actores sociales de Montería. Sin embargo, su participación es indiferente, ya que se limita a generar titulares para noticias sin un seguimiento posterior, no logra informar sobre las decisiones tomadas por los actores responsables. En consecuencia, no ejerce ninguna influencia en la política de ordenamiento territorial ni en los actores sociales y tomadores de

					decisiones del territorio.
Grupos armados ilegales con control territorial	Grupos armados/narcotraficantes con presencia en el territorio	Dinamizan el desarrollo de los territorios con capitales ilícitos y constriñen a las comunidades	En contra	Alto	Es un actor que desestabiliza la institucionalidad y cuya relación con la política de ordenamiento territorial se caracteriza por el conflicto, debido a la presencia de capitales ilícitos destinados a especular con el territorio y transformarlo sin criterios de planificación. Como resultado, ejerce una alta influencia sobre muchos actores del ordenamiento territorial de Montería, tanto en áreas urbanas como rurales, especialmente a través de prácticas violentas para modificar el territorio.

5.4 MAPA DE ACTORES SOCIALES DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MONTERÍA (2002-2021)

En este paso, la metodología propuesta por Pozo Solís (2007) sugiere la construcción de un cuadro de doble entrada. En este cuadro, cada fila (eje vertical) representa los tres grados de poder que posee cada actor, en este caso, su nivel de influencia en la política de ordenamiento territorial de Montería (alto, medio, bajo). Por su parte, cada columna (eje horizontal) refleja el interés de cada actor en dicha política. De este modo, el resultado es una representación visual del análisis realizado en el punto anterior, permitiendo la construcción del mapa de actores (ver figura N° 42).

Figura N° 42. Mapa de actores interés vs niveles de poder de los actores sociales



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia 2024

5.5 RECONOCIMIENTO DE LAS RELACIONES SOCIALES ENTRE ACTORES DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MONTERÍA (2002-2021)

Ahora bien, tras identificar los niveles de poder e interés de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial, el siguiente paso, según la metodología propuesta, es analizar el tipo de relaciones entre ellos y así visualizar las interacciones, influencias y dinámicas entre los actores involucrados en el sistema de la política de ordenamiento territorial de Montería. Estas pueden clasificarse:

- En relaciones fuertes de coordinación y trabajo conjunto

- En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
- En relaciones de conflicto.

Esta información es fundamental para diseñar estrategias efectivas en el territorio, teniendo en cuenta la dinámica de los actores en la política de ordenamiento territorial. Como resultado del análisis presentado en este capítulo, a continuación, se muestra una matriz de relaciones, en la que se examina cada actor social en relación con los demás y se establece el tipo de vínculo entre ellos (ver tabla N° 15).

Tabla N° 15. Relaciones entre los actores del ordenamiento territorial de Montería

Actor social 1	Actor social 2	Tipo de relación
Concejo Municipal de Montería	Consejo Territorial de Planeación (CTP)	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Concejo Municipal de Montería	Secretaría de Planeación	En relaciones fuertes de coordinación y trabajo conjunto
Concejo Municipal de Montería	Programa de Participación Ciudadana	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Concejo Municipal de Montería	Juntas de Acción Comunal (JAC)	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Concejo Municipal de Montería	Medios de Comunicación	En relaciones fuertes de coordinación y trabajo conjunto
Concejo Municipal de Montería	Grupos armados ilegales	En relaciones de conflicto
Consejo Territorial de Planeación (CTP)	Secretaría de Planeación	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Consejo Territorial de Planeación (CTP)	Académicos-Investigadores	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Consejo Territorial de Planeación (CTP)	CAMACOL	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Consejo Territorial de Planeación (CTP)	GANACOR	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación

Corporación ambiental (CVS)	CAMACOL	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Corporación ambiental (CVS)	GANACOR	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Corporación ambiental (CVS)	Académicos-Investigadores	En relaciones fuertes de coordinación y trabajo conjunto
Corporación ambiental (CVS)	Grupos armados ilegales	En relaciones de conflicto
CAMACOL	Secretaría de Planeación	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
CAMACOL	Medios de Comunicación	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
GANACOR	Secretaría de Planeación	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
GANACOR	Juntas de Acción Comunal (JAC)	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Secretaría de Planeación	Programa de Participación Ciudadana	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Secretaría de Planeación	Académicos-Investigadores	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Secretaría de Planeación	Grupos armados ilegales	En relaciones de conflicto
Programa de Participación Ciudadana	Juntas de Acción Comunal (JAC)	En relaciones fuertes de coordinación y trabajo conjunto
Juntas de Acción Comunal (JAC)	Grupos armados ilegales	En relaciones de conflicto
Académicos-Investigadores	Medios de Comunicación	En relaciones débiles con poca o ninguna coordinación
Medios de Comunicación	Grupos armados ilegales	En relaciones de conflicto

Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia 2024

La matriz presentada incluye las 25 relaciones más importantes y significativas entre los actores sociales del ordenamiento territorial de Montería durante el período de análisis. Según el grado de relacionamiento y las apuestas para la formulación e implementación de la política, se evidencia un panorama complejo para alcanzar una visión común entre las partes. De estas

relaciones, 5 son de conflicto y 16 presentan una coordinación débil o inexistente. Esto significa que solo 4 actores sociales mantienen una relación fuerte o coordinan acciones entre sí para avanzar en proyectos comunes.

5.6 RECONOCIMIENTO DE LAS REDES SOCIALES EXISTENTES

El último paso de la metodología propuesta en esta tesis es el reconocimiento de las redes sociales existentes en el territorio, las cuales son fundamentales para gestionar la política de ordenamiento territorial en Montería. Sin embargo, según los resultados obtenidos, en la política de ordenamiento territorial de Montería no existen redes sociales definidas que permitan articular esfuerzos para la gestión del territorio, la identificación de problemáticas territoriales y la construcción de un modelo de ordenamiento que integre ciudad y campo. Es decir, no hay colectivos de actores sociales que participen de manera organizada en acciones que impacten el ordenamiento territorial.

Lo que se identifica son relaciones entre actores sociales con afinidad política, más que redes estructuradas. Estas relaciones son un requisito para avanzar en la aprobación de planes, programas y proyectos en el municipio, un ejemplo de ello es la relación entre el Concejo Municipal y la Secretaría de Planeación Municipal, que colaboran y cooperan para la aprobación e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el territorio. Como resultado de estas acciones, los medios de comunicación emergen como un tercer actor, influenciado por las decisiones que se consideran relevantes para la opinión pública.

Otra relación destacada en el análisis es la que se da entre el Programa de Participación Ciudadana y las Juntas de Acción Comunal (JAC). Esta conexión funciona únicamente como un canal entre el gobierno municipal y las comunidades, con el objetivo de atender problemáticas urgentes, más no estructurales, relacionadas con el territorio. Las discusiones y respuestas en este espacio dependen de la coyuntura política y de la disposición de ofrecer alguna solución a los líderes que acuden al programa.

Sin embargo, este programa no tiene la responsabilidad de hacer seguimiento a las políticas públicas del territorio, ni considera el ordenamiento territorial como una política real que requiera participación ciudadana activa.

Asimismo, se identifica otra relación entre el sector ambiental y los académicos. Esta conexión puede interpretarse como una agenda paralela, donde los intereses se centran en problemáticas temáticas específicas, más que en la planificación territorial o en el fortalecimiento de la política de ordenamiento territorial.

La ausencia de redes sociales organizadas para la gestión del ordenamiento territorial en Montería no solo limita la planificación territorial, sino que también afecta la implementación efectiva de políticas públicas. Esta falta de articulación entre actores clave genera fragmentación en la toma de decisiones y dificulta la ejecución del POT y otras estrategias de planificación territorial.

La falta de redes sociales activas repercute en la resolución de problemas territoriales. Esto se traduce en la persistencia de problemáticas como el crecimiento informal, la ocupación de zonas de riesgo, la falta de acceso a servicios básicos y la deforestación, la inexistencia de un espacio coordinado donde actores públicos, privados y comunitarios puedan dialogar y tomar decisiones conjuntas impide la formulación de soluciones integrales y sostenibles.

Otro elemento relevante es el impacto de la falta de redes organizadas en la generación de conflictos y tensiones, la ausencia de espacios de diálogo fomenta disputas entre comunidades locales y el gobierno municipal, especialmente en decisiones que afectan el uso del suelo y el acceso a recursos naturales. Sin canales institucionalizados de participación, los actores con menor poder de decisión quedan excluidos de los procesos de planificación, lo que puede generar descontento social y resistencia a la implementación de políticas de ordenamiento territorial.

CAPÍTULO 6. TENSIONES, CONTRADICCIONES Y ACUERDOS EN LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MONTERÍA (2002-2022)

A partir de los resultados del capítulo anterior, que analiza las perspectivas y enfoques divergentes de los actores sociales en la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería (2002-2021), así como la dinámica de interacción entre ellos, lo evidenciable es la ausencia de redes sociales definidas que permitan articular esfuerzos para la gestión e identificación de problemáticas territoriales y la construcción de un modelo de ordenamiento que integre ciudad y campo.

Por lo anterior, este capítulo se centra en el análisis de las tensiones o presiones que se generan entre los actores sociales en la política de ordenamiento territorial de Montería. Asimismo, se identifican las discrepancias entre sus acciones, lo que muestra una incompatibilidad en la gestión de la política y, en consecuencia, contradicciones en su aplicación. Finalmente, se sistematizan los acuerdos establecidos por los actores para garantizar su participación o la implementación del ordenamiento territorial.

6.1 Tensiones de los actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería

La formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería ha puesto en evidencia una serie de tensiones que trascienden lo meramente técnico o administrativo, reflejando desafíos en la gestión del territorio, la participación social, la coordinación institucional y la integración de intereses diversos.

Estas tensiones no solo afectan la implementación del POT, sino que también tienen implicaciones más amplias en términos de desarrollo sostenible, equidad social y gobernanza territorial. El análisis de las mismas permite comprender las dinámicas que subyacen en la planificación territorial y su impacto en la construcción de un modelo de desarrollo que responda a las necesidades de todos los actores sociales involucrados.

Uno de los principales puntos de conflicto radica en la falta de claridad sobre los impactos ambientales y fiscales que generaría la actualización del POT, esta incertidumbre no solo cuestiona la rigurosidad técnica del proceso, sino que también genera desconfianza entre los actores involucrados, especialmente cuando se trata de áreas sensibles como humedales y zonas de expansión urbana. La diferencia en la cartografía, que no cumple con las escalas establecidas en la norma, agrava esta situación, evidenciando una posible falta de capacidad técnica o de supervisión adecuada, además, la influencia de intereses políticos sobre los

criterios técnicos limita la calidad del debate y la toma de decisiones, lo que debilita la legitimidad del proceso y genera desconfianza entre los actores.

Otro aspecto crítico es el enfoque desequilibrado del POT, que prioriza el desarrollo urbano en detrimento de las necesidades del sector rural, esta falta de equidad en la distribución de recursos y atención genera tensiones con actores rurales, quienes perciben que sus intereses no son adecuadamente representados. La suburbanización de la tierra, entendida como la parcelación de terrenos rurales para lotes campestres, agrava esta situación al afectar la vocación agrícola y ganadera del territorio. Este fenómeno refleja una tensión entre los intereses económicos de los dueños de tierras, que buscan maximizar sus beneficios, y las visiones de desarrollo sostenible y conservación ambiental.

Por otro lado, las comunidades rurales, especialmente ganaderos y agricultores, perciben las determinantes ambientales, como la protección de humedales y rondas hídricas, pero como limitantes para el uso productivo de la tierra. Esta resistencia refleja una falta de comprensión y cultura ambiental, así como la necesidad de mecanismos de diálogo y educación que permitan conciliar los intereses productivos con la conservación de los recursos naturales. En cuanto a la apropiación ilegal de tierras, especialmente en áreas protegidas, agrava estos conflictos y dificulta la implementación de políticas de conservación, asimismo, la CVS, como autoridad ambiental, asume funciones que deberían ser responsabilidad del municipio, lo que genera tensiones por la dependencia y la falta de coordinación entre las instituciones.

En cuanto a la participación social, aunque existen mecanismos de participación como el Cabildo Abierto y las mesas de trabajo, actores clave como ganaderos, agricultores, comerciantes y Juntas de Acción Comunal (JAC) no participan de manera sistemática. Esta exclusión limita la representatividad y legitimidad del POT, generando desconfianza y frustración entre los sectores excluidos. También, la mayoría de la población no comprende la importancia del POT, lo que limita su participación activa, solo los dueños de tierras y constructores muestran interés, pero principalmente para proteger sus intereses particulares, lo que refuerza la percepción de que el proceso está sesgado hacia ciertos grupos de poder.

A lo anterior se suma, la tensión entre la competencia entre la ganadería, la agricultura y la conservación ambiental, las cuales a nivel municipal se vuelven históricas y no han sido resueltas en el tiempo, especialmente en zonas de transición entre lo urbano y lo rural. La falta de monitoreo y seguimiento agrava estos conflictos, evidenciando la necesidad de una gestión más efectiva del uso del suelo, la exclusión de gremios como GANACOR, cuyas iniciativas técnicas y científicas no son integradas en las políticas públicas, limita la sostenibilidad y competitividad del sector ganadero. Esto refleja una desconexión entre las

políticas públicas y las necesidades del sector productivo, lo que dificulta la construcción de consensos.

También en el ámbito jurídico y de gobernanza, las tensiones se manifiestan en conflictos por la declaración de áreas protegidas dentro del perímetro urbano, lo que genera incertidumbre y retrasos en el desarrollo urbano. La influencia de intereses políticos y económicos, incluyendo capitales ilícitos vinculados al narcotráfico, limita la transparencia y la equidad en la planificación territorial. Esto genera desconfianza hacia la administración municipal y dificulta la colaboración efectiva entre los actores, especialmente en las comunidades rurales que han enfrentado despojos forzados de tierras por parte de grupos armados y narcotraficantes, lo que agrava los conflictos territoriales y limita la implementación de políticas de desarrollo rural.

Esta tesis ha identificado al menos 29 tensiones que se generan entre sus actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial en su formulación e implementación, tal como se presenta en la siguiente tabla N° 16.

Tabla N° 16. Tensiones en la política de ordenamiento territorial de Montería (2002-2021)

1. Tensión con la Contraloría General de la República	La Contraloría cuestionó varios aspectos técnicos del POT, especialmente la falta de claridad sobre los impactos ambientales y fiscales que generaría la actualización del POT, la preocupación por el posible aumento en el pago de subsidios de servicios públicos debido a los cambios propuestos en el uso del suelo y la inclusión de zonas potencialmente urbanizables como humedales, lo que podría generar futuras demandas contra el municipio y la discrepancia técnica en la cartografía del POT, que no cumplía con las escalas establecidas en la norma. Estas tensiones reflejaron la necesidad de mayor transparencia y rigurosidad técnica en el proceso.
2. Tensión entre lo político y lo técnico	Algunos concejales priorizaron intereses políticos sobre los criterios técnicos, lo que generó desconfianza entre los actores involucrados. Por ejemplo, se mencionó que hubo concejales que carecían de la formación necesaria para discutir temas técnicos complejos, lo que limitó la calidad del debate y la toma de decisiones. Igualmente, las decisiones del POT están influenciadas principalmente por los técnicos de la administración municipal y los intereses políticos de turno. Esto genera una tensión entre la planificación técnica y las decisiones políticas, donde los actores sociales y gremiales quedan relegados.
3. Tensión entre la escala urbana y lo rural	El enfoque del POT estuvo principalmente dirigido al desarrollo urbano, dejando de lado las necesidades del sector rural. Esto generó tensiones con actores que representaban intereses rurales, quienes consideraron que el campo monteriano no recibió la atención necesaria en términos de equidad e igualdad.
4. Tensión por Falta de incidencia del CTP en el POT	A pesar de ser un órgano consultivo y representante de la sociedad civil, el CTP no logra incidir de manera efectiva en las decisiones finales del POT. Sus recomendaciones técnicas son ignoradas o no se les da seguimiento, lo que genera frustración entre los consejeros y deslegitima su rol.
5. Tensión entre sectores representados en el CTP	Dentro del CTP, existen tensiones entre los sectores que tienen mayor capacidad técnica (como los gremios empresariales) y

	aquellos que carecen de formación especializada (como el sector social y cultural). Esto limita la capacidad de algunos consejeros para aportar de manera efectiva.
6. Tensión por la falta de seguimiento a problemáticas clave	Problemas como los conflictos de uso del suelo entre la ganadería y la agricultura no tienen un responsable claro de seguimiento, lo que genera tensiones entre los actores rurales y urbanos, así como entre los productores agrícolas y ganaderos.
7. Tensiones entre la CVS y las comunidades	Resistencia a las determinantes ambientales: Las comunidades, especialmente ganaderos y agricultores, perciben las determinantes ambientales (como la protección de humedales y rondas hídricas) como limitantes para el uso y aprovechamiento de la tierra. Esto genera conflictos, ya que muchos consideran que la base natural es de uso privado y no de interés público. Apropiación ilegal de tierras: Actores con poder económico se han apropiado de tierras de humedales, normalizando su uso privado. Cuando la CVS intenta recuperar estas áreas siguiendo los lineamientos ambientales, se generan tensiones con estos actores. Falta de cultura ambiental: Las comunidades no comprenden la importancia de las determinantes ambientales y las perciben como innecesarias o irreales. Esto dificulta la implementación de medidas de conservación y protección.
8. Tensiones entre la CVS y el municipio	Asumir roles no ambientales: La CVS asume funciones que deberían ser responsabilidad del municipio, como la gestión del riesgo y el análisis técnico de drenajes urbanos. Esto genera desequilibrios en la distribución de roles y puede crear tensiones por la dependencia del municipio hacia la CVS. Falta de coordinación en el seguimiento del POT: No existe un sistema de información compartido entre la CVS y el municipio, lo que dificulta la toma de decisiones conjuntas y el seguimiento efectivo del POT.
9. Tensiones entre actores económicos y la CVS	Ganaderos-agricultores-recursos hídricos: Estos actores suelen resistirse a las determinantes ambientales, especialmente cuando estas limitan el uso de tierras para actividades productivas. La falta de comunicación directa entre la CVS y estos grupos agrava las tensiones. Los ganaderos, son responsables de gran parte del uso del suelo rural, entran en conflicto con otros usos como la agricultura y la conservación de recursos hídricos. Este conflicto es histórico y no ha sido resuelto ni monitoreado adecuadamente. Conflictos por el uso del suelo: En zonas de transición entre lo urbano y lo rural, así como en áreas rurales extensas, existen conflictos por el uso del suelo, especialmente cuando hay sobreexplotación o subutilización de los recursos naturales. Igualmente, la ganadería, como actividad económica predominante en Montería, compite con otros usos del suelo (como la conservación ambiental, la agricultura o la expansión urbana). Esto genera tensiones con actores como la CVS, que busca proteger los recursos naturales, y con otros sectores productivos que también requieren tierras para su desarrollo. Así mismo, la Suburbanización de la tierra, es un nuevo fenómeno que genera tensión, la parcelación de terrenos rurales para lotes campestres, lo que afecta la vocación agrícola y ganadera del territorio. Los dueños de tierras buscan maximizar sus beneficios económicos a través de la suburbanización, lo que choca con las visiones de desarrollo sostenible y conservación.
10. Tensión por la Falta de participación de GANACOR en la formulación del POT	GANACOR no ha sido incluido en las mesas de trabajo ni en los espacios de planeación municipal, lo que genera una tensión entre el gremio ganadero y la administración municipal. Esta exclusión limita la incorporación de las necesidades y propuestas del sector ganadero en el POT, lo que podría afectar la sostenibilidad y competitividad de la actividad
11. Desconocimiento mutuo entre GANACOR y los actores sociales	GANACOR señala que sus iniciativas técnicas y científicas (como los sistemas silvopastoriles y las Buenas Prácticas Ganaderas) son desconocidas por los actores sociales del ordenamiento territorial. Esta falta de reconocimiento genera

	tensiones, ya que el gremio siente que su contribución no es valorada ni integrada en las políticas públicas.
12. Tensión entre el sector privado y el equipo consultor del POT	CAMACOL y otros gremios del sector construcción han presentado recomendaciones técnicas sobre edificabilidad y desarrollo urbano, pero estas no han sido consideradas por el equipo consultor del POT. Esto ha generado frustración en el sector privado, que percibe una falta de receptividad hacia sus propuestas.
13. Tensión entre la CVS y la Alcaldía de Montería	La declaración de áreas protegidas (humedales) dentro del perímetro urbano por parte de la CVS ha creado un conflicto jurídico y urbanístico. La Alcaldía no ha logrado articular planes de contingencia para resolver los impactos negativos en los propietarios de lotes y las empresas constructoras, lo que ha generado incertidumbre y retrasos en el desarrollo urbano.
14. Tensión entre el sector privado y las decisiones políticas	Muchas decisiones en el POT están influenciadas por intereses políticos de turno, lo que limita la incidencia del sector privado en la planificación territorial. Esto crea una desconfianza hacia la administración municipal y dificulta la colaboración efectiva.
15. Tensión por la falta de planes maestros	La ausencia de planes maestros para vías, aguas pluviales y transporte masivo ha generado preocupación en el sector privado, que ve cómo esto impacta negativamente en la sostenibilidad y competitividad de la ciudad. Esta falta de planificación estratégica crea tensiones sobre el rumbo que debe tomar el desarrollo urbano.
16. Participación limitada y no vinculante	Actores excluidos: Aunque el Cabildo Abierto y las mesas de trabajo son los mecanismos de participación, actores clave como los ganaderos, agricultores y comerciantes no participan de manera sistemática. Esto genera tensiones, ya que sus intereses no son representados adecuadamente. Falta de interés y comprensión: La mayoría de la población no comprende la importancia del POT, lo que limita su participación. Solo los dueños de tierras y constructores muestran interés, pero principalmente para proteger sus intereses particulares
17. Tensiones entre actores urbanos y rurales	En la zona urbana, los constructores y dueños de tierras presionan para maximizar la edificabilidad y el valor de sus propiedades. En la zona rural, los conflictos se centran en la suburbanización y la falta de control sobre el uso del suelo
18. Tensiones entre la Alcaldía y otros actores sociales	La Alcaldía delega gran parte de la formulación del POT a consultorías externas, lo que genera desconfianza y desconexión con las comunidades y otros actores sociales. La Corporación Autónoma Regional (CVS), como autoridad ambiental, no tiene la capacidad para monitorear y resolver los conflictos de uso del suelo, lo que deja un vacío en la gestión territorial
19. Tensión entre las JAC y la Alcaldía	Las JAC denuncian que la Alcaldía de Montería no las reconoce como actores legítimos en la formulación del POT. Aunque las JAC son organizaciones legalmente constituidas y representan a las comunidades, la administración municipal ha excluido su participación efectiva, generando desconfianza y frustración entre los comunales.
20. Tensión por el uso del suelo y la especulación inmobiliaria	Las JAC critican la expansión urbana descontrolada y la especulación del suelo, especialmente en la zona occidental de la ciudad, donde se han desarrollado proyectos inmobiliarios sin consultar a las comunidades. Esto ha generado conflictos por el uso del suelo y ha agudizado las desigualdades socioeconómicas.
21. Tensión por la gestión del riesgo	Las comunidades afectadas por las inundaciones en el Distrito de Riego de Mocarí señalan que el POT de 2002 permitió construcciones en zonas de amortiguamiento de inundaciones, ignorando estudios técnicos previos. Esto ha generado tensiones entre las comunidades y las autoridades, quienes son percibidos como responsables de los daños actuales.
22. Tensión por la falta de participación de la JAC en el CTP	Las JAC critican que el Consejo Territorial de Planeación (CTP) no las representa adecuadamente, ya que los miembros del sector social no son líderes legítimos de las comunidades. Esto

	ha creado una brecha entre las decisiones técnicas y políticas y las necesidades reales de los territorios.
23. Tensión entre la administración pública y la ciudadanía	Los espacios de participación ciudadana propuestos por la Alcaldía de Montería no son eficientes ni eficaces. Esto refleja una tensión entre las iniciativas institucionales y las expectativas de los ciudadanos, quienes no se sienten suficientemente representados o escuchados. La falta de confianza en estos espacios de participación genera un distanciamiento entre la administración y la comunidad, lo que dificulta la construcción de consensos.
24. Tensión entre los actores políticos y otros actores sociales	El rol de los actores políticos fue descrito como "en ocasiones para beneficios y en ocasiones oportunistas". Esta percepción sugiere una tensión entre los intereses políticos y los objetivos técnicos o sociales del ordenamiento territorial. Los actores políticos son vistos como influyentes en las decisiones, pero no siempre en beneficio del interés general, lo que genera desconfianza entre otros actores, como la academia y la sociedad civil.
25. Tensión entre los técnicos y la ciudadanía	Los servidores públicos y los técnicos que formulan los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) fueron identificados como los actores con mayor influencia en las decisiones sobre el uso del suelo y el desarrollo urbano y rural. Sin embargo, esta concentración de poder técnico puede generar tensiones con la ciudadanía, que siente que sus intereses no son adecuadamente integrados en el proceso.
26. Tensión entre el marco legal y su interpretación	Uno de los principales obstáculos identificados es el desconocimiento o la interpretación errónea del marco legal del ordenamiento territorial por parte de algunos sectores. Esto genera tensiones entre quienes tienen un conocimiento técnico y aquellos que no, lo que dificulta la implementación de políticas coherentes y consensuadas.
27. Tensión entre comunidades rurales y actores ilegales	Las comunidades campesinas y rurales han enfrentado despojos forzados de tierras por parte de grupos armados y narcotraficantes, lo que ha generado resistencia y conflictos por el control territorial.
28. Tensión entre el Estado y los grupos armados ilegales	El Estado colombiano ha intentado ejercer control sobre territorios dominados por grupos armados, lo que ha llevado a enfrentamientos y violencia
29. Tensión élites económicas y sectores marginados	La inversión de capitales ilícitos en el sector inmobiliario y agroindustrial ha beneficiado a élites vinculadas al narcotráfico, mientras que las comunidades de bajos ingresos han sido desplazadas y excluidas.

Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia 2024.

6.2 Contradicciones de los actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería

El análisis de las contradicciones identificadas en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería muestra una serie de dificultades profundas entre el discurso institucional y la práctica real, así como entre los diferentes actores sociales involucrados en el proceso de planificación. Estas contradicciones no solo reflejan desafíos técnicos y administrativos, sino también problemas estructurales que afectan la gobernanza, la participación social y la sostenibilidad del desarrollo territorial.

En primer lugar, la contradicción entre la promoción de la participación social y la falta de incorporación efectiva de los aportes de los ciudadanos y actores clave en el POT evidencia un problema de legitimidad y representación. Aunque se han realizado cabildos abiertos, talleres y jornadas de trabajo, estos espacios han sido percibidos como simulaciones, ya que las decisiones finales parecen estar predefinidas por técnicos y políticos.

Esto no solo socava la confianza de los actores sociales en los procesos participativos, sino que también limita la capacidad del POT para reflejar las necesidades reales de las comunidades. En ese orden, la participación social en lugar de ser un mecanismo de inclusión y empoderamiento, se convierte en un ritual formal que no logra traducirse en acciones concretas, esta desconexión entre el discurso y la práctica refleja una falta de voluntad política para democratizar la toma de decisiones y priorizar el interés común sobre los intereses particulares.

En segundo lugar, la formulación de acciones para la política territorial sin estar consensuada con los actores sociales y sin considerar las particularidades de Montería, pone en evidencia una falta de innovación y adaptación en la planificación territorial. Esta práctica no solo desatiende las demandas específicas de las comunidades, como la necesidad de infraestructura de alcantarillado, transporte y vías rurales, sino que también perpetúa un enfoque homogenizante que ignora las dinámicas locales, la falta de atención a las particularidades del territorio se agrava por la ausencia de mecanismos claros para implementar planes maestros clave, como los de vías de expansión o transporte masivo. Esto refleja una desconexión entre la planificación y la ejecución, lo que limita la efectividad del POT y su capacidad para abordar los desafíos urbanos y rurales de manera integral.

En tercer lugar, la priorización de la expansión urbana y los proyectos inmobiliarios, incluso en zonas de alto riesgo de inundaciones o con vocación agrícola, contradice los principios de sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo que deberían guiar el ordenamiento territorial.

Esta contradicción no solo pone en peligro el ambiente y la calidad de vida de los habitantes, sino que también refleja una tendencia a favorecer intereses económicos de corto plazo sobre el bienestar colectivo y la conservación de los recursos naturales. A esto se suma la falta de coordinación entre las escalas de gobierno, como lo demuestra la declaración de áreas protegidas dentro del límite urbano consensuado en 2002, agrava esta situación y genera incertidumbre jurídica para propietarios y constructores.

Además, la falta de capacidad técnica del municipio y la dependencia de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS) para tareas que deberían ser responsabilidad municipal evidencian un problema de gobernanza territorial, esta situación no solo limita la autonomía del municipio, sino que también dificulta la implementación efectiva del POT. A esto hay que agregarle la inexistencia del financiamiento y de mecanismos formales para el seguimiento y evaluación del POT agrava este problema, ya que sin recursos económicos y sin una evaluación constante, es imposible garantizar que los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible se cumplan.

Por otro lado, la contradicción entre la promoción de un modelo de ciudad sostenible y la falta de acciones concretas para incorporar prácticas sostenibles, como los sistemas silvopastoriles propuestos por GANACOR, refleja una incoherencia entre el discurso y la práctica. Esta contradicción no solo limita el potencial de la ganadería sostenible como motor de desarrollo económico, sino que también perpetúa un modelo de desarrollo que prioriza la expansión urbana sobre el desarrollo rural. La falta de articulación entre la administración municipal y actores clave como GANACOR evidencia una falta de coordinación y visión integral del territorio.

Finalmente, la influencia de intereses particulares, como los de los dueños de tierras y constructores, en la formulación del POT, así como la falta de incidencia del sector privado en su implementación, reflejan una tensión entre el interés público y los intereses privados. Esta tensión se ve agravada por fenómenos como el lavado de activos y la acumulación de tierras, que han tenido impactos negativos en el medio ambiente y en el acceso a la tierra para las comunidades rurales. Aunque los capitales ilícitos han financiado proyectos de infraestructura, estos han estado acompañados de corrupción y cooptación del aparato estatal, lo que limita su impacto positivo y perpetúa la desigualdad.

Esta tesis ha identificado al menos 23 contradicciones que se generan entre sus actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial en su formulación e implementación, tal como se presenta en la siguiente tabla N° 17.

Tabla N° 17. Tensiones en la política de ordenamiento territorial de Montería (2002-2021)

1. Contradicción entre participación ciudadana y decisiones técnicas	Aunque se promovió la participación ciudadana a través de cabildos abiertos y socializaciones, algunos ciudadanos y actores clave consideraron que sus aportes no fueron suficientemente incorporados en el POT. Esto generó una contradicción entre el discurso de inclusión y la realidad de las decisiones finales. Los técnicos y consultores han elaborado el POT basándose en modelos copiados de otros municipios, sin considerar las particularidades de Montería. Esto contradice las demandas específicas de las comunidades, como la necesidad de infraestructura de alcantarillado, transporte y vías rurales.
2. Contradicción entre flexibilidad y regulación del uso del suelo	El POT propuso flexibilizar el uso del suelo para reactivar la economía, permitiendo mayores alturas en las construcciones y actividades mixtas en los barrios. Sin embargo, esto generó contradicciones con la necesidad de regular el crecimiento urbano para evitar impactos negativos en la movilidad, el medio ambiente y la calidad de vida de los habitantes. El POT ha priorizado la expansión urbana y los proyectos inmobiliarios, incluso en zonas de alto riesgo de inundaciones o con vocación agrícola, como el Distrito de Riego de Mocarí. Esto contradice los principios de sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo que deberían ser pilares del ordenamiento territorial.
3. Contradicción entre desarrollo urbano y protección ambiental	Aunque el POT estableció áreas de expansión urbana respetando determinantes ambientales, hubo contradicciones en la forma en que se abordaron temas críticos como la reubicación del relleno sanitario y la protección de humedales. Algunos actores consideraron que no se evaluaron suficientemente los impactos ambientales a largo plazo.
4. Contradicción entre participación y resultados del CTP	Aunque se abren espacios de participación para que el CTP y otros actores presenten sus observaciones y recomendaciones, estas no son incorporadas en el POT final. Esto contradice el principio de participación ciudadana y la función consultiva del CTP.
5. Contradicción en la representatividad del CTP	El CTP está diseñado para representar a la sociedad civil, pero en la práctica, muchos de sus consejeros carecen de las competencias técnicas necesarias para incidir en la política pública. Esto contradice su propósito de ser un órgano técnico y consultivo.
6. Contradicción entre la planificación y la ejecución	Aunque el POT propone un modelo de ciudad sostenible, no existen mecanismos claros para implementar planes maestros clave, como el de vías de expansión o transporte masivo. Esto refleja una desconexión entre la planificación y la ejecución.
7. Contradicción en los roles de la CVS y el municipio	CVS asumiendo funciones municipales: Aunque la CVS es una autoridad ambiental, termina realizando tareas que deberían ser responsabilidad del municipio, como la gestión del riesgo y el análisis técnico de drenajes urbanos. Esto contradice el principio de distribución de roles y responsabilidades en el OT. Falta de capacidad técnica del municipio: El municipio depende de la CVS para temas que no son estrictamente ambientales, lo que genera una contradicción en la gobernanza territorial.
8. Contradicción entre la planificación y la implementación	Falta de seguimiento y evaluación: Aunque el POT tiene una base técnica sólida, no existen mecanismos formales para su seguimiento y evaluación. Esto limita la efectividad de la gestión ambiental y genera una contradicción entre la planificación y la implementación. Falta de financiamiento: El POT actual carece de recursos económicos suficientes para su implementación, lo que contradice los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible planteados.
9. Contradicción en la percepción de los determinantes ambientales	Base natural vs. intereses privados: Mientras la CVS promueve la conservación de la base natural como un bien público, muchos actores (especialmente ganaderos y

	agricultores) la perciben como un recurso de uso privado. Esta contradicción dificulta la implementación de las determinantes ambientales.
10. Contradicción entre el discurso vs. acciones de la administración municipal:	Aunque la Alcaldía de Montería promueve un desarrollo territorial sostenible, no ha integrado las propuestas de GANACOR (como los sistemas silvopastoriles) en el POT. Esto refleja una contradicción entre el discurso de sostenibilidad y la falta de acciones concretas para incorporar prácticas ganaderas sostenibles en la planeación del territorio. Aunque el POT promueve un modelo de ciudad sostenible, la falta de planes maestros para infraestructuras clave (vías, drenajes, transporte) contradice este objetivo. Esto refleja una incoherencia entre las metas planteadas y las acciones concretas para alcanzarlas.
11. Contradicción entre las sinergias a nivel departamental vs. desarticulación municipal	GANACOR mantiene una fuerte articulación con actores como la Gobernación de Córdoba, el SENA y otros gremios productivos a nivel departamental, pero no existe una articulación similar con la administración municipal de Montería. Esta contradicción evidencia una falta de coordinación entre las escalas de gobierno.
12. Contradicción entre la importancia económica y la exclusión en la planeación	La ganadería es reconocida como una de las actividades económicas más importantes de Montería, pero no se le ha asignado un papel estratégico en el POT. Esta contradicción entre la relevancia económica del sector y su exclusión en la planeación territorial dificulta la integración de la ganadería en la matriz productiva del municipio.
13. Contradicción entre el límite urbano y las áreas protegidas	En 2002, el POT estableció un límite urbano consensuado, pero en 2017 la CVS declaró áreas dentro de ese perímetro como protegidas (humedales). Esto genera una contradicción entre las garantías jurídicas ofrecidas por el POT y las restricciones ambientales impuestas posteriormente, dejando a propietarios y constructores en un limbo jurídico.
14. Contradicción en la participación del sector privado	Aunque el POT busca fomentar el desarrollo económico y urbano, el sector privado (especialmente el sector inmobiliario) no tiene una incidencia significativa en su formulación. Esto contradice la idea de que el POT debe ser un instrumento que integre a todos los actores para lograr un desarrollo equilibrado
15. Contradicción entre la participación ciudadana y la realidad	Aunque la normativa (Ley 507 de 1999 y Decreto 1232 de 2020) establece la obligatoriedad del Cabildo Abierto como espacio de participación, en la práctica este mecanismo no es vinculante y no garantiza la inclusión de todos los actores sociales. Se promueve la participación ciudadana, pero no existe una sistematización de los aportes ni una devolución clara de las propuestas a los actores sociales Aunque la Alcaldía promueve talleres y jornadas de trabajo como espacios de participación comunitaria, las JAC denuncian que estos espacios son simulaciones, ya que las decisiones ya están tomadas por los técnicos y políticos. Esto contradice el principio de participación ciudadana que debería guiar la formulación del POT. Aunque se reconoce la importancia de la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento territorial, en la práctica esta no se materializa de manera efectiva. El 80% de los expertos afirmó que los intereses de todos los actores sociales no han sido integrados adecuadamente, lo que refleja una contradicción entre el discurso y la realidad.
16. Contradicción entre la planificación técnica y los intereses particulares	El POT se presenta como un instrumento técnico para el desarrollo sostenible, pero en la práctica está influenciado por intereses particulares, especialmente de los dueños de tierras y constructores. Los consultores contratados para la formulación del POT tienen un papel central en la toma de decisiones, lo que limita la incidencia de las comunidades y otros actores sociales.

17. Contradicción en la falta de articulación entre actores	Cada actor (Alcaldía, CVS, gremios, comunidades) trabaja de manera independiente, sin una visión integral del territorio. Esto genera contradicciones en la implementación del POT y en la resolución de conflictos. El Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, que deberían ser espacios de articulación, no funcionan de manera efectiva.
18. Contradicción entre el modelo de ciudad sostenible y la realidad territorial	Aunque el POT promueve un modelo de ciudad sostenible, en la práctica el territorio se desarrolla de manera desordenada, con fenómenos como la suburbanización y la falta de control sobre el uso del suelo.
19. Contradicción entre la concentración de la tierra y el desarrollo rural	Mientras el POT promueve el desarrollo urbano, las comunidades rurales denuncian una concentración excesiva de la tierra, donde el 1% de la población es dueña del 90% del territorio. Esto contradice los objetivos de equidad y desarrollo rural que deberían ser parte integral del ordenamiento territorial.
20. Contradicción entre rol de la academia y su falta de incidencia	La academia es considerada un sector clave para el desarrollo de políticas públicas, incluido el ordenamiento territorial. Sin embargo, no existen espacios de incidencia adecuados para que la academia y la Alcaldía realicen seguimiento y evaluación de las políticas. Esta contradicción entre el potencial de la academia y su falta de participación efectiva limita su contribución al proceso. Aunque se ha observado una mejora en el diálogo entre la administración pública, los ciudadanos y la academia, este avance no ha sido suficiente para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo. Esta contradicción sugiere que, a pesar de los esfuerzos, persisten barreras que impiden una colaboración más efectiva.
21. Contradicción entre el crecimiento económico y la desigualdad social:	Aunque el lavado de activos ha impulsado el desarrollo de infraestructura y proyectos urbanos, también ha profundizado la brecha entre ricos y pobres, generando una economía dual (Rincón, 2017)
22. Contradicción entre el control territorial y la sostenibilidad ambiental	La acumulación de tierras para la ganadería extensiva y la agroindustria ha permitido el lavado de activos, pero ha tenido impactos negativos en el medio ambiente y en el acceso a la tierra para las comunidades rurales (Ávila, 2016).
23. Contradicción entre la inversión en infraestructura y la corrupción	Aunque los capitales ilícitos han financiado proyectos de infraestructura, estos han estado acompañados de corrupción y cooptación del aparato estatal, lo que limita su impacto positivo (Semana, 2018).

Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia 2024

6.3 Acuerdos de los actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería

El análisis de los acuerdos alcanzados en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería revela un complejo entramado de intereses, tensiones y desafíos que reflejan las dinámicas propias de un territorio en proceso de transformación. Estos acuerdos, aunque en algunos casos son incipientes o no se han traducido en acciones concretas, ofrecen una visión panorámica de los esfuerzos por equilibrar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social en un contexto marcado por desigualdades históricas y presiones externas.

La inclusión de un componente estratégico de reactivación económica en el POT, que flexibiliza el uso del suelo y promueve la inversión privada, evidencia una apuesta por el crecimiento urbano y la generación de empleo. Sin embargo, esta medida no está exenta de tensiones, ya que la autorización de mayores alturas en las construcciones y la creación de áreas de actividades mixtas pueden generar impactos negativos en la calidad de vida de los habitantes y en la estructura urbana. Aunque se ha logrado un consenso sobre las áreas de expansión urbana, respetando determinantes ambientales, persiste el riesgo de que la lógica del mercado prime sobre consideraciones sociales y ecológicas.

La participación social, aunque reconocida como un avance por parte de los formuladores del POT, muestra limitaciones significativas, a pesar de los cabildos abiertos y socializaciones, no todos los aportes de la ciudadanía fueron incorporados en la adopción del instrumento. Esto refleja una brecha entre la retórica participativa y la práctica efectiva de la inclusión, lo que puede generar desconfianza y deslegitimación del proceso. Además, la falta de mecanismos robustos para garantizar la participación de sectores marginados, como las comunidades rurales, subraya la necesidad de fortalecer los espacios de diálogo y toma de decisiones, la inclusión de las comunidades en la construcción de determinantes ambientales, como la protección de rondas hídricas, es un avance, pero aún queda mucho por hacer para que la participación sea verdaderamente transformadora.

En cuanto a la dimensión ambiental, la colaboración entre la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS) y el municipio es un aspecto destacable. La incorporación de determinantes ambientales en el POT y el seguimiento en campo para verificar su cumplimiento son medidas que contribuyen a evitar retrocesos en la gestión ambiental. Pero la persistencia de conflictos por el uso del suelo y la necesidad de regular prácticas como la ganadería extensiva indican que los desafíos ambientales siguen siendo significativos, la promoción de sistemas silvopastoriles y el diálogo entre actores clave, como

GANACOR y la CVS, se pueden considerar como avances y requieren de una implementación coordinada.

Uno de los aspectos más preocupantes es la influencia de actores ilegales, como narcotraficantes y grupos armados, en la configuración del territorio, su infiltración en el sector inmobiliario y agroindustrial, así como su capacidad para establecer redes de corrupción con funcionarios públicos, representa un desafío estructural que no puede ser abordado únicamente desde la planificación territorial. Este fenómeno no solo distorsiona el mercado de tierras y limita las posibilidades de desarrollo sostenible, sino que también perpetúa las desigualdades y la violencia en las comunidades rurales. La existencia de acuerdos tácitos entre estas comunidades y los grupos armados para garantizar su supervivencia es un recordatorio crudo de las condiciones de marginalidad en las que viven muchas poblaciones a nivel del municipio.

Finalmente, el reconocimiento de la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los consejeros del CTP y de incluir a la academia en el seguimiento y evaluación del POT apunta hacia una mayor profesionalización y rigor en la gestión territorial. Este acuerdo aún no se ha materializado en acciones concretas, lo que refleja una brecha entre las intenciones y la práctica. Así mismo, la inclusión de las JAC y otros actores sociales en los procesos de ordenamiento territorial es un paso necesario, pero insuficiente si no se acompaña de un fortalecimiento institucional y de mecanismos efectivos de participación.

Esta tesis ha identificado al menos 25 acuerdos que se generan entre sus actores sociales en el marco de la política de ordenamiento territorial en su formulación e implementación, tal como se presenta en la siguiente tabla N° 18.

Tabla N° 18. Acuerdos en la política de política de ordenamiento territorial de Montería (2002-2021)

1. Acuerdo sobre el componente de reactivación económica	El Concejo Municipal y otros actores clave acordaron incluir en el POT un componente estratégico de reactivación económica, que permitió flexibilizar el uso del suelo para incentivar la inversión privada y dinamizar el empleo. Esto incluyó la autorización de mayores alturas en las construcciones y la creación de áreas de actividades mixtas en los barrios
2. Acuerdo sobre las áreas de expansión urbana	Se logró un consenso sobre las áreas de expansión urbana, que se definieron respetando las determinantes ambientales. El crecimiento urbano se orientó hacia el centro occidente y el norte, evitando zonas inundables o con inestabilidad de terrenos.
3. Acuerdo sobre la participación ciudadana	A pesar de las críticas, se reconoció el esfuerzo del Concejo Municipal por garantizar la participación ciudadana a través de cabildos abiertos y socializaciones. Estos espacios permitieron que los ciudadanos expresaran sus inquietudes y aportes, aunque no todos fueron incorporados en el POT final.
4. Acuerdo sobre la gestión de residuos sólidos	El Concejo Municipal acordó incluir en el POT lineamientos para la identificación de áreas potenciales para un nuevo relleno sanitario y una escombrera municipal. Aunque no se definió una

	ubicación exacta, se establecieron criterios para garantizar que estas infraestructuras respeten las determinantes ambientales.
5. Acuerdo sobre la importancia de la planificación productiva	Existe consenso en que es necesario planificar cadenas productivas rentables, como la del mango, para lograr un desarrollo sostenible del territorio. Sin embargo, este acuerdo no se traduce en acciones concretas dentro del POT.
6. Acuerdo sobre la necesidad de fortalecer el CTP	Aunque no se ha materializado, existe un reconocimiento generalizado de la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los consejeros del CTP y garantizar una mayor incidencia en la política pública.
7. Acuerdos entre la CVS y el municipio	Incorporación de determinantes ambientales en el POT: La CVS y el municipio trabajan conjuntamente en mesas de trabajo para asegurar que las determinantes ambientales queden incluidas en el POT. Esto evita retrocesos en la gestión ambiental y garantiza que los lineamientos técnicos se incorporen en la planificación territorial. Mesa de trabajo para el crecimiento urbano: Existe una mesa de trabajo entre la CVS, la Curaduría Urbana y el municipio para resolver temas relacionados con el crecimiento urbano y su impacto ambiental.
8. Acuerdos con las comunidades	Participación ciudadana en la construcción de determinantes ambientales: La CVS garantiza que las comunidades conozcan y participen en la construcción de las determinantes ambientales, utilizando metodologías propias de participación ciudadana. Protección de rondas hídricas: Las comunidades aceptan las determinantes relacionadas con la protección de rondas hídricas, ya que las perciben como beneficiosas para los cuerpos de agua y para ellas mismas.
9. Acuerdos en la gestión de conflictos	Resolución de conflictos ambientales: La CVS tiene la responsabilidad de resolver conflictos ambientales, y en algunos casos involucra al municipio y otros actores para tomar decisiones conjuntas, especialmente en medidas policivas. Seguimiento de determinantes ambientales: La CVS realiza seguimiento en campo para verificar el cumplimiento de las determinantes ambientales, lo que permite identificar y resolver conflictos de uso del suelo.
10. Acuerdos entre Trabajo con la CVS y GANACOR	Aunque existen tensiones por el uso del suelo, GANACOR mantiene una comunicación con la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS). Este diálogo es fundamental para reducir los impactos ambientales de la ganadería y promover prácticas sostenibles, como los sistemas silvopastoriles.
11. Acuerdo sobre la necesidad de reglas claras	Tanto el sector privado como los representantes de la administración municipal coinciden en la importancia de establecer reglas claras en las decisiones ambientales y urbanísticas. Esto permitiría reducir la incertidumbre jurídica y promover un desarrollo más ordenado.
12. Acuerdo en la importancia de la participación gremial	CAMACOL y otros gremios participan activamente en el Comité Técnico de Planeación (CTP), lo que refleja un acuerdo sobre la importancia de incluir al sector privado en la discusión del POT. Aunque su incidencia es limitada, existe un reconocimiento mutuo de su papel en la dinamización del desarrollo urbano.
13. Acuerdo en la necesidad de planes maestros	Tanto el sector privado como algunos actores públicos reconocen la urgencia de desarrollar planes maestros para vías, aguas pluviales y transporte masivo. Este acuerdo refleja una visión compartida sobre la necesidad de infraestructuras que organicen el territorio y mejoren la competitividad de la ciudad.
14. Acuerdo en la importancia de un POT preventivo	Existe un consenso en que el POT debe ser un instrumento preventivo y no correctivo. Esto implica anticipar los desafíos

	urbanos y ambientales, en lugar de reaccionar a ellos una vez que se han convertido en problemas
15. Consenso sobre la importancia del Cabildo Abierto	Aunque no es vinculante, el Cabildo Abierto es reconocido como el espacio formal de participación ciudadana en la formulación del POT. Todos los actores coinciden en que este mecanismo debe ser fortalecido.
16. Reconocimiento de la necesidad de fortalecer la participación	Tanto la Alcaldía como algunos actores sociales reconocen que es necesario mejorar los mecanismos de participación para incluir a más sectores de la sociedad, especialmente a aquellos que tienen un impacto significativo en el territorio.
17. Interés en la regularización del uso del suelo	Aunque existen tensiones, hay un acuerdo tácito sobre la necesidad de regular el uso del suelo, especialmente en las zonas de expansión urbana y rural. Sin embargo, este acuerdo no se traduce en acciones concretas debido a la falta de capacidad institucional.
18. Reconocimiento del papel de la academia	Existe un consenso en que la academia debería jugar un papel más activo en el seguimiento y evaluación del POT, así como en la generación de conocimiento sobre el territorio.
19. Necesidad de mejorar la infraestructura urbana y rural	Tanto las JAC como otros actores reconocen la importancia de abordar problemáticas como los canales de drenaje, el alcantarillado, el transporte y las vías rurales. Aunque no hay consenso sobre cómo implementar estas soluciones, existe un acuerdo tácito sobre la necesidad de mejorar la infraestructura básica.
20. Importancia de la participación comunitaria	Aunque no se ha implementado de manera efectiva, todos los actores reconocen, en teoría, la importancia de incluir a las comunidades en la planeación territorial. Esto podría ser un punto de partida para construir acuerdos más sólidos en el futuro. Aunque los espacios de participación no son considerados eficientes, existe un acuerdo general sobre la importancia de incluir a la ciudadanía en el proceso de ordenamiento territorial. Esto se refleja en las sugerencias de los expertos, quienes proponen mayor pedagogía y difusión de los mecanismos de participación.
21. Reconocimiento de las desigualdades	Las JAC, la Alcaldía y otros actores coinciden en que existen desigualdades urbanas y rurales en Montería, especialmente en relación con el acceso a la tierra y los servicios básicos. Este reconocimiento podría ser la base para diseñar políticas más inclusivas.
22. Corresponsabilidad en la formación de las JAC	Las JAC y la Universidad de Córdoba coinciden en la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los comunales para que puedan participar de manera más efectiva en los procesos de ordenamiento territorial. Este es un acuerdo potencial que podría materializarse en acciones concretas
23. Acuerdos entre grupos armados y élites económicas	Los narcotraficantes y grupos armados han establecido alianzas con élites locales para lavar dinero a través de inversiones en el sector inmobiliario y agroindustrial.
24. Acuerdos entre grupos armados y actores políticos	Los grupos armados han financiado campañas políticas y establecido redes de corrupción con funcionarios públicos para garantizar impunidad y control territorial
25. Acuerdos entre comunidades rurales y actores ilegales	En algunos casos, las comunidades rurales han establecido acuerdos tácitos con grupos armados para garantizar su supervivencia, aunque esto implique someterse a su control.

CAPÍTULO 7. CATEGORÍA ANALÍTICA Y LINEAMIENTOS TERRITORIALES PARA LA INCIDENCIA DE ACTORES SOCIALES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA

7.1 El reconocimiento de los actores territoriales en el ordenamiento de Montería

El desarrollo teórico y metodológico de la presente tesis ha demostrado que el ordenamiento del territorio es un proceso complejo en el cual se generan tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores sociales que lo dinamizan.

El análisis del municipio de Montería revela que su política territorial está determinada por actores con intereses tanto particulares como colectivos, cuyas capacidades de gestión varían según su poder territorial y nivel de influencia en la implementación, generando tensiones y contradicciones inherentes. Esta situación confirma la segunda hipótesis de trabajo, que señala la ausencia de mecanismos efectivos de corresponsabilidad, participación e interacción entre los diversos actores sociales en el proceso de ordenamiento territorial, obstaculizando así la materialización de sus principios rectores.

En esta lógica, el problema de investigación abordado, evidenció que los actores que dinamizan y transforman el territorio en este municipio no son reconocidos como sujetos estratégicos y clave para la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial.

Por lo tanto, este capítulo representa el principal aporte de la investigación doctoral, al proponer una nueva categoría analítica para estudiar la participación de los actores sociales en los procesos de ordenamiento territorial a diferentes escalas geográficas, contribuyendo así al debate académico en este campo.

Este trabajo ha denominado a la nueva categoría como *Reconocimiento de los Actores Territoriales*, la cual es una propuesta analítica que sirve como marco interpretativo para comprender las dinámicas sociales, económicas y políticas en contextos territoriales específicos de los actores que participan en dicho ordenamiento. Disponer de esta categoría en los diagnósticos, formulación e implementación de los instrumentos de planeación, como los POT, permitirá examinar la participación real de los actores, la exclusión de los mismos y, ante todo, su capacidad de incidencia en la toma de decisiones.

7.1.1 La categoría del reconocimiento de los actores en la política de ordenamiento territorial

Etimológicamente, la palabra reconocer se define como la capacidad de distinguir algo o a alguien de los demás. Además, implica percatarse de que aquello que se percibe había sido considerado en una experiencia previa y requiere ser tomado en cuenta nuevamente. Este término proviene de la raíz latina *reconoceré*, compuesta por dos elementos: *re-*, que significa "de nuevo", y *cognoscere*, que se traduce como "conocer" o "examinar". Así, reconocer implica examinar algo o a alguien para identificar sus características y circunstancias.

Esta categoría analítica propuesta surge de la necesidad de analizar cómo los actores sociales logran (o no) un reconocimiento que articule sus saberes técnicos, políticos, académicos y comunitarios, así como sus experiencias reflexionadas, en la formulación e implementación del ordenamiento territorial. Lo anterior es fundamental para la toma de decisiones en las políticas públicas y la gestión del desarrollo.

En este apartado, se examinarán los desafíos actuales del reconocimiento en el ordenamiento territorial, abordando aspectos como: (a) fundamento teórico, (b) las dimensiones del concepto, (c) los actores sociales en la categoría.

El fundamento teórico que guía el desarrollo conceptual de la categoría es la teoría del reconocimiento de Axel Honneth. Sin embargo, este trabajo logra ampliar su significado desde un enfoque territorial y geográfico; es decir, se adapta la teoría a escalas geográficas específicas, como la municipal, y a contextos en los que el reconocimiento es un requisito para avanzar en temas de gobernanza, justicia social, igualdad y equidad territorial.

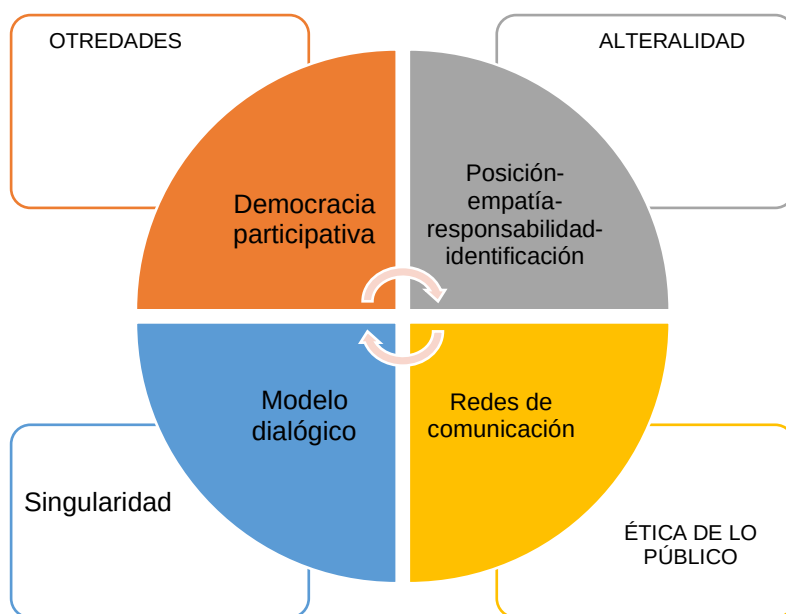
Por lo tanto, el reconocimiento en el contexto del ordenamiento territorial es la acción que permite distinguir a una persona de los demás, o a un grupo de un colectivo más amplio. Se trata de un proceso de construcción intersubjetiva en el que se resaltan las características deseables o necesarias para establecer y mantener diversas relaciones humanas. De esta manera, el reconocimiento se integra en nuestra vida cotidiana, al mismo tiempo que se vincula con un proyecto político orientado a fomentar la aceptación social de las diferencias del otro y los otros. Este proceso implica valorar los méritos, experiencias y contribuciones de cada individuo, basándose en sus vivencias, para facilitar su pertenencia a un grupo en constante autorrealización dentro del ámbito social.

Dentro de este marco, la teoría del reconocimiento representa una oportunidad teórico-práctica para el ordenamiento territorial a nivel local, regional y nacional, al plantear la necesidad de reconocer a los actores sociales como sujetos de derechos y agentes activos

en la construcción del territorio. Este enfoque es estratégico para esta política, ya que actualmente se ha normalizado la invisibilización de comunidades y grupos marginados en los procesos de planificación. Prácticas como la discriminación, el menosprecio y el difícil acceso a las potencialidades territoriales, así como la exploración de las relaciones de poder entre los diferentes actores de transformación, son aspectos clave a abordar. Para el ordenamiento territorial, el reconocimiento permite analizar y vincular las diversas experiencias vividas por sus actores.

El reconocimiento, como concepto, podría configurarse a partir de categorías como: el respeto por la singularidad y la diferencia (Derrida, 2008), entendido desde el lugar que una persona ocupa en una comunidad específica; la alteridad, que implica cambiar la propia perspectiva por la del "otro", considerando su punto de vista; y la ética de lo público, que se refiere a la preocupación por las repercusiones que nuestras acciones tienen en los demás (Córdoba y Vélez-De La Calle, 2016). La otredad representa un proceso que abarca dimensiones filosóficas, psicológicas, cognitivas y sociales, en el cual un grupo define su identidad y se distingue de otros (ver figura N° 43).

Figura N° 43. El reconocimiento y sus categorías teóricas



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia, 2025.

Un ordenamiento territorial basado en esta perspectiva fomentaría la participación social, asegurando que las decisiones en materia de planificación territorial respondan a las necesidades y aspiraciones de todos los actores sociales. En este sentido, la teoría del reconocimiento cuestiona lo que históricamente se ha perpetuado en el ordenamiento territorial, el no reconocimiento de los actores sociales que dinamizan el territorio, en algunos

casos, este fenómeno ha convertido el ordenamiento en un instrumento de planeación que genera menosprecio, exclusión y violencia simbólica, desde una lectura territorial, esto se traduce en la estigmatización de ciertas áreas y comunidades, lo que marca el inicio de desigualdades espaciales.

En este sentido, la teoría del reconocimiento se configura como una herramienta clave para el diseño de políticas territoriales orientadas a la promoción de la justicia social, al tiempo que reconoce y valora las identidades territoriales y las experiencias de los actores sociales que construyen el ordenamiento territorial.

A lo anterior, es importante añadir que esta teoría avanza en la comprensión de las desigualdades simbólicas, que están vinculadas con la pérdida de identidad y pertenencia en los territorios, superando la visión tradicional que se ha centrado únicamente en la desigualdad material relacionada con infraestructura y servicios. En tiempos de extremismos políticos, esta perspectiva es clave, especialmente en ciudades donde los procesos de gentrificación desplazan comunidades y afectan su historia y cultura.

Desde este punto de vista, la teoría del reconocimiento evidencia que el ordenamiento territorial no solo debe resolver problemas técnicos, sino que también puede fortalecer el tejido social en los territorios. De este modo, se convierte en una base para que fomente el diálogo y la construcción de consensos entre los actores sociales.

Ahora bien, para lograr territorializar la importancia de la teoría del reconocimiento en las distintas formas de planificación, y especialmente en el ordenamiento territorial, se requiere desarrollar la categoría analítica que permita comprender la problemática de la participación de los actores sociales. Hoy en día, esta problemática puede considerarse un vacío en el análisis de la implementación de estos procesos.

En esta perspectiva, el *reconocimiento de los actores territoriales*, como categoría analítica, se considera un proceso que debe existir en la construcción de una política de ordenamiento territorial. Los diferentes actores que intervienen en la gestión, dinamización y transformación del territorio tienen el derecho a ser identificados como actores clave, valorados por sus conocimientos e incluidos en la planificación, con el fin de lograr consenso en las decisiones que se adopten en el marco de la política. Por lo tanto, en todas las etapas del ordenamiento territorial como instrumento, es un requisito esencial reconocer los intereses que defiende cada actor, los roles que cumplen dentro del sistema territorial, los conflictos que surgen en el marco de su participación, así como sus intereses, relaciones de poder y capacidades de incidencia en la política territorial.

La existencia de esta categoría en los desarrollos teóricos y metodológicos de los planes de ordenamiento territorial permitirá evaluar el nivel de inclusión o exclusión de los actores sociales en las distintas etapas que la política ha considerado esenciales para su formulación e implementación. A partir de estos resultados, el proceso debe examinar los diferentes mecanismos que fortalezcan la participación.

De este modo, encontrar el reconocimiento de los actores territoriales, desde la práctica del ordenamiento, implica establecer unas dimensiones de análisis para el concepto planteado anteriormente, con el fin de llegar a un análisis sistémico. Entre ellas, se destacan las siguientes:

1. **Actores priorizados del territorio:** la categoría sugiere que la política de ordenamiento territorial identifique quiénes son los actores que dinamizan el territorio y cuyas decisiones impactan en él. Esto incluye al sector público, privado, comunidades, académicos, políticos, grupos armados ilegales y población con enfoque diferencial.
2. **Nivel de reconocimiento territorial:** la categoría requiere que, en todo proceso de ordenamiento, se pueda medir el grado de aceptación o reconocimiento de los distintos actores estratégicos para la gestión de la política.
3. **Incidencia en la política territorial:** la categoría exige que, en la política de ordenamiento, se evalúe la capacidad de cada actor social para involucrarse en los procesos de planificación territorial, así como su influencia real en las acciones y decisiones que se adopten en el marco de la política.
4. **Respuesta al reconocimiento territorial:** al tener claridad sobre quiénes son los actores, su reconocimiento y su incidencia en la política de ordenamiento, la categoría sugiere que los responsables del proceso de planificación respondan con una trazabilidad de la participación efectiva. Esto incluye identificar las instancias en las que los actores han presentado sus discusiones y propuestas para transformar sus territorios, y cómo estas logran articularse con las decisiones finales que impactan el modelo territorial propuesto, especialmente reconociendo las tensiones y acuerdos existentes entre los actores y cómo se resuelven o perpetúan en la dinámica territorial (ver figura N° 44).

Figura N° 44. Dimensiones de análisis de la categoría reconocimiento de actores territoriales



Fuente: Cristian Padilla Rodríguez, elaboración propia, 2025.

Es importante señalar que la construcción de la categoría reconocimiento de los actores territoriales refuerza conceptos que se han venido incorporando al ordenamiento territorial para la comprensión de otras variables, especialmente aquellos relacionados con la participación social, las estructuras de poder, los conflictos ambientales y sociales.

Desde este punto de vista la aplicación de la categoría analítica reconocimiento de los actores territoriales es un marco interpretativo que conlleva un análisis y, con ello, la generación de soluciones a las dificultades que se presentan con la participación de los actores sociales, especialmente en territorios donde la exclusión, la desigualdad y los conflictos por el territorio son predominantes.

Aplicar esta categoría es un ejercicio académico que busca guiar los procesos de ordenamiento territorial con el objetivo de visibilizar a los principales actores sociales, en especial a aquellos que no se consideran estratégicos para la toma de decisiones y que han terminado marginados o ignorados en los procesos de planificación. En el caso de Montería incluye, entre otros, a las comunidades rurales, indígenas, organizaciones sociales y productores locales. La lógica que ha predominado con estos actores es que sus intereses y

necesidades han quedado subordinados a otros con mayor poder en la toma de decisiones, como las empresas y los gobiernos territoriales.

Asimismo, la categoría pone de manifiesto la necesidad de revalorizar la idiosincrasia de los actores sociales desde lo cultural, social, económico y político, por lo tanto, se requiere reconocer que ellos poseen saberes locales, prácticas culturales y políticas, y modos de vida que el ordenamiento no puede modificar con reglamentaciones descontextualizadas. Esto obliga a valorar las contribuciones que se generan para dar respuesta a las necesidades del territorio. Si se logra cumplir con esto, se obtendrá un producto de planificación legitimado y consensuado mediante el diálogo y acciones conjuntas por parte de quienes usan, transforman y gestionan el territorio.

Cabe mencionar, además, que la categoría busca ante todo que los actores sociales participen en las instancias de toma de decisiones, rompiendo el ciclo de políticas basadas en lo individual para avanzar hacia formas de organización colectivas. Esto implica que ellos participen en todas las etapas de planeación que contempla la política de ordenamiento y sus instrumentos, es decir, que debe existir participación y aportes en las etapas de diagnóstico, formulación, implementación y evaluación.

Esta participación no puede limitarse a una simulación en la que solo se tenga como evidencia la “nota de invitación a espacios de participación”, debe trascender lo meramente simbólico e informal, hacia la concepción de un proceso con productos de entrada y salida, en el que prime lo deliberativo y colaborativo, permitiendo a los actores influir en las decisiones que impactarán su calidad de vida y la sostenibilidad de sus recursos territoriales.

Llegar a este objetivo que plantea la categoría es un reto para los administradores del territorio, ya que los obliga a desarrollar mecanismos institucionales en los que la participación sea fluida, haya seguimiento y evaluación de lo decidido, y se verifique la articulación con las políticas públicas que involucran a las comunidades y las instituciones.

No solo se trata de permitir la participación, sino también de desarrollar escenarios e instancias territoriales para darle el valor que cada actor social merece en el ordenamiento, esto es una manera de generar confianza, disminuir la resistencia y, en algunos casos, la violencia entre los responsables de implementar la política y los usuarios de la misma. La apuesta es que, al visibilizar a dichos actores, estos encuentren en los instrumentos de planeación un espacio para construir consensos y acuerdos sobre el modelo territorial que condicionará su forma de vida.

Teniendo en cuenta lo anterior, existe una alta probabilidad de que la política de ordenamiento encuentre sostenibilidad en su proceso, ya que, al ser co-construida entre los distintos actores sociales, los instrumentos de planeación encuentran respaldo y aceptación entre las partes involucradas. Esto puede incluso llevar a que se cumplan en su totalidad, reduciendo los índices de fracaso en su implementación, como ocurre actualmente.

Llegados a este punto, es importante destacar que la categoría, es una propuesta para avanzar en nuevos diseños metodológicos que aborden la participación de los actores sociales. Sin embargo, su aplicación no está exenta de desafíos complejos, pues el ordenamiento territorial es una política de Estado que conjuga intereses económicos y políticos, los cuales suelen no reconocer a otros actores que tienen un bajo nivel de poder territorial.

Sumado a lo anterior, las instituciones gubernamentales, como principales responsables de la política, requieren una reestructuración institucional en la que la participación sea un eje central de sus decisiones. Para ello, se necesitan recursos, tiempo, capacidades y habilidades desde lo público para avanzar en estas nuevas formas de entender la participación.

De ahí que sea urgente que los gobiernos, las instituciones y la sociedad civil logren trabajar en conjunto hacia objetivos comunes, los cuales deben ser planeados y organizados con una perspectiva territorial y que respondan a los problemas de las comunidades. Con ello, se garantizaría el reconocimiento efectivo de los actores como un activo real y proactivo, y no solo como una aspiración para los más vulnerables y débiles en la escala de poderes del ordenamiento.

Al aplicar la categoría de reconocimiento de los actores territoriales al caso de Montería, a partir de las tensiones, contradicciones y acuerdos identificados en esta tesis, se resalta que la participación en los distintos espacios para la construcción de la política a nivel municipal sería la principal forma de reconocer efectivamente a los actores sociales. pero al revisar mecanismos como los cabildos abiertos y las socializaciones realizadas, en los cuales hubo una participación casi nula y los aportes brindados no se incluyeron en el POT, se evidencia claramente que este instrumento de planeación no reconoce de manera efectiva a las comunidades marginadas ubicadas en las zonas urbanas y rurales.

Desde los planteamientos teóricos que inspiran la categoría, se entiende que los POT implementados en Montería aplican una forma de desprecio hacia los ciudadanos y actores clave cuando las recomendaciones en los territorios no son escuchadas. Esto genera una sensación de exclusión y falta de valoración de las necesidades de las comunidades, ante esta situación, la categoría interpreta que, al no existir un reconocimiento pleno de estas

dificultades expresadas por los actores, lo que se produce es desconfianza en las comunidades hacia las instituciones y, con ello, la negación a considerar el POT como un instrumento que genera desarrollo.

Por otro lado, en el análisis de los POT de Montería, se destacan los acuerdos existentes en relación con la regularización de los usos del suelo y las determinantes ambientales, los mismos se identifican como un reconocimiento jurídico a temas esenciales para el desarrollo del territorio. En la actualidad, la situación generada por los actores ilegales del narcotráfico y los grupos armados que controlan y constriñen a las comunidades permite afirmar, desde la categoría propuesta, que existe una violación sistemática del reconocimiento jurídico que tienen las comunidades. Esto se refleja especialmente cuando estos actores influyen en el mercado de tierras y en las redes que han infiltrado en el Estado. Ante esta situación, el actuar del Estado ha sido insuficiente, lo que perpetúa la pobreza en las comunidades.

En este mismo contexto, se resaltan situaciones técnicas, como las relacionadas con las áreas protegidas en el perímetro urbano, la influencia de intereses particulares en la formulación del POT y la inexistencia de mecanismos institucionales para realizar seguimiento y evaluación al POT. Esto evidencia una clara falta de reconocimiento de los actores para exigir responsabilidades y garantizar el cumplimiento de los compromisos de la política.

La exclusión de los actores clave, como ganaderos y JAC, de los espacios de participación y toma de decisiones en los POT, constituye una violación a la igualdad jurídica y, sobre todo, un no reconocimiento de los verdaderos dinamizadores del territorio. Estos actores son quienes conocen las realidades y problemáticas de los diferentes sectores de la sociedad. Por lo tanto, esta exclusión deslegitima el POT y genera desconfianza hacia él.

Igualmente, el hecho de que existan dificultades para que el POT vincule acciones relacionadas con prácticas sostenibles, como los sistemas silvopastoriles, es una muestra de inacción que indica la ausencia de reconocimiento social hacia los actores en los instrumentos de planeación. A esto se suman problemáticas como el acceso a la tierra y a los servicios básicos, las cuales revelan que el reconocimiento de los problemas sociales señalados por sus interlocutores no existe.

El balance y los resultados de esta tesis evidencian que estamos frente a unos POT que no reconocen socialmente acciones clave para el desarrollo sostenible de Montería, por el contrario, esta falta de reconocimiento merma la interacción entre los actores para aportar soluciones innovadoras y perpetúa un modelo de desarrollo basado en la ganadería extensiva y en la expansión urbana sin una planeación técnica adecuada.

En síntesis, esta investigación propone la categoría analítica reconocimiento de actores territoriales como contribución tanto al debate teórico como a la práctica del ordenamiento territorial. Desde el plano conceptual, ofrece nuevas perspectivas para comprender las dinámicas espaciales, destacando la importancia de visibilizar a aquellos sujetos que, poseyendo conocimiento directo de las problemáticas locales, resultarán afectados por las decisiones plasmadas en instrumentos como los POT. Además, proporciona elementos conceptuales, técnicos y políticos para examinar cómo las relaciones de poder, las identidades y los procesos participativos condicionan la configuración del espacio.

En el ámbito operativo, la categoría se erige como instrumento democratizador que dota de vinculación legal a las decisiones territoriales, incorporando a aquellos grupos sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de planificación. Al valorar sus saberes y garantizar su intervención efectiva, se reducen las asimetrías de poder y se cuestionan los modelos excluyentes heredados del desarrollo territorial convencional.

Como resultado de esta investigación doctoral, la propuesta amplía el marco teórico para el análisis de las políticas territoriales, al tiempo que establece un vínculo entre la academia y la gestión política. Representa un llamado a redefinir los mecanismos de participación en consonancia con las demandas contemporáneas, priorizando la dimensión ética y colectiva de estos procesos. El reconocimiento explícito de vecinos, campesinos, empresarios y demás actores se convierte así en fundamento para construir territorios más equilibrados, justos y sostenibles.

7.2 Lineamientos territoriales para la incidencia de actores sociales en el ordenamiento territorial del municipio de Montería

La categoría analítica del reconocimiento de actores territoriales sirve como fundamento teórico y político para definir lineamientos que orienten la incidencia de estos en el ordenamiento territorial del municipio de Montería. Estos principios buscan revertir la invisibilización y exclusión histórica que han enfrentado diversos grupos sociales en los modelos de planeación municipal.

La conexión entre dicha categoría y los lineamientos (que integran aspectos desde la planificación hasta la gobernanza) permite materializar el reconocimiento mediante mecanismos concretos. Entre ellos destacan la participación vinculante, la garantía de representación equitativa, el desarrollo de capacidades para organizaciones sociales, el compromiso de la academia en la generación de datos espaciales y el abordaje de conflictos de poder no resueltos, entre otros. De este modo, mientras el marco teórico proporciona una

crítica para deconstruir exclusiones, los lineamientos establecen acciones prácticas para superarlas, logrando un ordenamiento que no solo proclame la participación como principio, sino que la consolide en resultados tangibles.

Para la construcción de los lineamientos, se retoma los resultados de los análisis de la tesis en el marco de las tensiones, contradicciones y acuerdos encontrados en la construcción de la política de ordenamiento territorial de Montería en los últimos 20 años. En ese sentido, se han propuesto una serie de lineamiento o pautas que permiten desarrollar acciones para fortalecer la incidencia de los actores sociales en esta política y con ello fortalecer el sistema territorial y de planeación de Montería. Los lineamientos propuestos pueden orientar las decisiones e intervenciones de la participación social en las escalas urbana y rurales.

7.2.1 Lineamiento para la gestión y planificación territorial en el marco del ordenamiento

Los resultados demostraron que en Montería la planificación del territorio y su principal herramienta los POT, se han desarrollado como un producto de consultorías externas. Estas, en conjunto con la Secretaría de Planeación Municipal, controlan los resultados que posteriormente se pretenden validar con los actores sociales en espacios no vinculantes.

Por tanto, los POT se ha transformado en un mecanismo principalmente regulador de los usos del suelo, permitiendo imponer sanciones a quienes incumplan sus disposiciones, esto refleja que la dimensión social y su significado como política de Estado no se han consolidado. Aún falta visionar a este instrumento como un acuerdo técnico y político que promueve una gestión articulada entre los actores que dinamizan las decisiones en el territorio.

En este contexto, la política de ordenamiento no responde a una visión coherente ni integrada a las problemáticas del modelo territorial, por ello los actores sociales se sienten excluidos de esta política. La falta de una perspectiva integral y sistémica impide que el ordenamiento territorial de Montería ofrezca soluciones y propuestas a largo plazo, dejando un vacío técnico en el municipio. Hoy la planeación continúa con un enfoque fragmentado, carente de una visión holística y una escasa comunicación entre los diversos actores involucrados.

Ante esta situación, es necesario establecer nuevos lineamientos estratégicos para la gestión y planificación del territorio, bajo la responsabilidad de sus principales actores sociales como es la Alcaldía de Montería, junto con su dependencia la Secretaría de Planeación Municipal. Un primer ajuste para el municipio es comprender que su política de ordenamiento y sus herramientas, como el POT, constituyen una normativa de mayor jerarquía en el ámbito municipal en materia de planeación. Esto implica que las decisiones adoptadas deben estar

en constante articulación con otros instrumentos, como los planes de desarrollo territorial y las estrategias diseñadas para intervenciones sociales, ambientales, económicas, de gestión de riesgos, entre otras.

Este enfoque exige replantear la manera en que la Secretaría de Planeación ha concebido la formulación y ejecución de la política. Para ello, se debe transitar de una visión reduccionista y dualista hacia un enfoque integrador y sistémico, esto implica articular estrategias de desarrollo que respondan a las necesidades del municipio, vinculando acciones económicas, ambientales, sociales, y las realidades tanto urbanas como rurales.

Desde esta perspectiva, los POT estarían en condiciones de identificar los nuevos requerimientos, desafíos y demandas de las comunidades en el contexto actual. Además, podría fomentar una mayor sensibilización entre los actores involucrados, tanto políticos como comunitarios, con quienes es indispensable alcanzar consensos mínimos para lograr un territorio organizado y no improvisado; esto demanda, por tanto, una planificación que priorice el bienestar de las comunidades a corto y largo plazo.

Finalmente, para implementar este lineamiento, es crucial establecer un consenso político, un diseño metodológico sólido y una coordinación entre los actores sociales que participan en la política de ordenamiento y los afectados por ella en el ámbito municipal. Bajo esta perspectiva, se esperaría una interacción genuina entre las partes involucradas para impulsar procesos de gestión territorial que permitan definir puntos de encuentro, acuerdos, y la toma de decisiones y acciones concretas. Estas se materializarían en planes, programas y proyectos estratégicos en diferentes escalas, orientados a mejorar la calidad de vida de las poblaciones tanto urbanas como rurales, siempre con miras a construir un modelo de ordenamiento territorial realista y enfocado en la resolución de problemas.

7.2.2 Lineamiento para la promoción y comprensión de la participación social desde el gobierno municipal

Desde la Alcaldía de Montería, el significado de la participación social aún no se ha consolidado como un elemento obligatorio en su gestión, especialmente en lo que respecta al control social para la formulación y ejecución de políticas públicas. Aunque existe un Programa de Participación Ciudadana que facilita el diálogo con las comunidades sobre temas urgentes del día a día, no hay ningún vínculo en lo relacionado con la planificación y, en particular, con el ordenamiento del territorio. Este aspecto es desconocido incluso por los funcionarios encargados de trabajar con los actores sociales.

Por ello, es indispensable desarrollar un plan de fortalecimiento institucional dentro del gobierno municipal para que sus dependencias y programas logren alinearse con las políticas, iniciativas y proyectos que se están planeando y ejecutando en los territorios. Dicho plan debe incluir un acercamiento a las comunidades y actores sociales, con la claridad de que la participación ciudadana es un derecho fundamental y un eje clave para la innovación social y política.

En cuanto a la política de ordenamiento territorial, es crucial articularla con el Programa de Participación Ciudadana, entendiendo que las acciones en los territorios dependen de una planificación basada en herramientas como el POT. De este se derivan otros instrumentos, como los planes de desarrollo territorial y políticas sectoriales. Esto exige que las comunidades revisen las acciones previstas en el POT para sus territorios a corto y mediano plazo, reduciendo así las intervenciones improvisadas y siguiendo una ruta clara de desarrollo territorial.

De igual manera, el Programa de Participación Ciudadana puede convertirse en un garante del derecho a la participación de las comunidades en estos procesos de planificación. Además, debe orientar a los consultores involucrados en estos procesos para que generen más espacios de participación con metodologías adecuadas, asegurando una inclusión de todos los actores. Esto permitirá diagnosticar y proponer soluciones adaptadas al contexto, así como realizar seguimiento y evaluación de lo acordado como problemática territorial y sus posibles soluciones mediante la planificación.

7.2.3 Lineamiento para el fortalecimiento de capacidades en las organizaciones de la sociedad civil

La sociedad civil en Montería está organizada a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC), las cuales representan auténticamente a las comunidades tanto urbanas como rurales. Sus presidentes conocen en detalle el contexto territorial de los problemas y potencialidades de cada área geográfica que conforman. Sin embargo, a pesar de ser un actor social clave, no existe ningún reconocimiento a su labor en la formulación y ejecución de políticas públicas, lo que esta tesis considera una de las mayores tensiones y contradicciones del ordenamiento en el municipio. Hoy se reconoce que las JAC enfrentan múltiples debilidades para vincularse con el ordenamiento territorial como una política de Estado, las mismas no se involucran en su desarrollo ni tienen corresponsabilidad en su construcción.

Ante esta situación, es prioritario avanzar hacia un plan de fortalecimiento de las capacidades de las JAC en materia de planificación y participación ciudadana. Este plan debe enfocarse

en programas de formación en políticas públicas, con el objetivo de desarrollar habilidades y competencias para incidir en temas de desarrollo territorial. Además, es crucial que comprendan su papel en etapas clave de la política, como el diagnóstico, la formulación, el seguimiento y la evaluación de los instrumentos del POT.

Estas acciones, orientadas a potenciar la incidencia de las JAC, deben lograrse mediante acuerdos políticos que permitan la intervención de estas organizaciones como parte del control social a la administración municipal en el territorio. De esta manera, se podrá entender su verdadero rol comunitario y eliminar la percepción errónea de que las JAC obstaculizan o se oponen al progreso de las comunidades.

Este proceso requiere recursos y, sobre todo, la voluntad de quienes integran estas organizaciones para formarse y participar activamente en las instancias establecidas para la ejecución de la política. Es fundamental que instituciones nacionales, como la Confederación Nacional de Acción Comunal, y entidades regionales, como la Gobernación de Córdoba, la Alcaldía de Montería y la Universidad de Córdoba, faciliten las condiciones necesarias para implementar estas iniciativas con los comunales del municipio.

Por otro lado, ante la desconexión entre la política de ordenamiento y las JAC, es necesario que estas últimas organicen su trabajo en una red territorial de comunales les permitiría una comunicación más eficiente, facilitando ejercicios de seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo que el gobierno municipal implementa en las comunidades. Además, esta plataforma se alinearía con otras políticas sectoriales que, en muchos casos, no responden a una planificación orientada a resolver los problemas comunitarios.

Finalmente, es responsabilidad de las JAC capacitarse en la resolución de conflictos, tanto comunitarios como institucionales, el desafío de ejercer control social sobre las políticas territoriales aumenta la posibilidad de que surjan tensiones entre las comunidades y las instituciones. Por ello, es necesario que cuenten con protocolos establecidos para la mediación y resolución de conflictos territoriales de manera participativa y equitativa.

7.2.4 Lineamiento para la corresponsabilidad de la academia en la política de ordenamiento territorial

El papel de la academia, y en particular de la universidad pública, en la construcción y evaluación de la política de ordenamiento territorial durante los últimos 20 años en Montería ha sido casi inexistente. No hay evidencia que demuestre contribuciones significativas desde la ciencia y la técnica al desarrollo del ordenamiento, aunque en 2008 se le otorgó a la Universidad de Córdoba la oportunidad de trabajar en la revisión y ajuste del POT, este

proceso se limitó a una consultoría remunerada, sin un aporte científico relevante para la sociedad monteriana.

En este sentido, la academia no ha logrado posicionarse como un actor estratégico en la planificación y gestión del territorio de Montería, esto no significa que no participe en la elaboración de programas y proyectos con la administración municipal, pero lo hace de manera fragmentada, abordando aspectos ambientales, económicos y sociales de forma aislada, sin una perspectiva integral del desarrollo territorial a través del ordenamiento como política pública.

Frente a esta realidad, el rol que debe asumir la universidad pública es servir como puente entre la sociedad y las políticas territoriales, proporcionando directrices y lineamientos sobre cómo se formulan, implementan, monitorean y se evalúan las mismas. La universidad tiene la capacidad de poner a disposición sus recursos técnicos y científicos para abordar temas complejos, como la gestión de recursos naturales (agua, suelo, energía), modelos de asentamiento, movilidad, logística, mitigación del cambio climático y reducción de riesgos naturales, todos ellos objetivos prioritarios para el ordenamiento territorial actual.

Por ello, es necesario que los centros de investigación desarrollen líneas de trabajo enfocadas en la gestión y desarrollo territorial de Montería, combinando investigación teórica y práctica sobre la política de ordenamiento en las últimas dos décadas. Los incentivos para fomentar estudios permanentes sobre este tema deben provenir del apoyo conjunto de la universidad, la Gobernación de Córdoba y el municipio de Montería. Se debe trascender la visión de la planificación como un mero ejercicio de consultoría o publicación científica, y avanzar hacia la creación de un centro de pensamiento que genere insumos para la construcción de políticas públicas territoriales, la gestión del desarrollo y, sobre todo, que permita a las comunidades y actores sociales percibir que la universidad está cumpliendo su rol de avanzar en el conocimiento hacia una gobernanza del territorio junto a los actores estratégicos.

7.2.5 Lineamiento para la participación del sector privado en la gestión territorial

La respuesta del sector privado frente a la política de ordenamiento territorial en Montería puede resumirse, en una palabra: incertidumbre. Esto se debe a la falta de conexión entre las propuestas de desarrollo territorial y los sectores económicos que conforman este rublo.

A nivel municipal, los dos actores clave que impulsan acciones con impacto en el ordenamiento son los ganaderos (GANACOR) y el sector de la construcción (CAMACOL). Sin embargo, los resultados de las entrevistas realizadas en esta investigación demuestran que

su influencia en la política es prácticamente nula, por ello, no se han considerado aportes relevantes de este sector para avanzar hacia un modelo de ordenamiento coherente con las realidades económicas del municipio.

Esta desconexión entre el sector privado y la construcción de la política territorial es resultado de la descoordinación de la Alcaldía Municipal en la orientación de los procesos de participación social, gestionados por consultorías externas. La normativa no obliga a la inclusión de estos actores, lo que hace que sus contribuciones, fundamentales para la toma de decisiones, sean ignoradas en los POT.

Ante esta situación, es imperativo que la alcaldía municipal vincule de manera obligatoria al sector privado en las etapas de formulación del POT, dada la relevancia de sus actividades en el modelo de desarrollo territorial. Además, se deben establecer convenios o acuerdos interadministrativos de coordinación, cooperación y colaboración para alinear las planificaciones estratégicas de estas entidades con los insumos necesarios para construir un modelo territorial actual y deseado.

El sector ganadero marca la pauta en el desarrollo rural, la industria pecuaria, la gestión de conflictos por usos del suelo y el apoyo a las actividades económicas de las comunidades. Por ello, su visión es crucial para las decisiones a mediano y largo plazo del POT y para alcanzar metas vinculadas al desarrollo sostenible. Resulta inviable que no se consulte ni participe en el diseño e implementación de esta política.

En cuanto al sector de la construcción, es esencial que aporte su experticia técnica al ordenamiento municipal, ya que es este sector el que materializa el desarrollo urbano propuesto en los POT. Su contribución es valiosa para entender las dinámicas económicas del territorio y para adaptar infraestructuras, equipamientos y servicios públicos a las necesidades sociales, especialmente en comunidades menos favorecidas. Esto debe hacerse respetando las normas de planificación municipal, evitando contradicciones relacionadas con la especulación inmobiliaria y del suelo, que tanto afectan a las familias en áreas urbanas y rurales.

7.2.6 Lineamiento para la integración de la gestión ambiental en la implementación del ordenamiento territorial

En el POT de Montería, el papel de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) es claro dentro de sus funciones misionales, particularmente en el

control y cumplimiento de las determinantes ambientales, las cuales tienen prioridad en la elaboración, adopción y ajustes de los planes de ordenamiento en el municipio.

La labor de la CVS es esencial para asegurar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia del modelo de ocupación propuesto en el POT, así como para garantizar la articulación y continuidad de los instrumentos de planificación en el marco del desarrollo sostenible. No obstante, para cumplir con este objetivo, es crucial implementar nuevas estrategias institucionales que faciliten una coordinación efectiva con la Alcaldía de Montería. Esto permitiría establecer criterios técnicos para abordar la dimensión ambiental del territorio, tanto en zonas urbanas como rurales.

En este contexto, la creación de un sistema de información geográfica compartido entre ambas entidades es fundamental para gestionar datos a la escala adecuada. Asimismo, la armonización de los marcos legales emitidos por la Corporación y la Alcaldía resulta estratégica para simplificar procesos y reducir la burocracia en la planificación territorial y urbanística, siempre bajo el principio de seguridad jurídica.

Ante esta necesidad, es prioritario establecer una instancia de planificación territorial (como una Agencia o Consejo) entre ambas entidades, que permita resolver, junto a otros actores sociales, los desafíos ambientales que afectan las dimensiones económica y social del ordenamiento. Temas como la vivienda urbana, la gestión del riesgo y la conservación ambiental deben abordarse de manera integral, y no de forma aislada, como ha ocurrido hasta ahora.

La creación de esta instancia facilitará que, desde las etapas iniciales de formulación del POT, se aborden problemáticas como las determinantes ambientales, los conflictos históricos por el uso del suelo en áreas rurales y el avance del desarrollo urbano. Estos temas se convertirán en puntos centrales de la agenda municipal y, sobre todo, en generadores de confianza para las comunidades y actores afectados por las decisiones del POT.

Adicionalmente, este espacio de trabajo posicionará a la CVS como un actor clave en el seguimiento y evaluación del POT, hasta la fecha, no existen informes técnicos que permitan analizar con los actores sociales el progreso de Montería en su agenda ambiental y de desarrollo sostenible bajo la política de ordenamiento. Igualmente, fomentará la corresponsabilidad entre los actores sociales, promoviendo acciones que reduzcan el impacto de sus actividades en el territorio a corto y largo plazo.

7.2.7 Lineamiento para la integración efectiva de las instancias decisorias en el ordenamiento territorial

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, existen dos instancias clave para la discusión política y técnica sobre la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial: el Concejo Municipal y el Consejo Territorial de Planeación (CTP).

En el contexto de Montería, y según los hallazgos de esta investigación, se identificó que en ambos espacios la incidencia técnica es muy limitada y carece de impacto en las propuestas que influyen en el modelo de desarrollo territorial. El Concejo Municipal se enfoca principalmente en mediar aspectos políticos que puedan afectar las medidas del POT, especialmente en relación con la economía y actividades sectoriales de empresas y proyectos específicos que se alineen con sus intereses en la contienda política.

En este sentido, el Concejo Municipal aún desconoce o no reconoce la importancia de esta política integradora con otros programas y proyectos sectoriales. Esto ha llevado a que su control político no garantice un POT que proteja los derechos de los actores sociales, ni promueva la inclusión de aquellos actores estratégicos necesarios para lograr un modelo territorial coherente con las realidades de las comunidades.

Por ello, es necesario que los concejales de Montería establezcan un plan de acción que incluya la revisión y ajuste de las políticas públicas municipales, así como la comprensión de su relevancia para el desarrollo local. Al reconocer la jerarquía del POT, podrán ejercer su capacidad de incidencia política para ajustar otros planes, programas y proyectos que deberían alinearse con la planificación establecida por la Alcaldía. Los concejales son responsables de velar por su cumplimiento, debatir sobre su implementación y solicitar a la administración planes de mejora para optimizar este instrumento.

Asimismo, dado que el POT es aprobado por el Concejo Municipal, es fundamental que, en el marco del control político a la administración, se discuta su seguimiento y evaluación. En 20 años de implementación de planes, no existe evidencia de que la corporación se haya interesado en analizar cómo ha cambiado el desarrollo de Montería con la aplicación del ordenamiento territorial.

Respecto al CTP, este órgano consultivo participa en la construcción y seguimiento de las políticas públicas de Montería. Sin embargo, como se identificó en esta investigación, su función se limita a una representación simbólica de algunos sectores sociales. La mayoría de sus miembros carece de las habilidades y conocimientos necesarios para comprender el desarrollo de la política de ordenamiento territorial o su rol como asesores del municipio.

Por lo anterior, el CTP requiere una evaluación externa por parte de expertos, preferiblemente de la universidad pública de la región, para identificar sus debilidades y fortalezas. Posteriormente, se debe proponer una formación para los representantes sobre políticas públicas y, especialmente, sobre instrumentos de planificación como el POT y el plan de desarrollo territorial.

Además, con el apoyo de la academia, es necesario reunir a los sectores que conforman el CTP, explicarles las necesidades de este espacio y la importancia de elegir delegados con las competencias para incidir en todas las fases del POT. También es crucial incluir en la discusión la necesidad de realizar seguimiento y evaluación de las políticas públicas, ya que, hasta la fecha, ningún consejero del CTP tiene conocimiento sobre los resultados de la implementación de este instrumento en Montería.

7.2.8 Lineamiento para el fortalecimiento de la gobernanza territorial

Las dificultades identificadas en la implementación de la política de ordenamiento en Montería, expresadas en tensiones y contradicciones ya analizadas en esta tesis, indican que la gobernanza en el municipio tiene un nivel bajo. Esto se debe principalmente a dos razones clave: la falta de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno municipal para lograr un POT coherente con las necesidades de las comunidades (y no solo como una respuesta técnica por parte de consultores externos); y la ausencia de participación de los actores sociales que dinamizan el ordenamiento.

Esta realidad municipal lleva a proponer a la Alcaldía de Montería un rediseño institucional que involucre a todas las dependencias responsables de la ejecución de políticas públicas; este plan buscaría modernizar la gestión pública, fortaleciendo la participación de los actores sociales, fomentando la coordinación interinstitucional y promoviendo acciones concretas orientadas al desarrollo sostenible.

Avanzar en un proceso de gobernanza territorial en Montería tiene implicaciones directas en los actores que configuran y transforman el territorio, para esto se requiere que la Alcaldía abra espacios de articulación interna y externa para formular, monitorear y evaluar lo que los POT desarrollan en las comunidades. Además, es necesario establecer protocolos que faciliten la mediación con las comunidades y actores afectados por las medidas adoptadas por el plan.

A esto se suma la necesidad de fomentar una cultura de la transparencia y acceso a la información dentro de la gestión municipal, con lo cual los actores interesados realicen

seguimiento al cumplimiento de las acciones del POT, y que las comunidades puedan elevar sus demandas ante las autoridades administrativas o judiciales competentes, asegurando así el cumplimiento de lo establecido en este instrumento de planificación.

Otras acciones para fortalecer la gobernanza incluyen la evaluación anual de los resultados de la implementación del POT, para ello, es esencial utilizar tecnologías de la información que permitan canales de interacción, ya sea a través de plataformas web o redes sociales, entre la ciudadanía y la Alcaldía. Esto facilitaría la retroalimentación de información pública relevante para los tomadores de decisiones y los líderes sociales que representan a los diversos actores del ordenamiento.

Finalmente, entre las herramientas internacionales que podrían adaptarse al municipio está la creación de un observatorio de ordenamiento territorial. Esta opción implica un componente tecnológico basado en sistemas de información geográfica, indicadores para el seguimiento y evaluación de la política, e interactividad con los actores sociales. Estos observatorios permitirían monitorear en tiempo real la implementación del POT y generar alertas tempranas ante situaciones que afecten a las comunidades y sectores estratégicos de Montería.

CONCLUSIONES

Los hallazgos de esta tesis permitieron contrastar las hipótesis planteadas, confirmando su validez. Respecto a la primera, se demostró que las directrices de la política de ordenamiento territorial en Montería (2002-2021) no han logrado consolidarse ni como construcción social ni como práctica espacial, evidenciando tensiones estructurales en su implementación.

La investigación demostró que, durante los últimos veinte años, esta política se ha limitado a ser un instrumento técnico de planificación (incluso con rasgos sectoriales) enfocado principalmente en regular los usos del suelo urbano mientras desatendía los conflictos rurales. Las decisiones, adoptadas por consultores externos y técnicos municipales, prescindieron de procesos participativos, lo que contradice el principio de construcción social inherente al ordenamiento territorial. Esta carencia se manifiesta en la ausencia de espacios deliberativos, el desconocimiento de los intereses de los actores y la omisión de las dinámicas de poder en la configuración del territorio.

Esta situación ha convertido al ordenamiento en una política marcada por contradicciones, donde priman enfoques técnicos sobre los sociales. Al ignorar a los actores clave como constructores, ganaderos y comunidades, se perpetúa un modelo que favorece intereses económicos específicos, excluyendo a grupos vulnerables.

Además, la investigación confirmó que el ordenamiento territorial en Montería no se ha consolidado como práctica espacial, si bien se observan algunos avances en la organización urbana y rural, las intervenciones no han logrado transformar las relaciones entre comunidades, recursos y ecosistemas. La planificación de infraestructuras y la regulación de usos del suelo se han implementado sin un diálogo con los actores sociales, incluso excluyendo a aquellos con capacidades técnicas para orientar el desarrollo territorial. Desde el marco teórico, una auténtica práctica espacial implicaría articular estas acciones con procesos participativos que reconozcan el territorio como construcción social, condiciones que hasta la fecha no se han cumplido en el municipio.

La tesis valida igualmente la segunda hipótesis, demostrando que la política de ordenamiento territorial en Montería (2002-2021) no generó mecanismos de corresponsabilidad, participación efectiva ni articulación entre los actores sociales, imposibilitando la consolidación de un modelo territorial equitativo, equilibrado y sostenible.

La investigación confirma que el municipio carece de una visión de largo plazo basada en principios de sostenibilidad, que priorice las necesidades de los grupos vulnerables e integre armónicamente las dimensiones urbana y rural. Esta situación persiste debido a la falta de

voluntad política de la administración municipal para rectificar dichas falencias en la formulación de los instrumentos de planificación, particularmente los POT.

El análisis evidencia que, al no establecerse vínculos colaborativos entre los actores sociales que transforman el territorio, estos no asumen roles ni compromisos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades. A esto se suma que, históricamente, la política ha marginado a los actores sociales clave en los procesos decisorios, invalidando la participación como pilar fundamental para un ordenamiento coherente con las necesidades territoriales y perpetuando así un modelo fragmentado.

Durante la elaboración de los POT, la ausencia de diálogos significativos con las comunidades derivó en instrumentos que ignoran sus aspiraciones, agudizando las desigualdades urbano-rurales y los conflictos por el uso del suelo, especialmente en zonas campesinas. Actualmente, persiste la incertidumbre sobre si las políticas sectoriales de sostenibilidad responden a genuinos criterios de planificación o simplemente constituyen estrategias de marketing urbano, cuestión que deberá definirse en la implementación del nuevo plan vigente hasta 2033.

Con respecto a la construcción del estado del arte de esta investigación doctoral sobre la participación de los actores sociales en la planificación territorial, permitió identificar que, tanto a nivel internacional como local, existe un consenso académico acerca de la importancia estratégica de abrir espacios de discusión para que los actores sociales participen en la formulación e implementación de políticas públicas, en particular aquellas que ordenan el espacio. Es decir, desde el ámbito teórico y normativo, este principio estaría plenamente establecido, no obstante, lo contradictorio radica en que, en la práctica, dicha participación se ve limitada y condicionada por diversos intereses y relaciones de poder.

A partir de las experiencias internacionales, se observa una evolución desde enfoques tecnocráticos hacia modelos participativos e incrementales en la planificación territorial. Sin embargo, persisten críticas hacia las administraciones públicas sobre la forma en que instrumentan estos procesos, ya que muchas veces se realizan de manera solo técnica, buscando luego legitimar decisiones que los tomadores de poder ya han validado previamente, esto impacta la dimensión política y social que fundamenta la participación.

En cuanto a América Latina, la participación de los actores sociales se ha consolidado como un derecho fundamental, aunque su efectividad en los territorios es limitada debido a factores estructurales como la falta de voluntad política, instituciones débiles y restricciones en el acceso a información oportuna y de calidad.

En el caso de Colombia, se destacan los avances normativos en materia de participación social, especialmente desde la Constitución de 1991, que la reconoce como un derecho fundamental. Pero, en la práctica, este derecho se reduce a mecanismos formales de representación sin incidencia real en las decisiones públicas ni en la planificación territorial. Por tanto, el país enfrenta una paradoja: un discurso jurídico avanzado contrasta con una implementación deficiente.

Esta problemática no ha pasado desapercibida para la academia nacional, cuyos investigadores han señalado que la participación en los procesos de ordenamiento territorial está sesgada por enfoques economicistas y por la falta de articulación entre actores, lo que anula su incidencia en la toma de decisiones. Autores como Hernández (2010) y Duque (2018) han demostrado que dicha participación se limita a consultas o informaciones unidireccionales, sin otorgar a las comunidades capacidad real de influencia.

Así mismo, para la comunidad académica colombiana, existe una brecha entre el marco jurídico (que garantiza teóricamente este derecho) y la realidad de los actores sociales en los territorios. Esta disparidad genera una tensión estructural en los procesos de ordenamiento, mientras el Estado invoca la participación comunitaria como principio democrático, en la práctica, las estructuras de poder, especialmente las políticas y económicas, cooptan los espacios de decisión, relegando las voces de las comunidades a un plano secundario.

En el caso de Montería, al investigar la dinámica de los actores sociales en la implementación del ordenamiento territorial durante las últimas dos décadas, se evidencia un vacío tanto en la academia como en las instituciones gubernamentales, no existen estudios que analicen sistemáticamente la lógica de estos procesos en el territorio.

Los escasos trabajos disponibles, como los de Restrepo y Vega (2017) y Brunal (2021), señalan que los mecanismos de planificación local han sido elitistas y excluyentes, privilegiando a grupos con mayor influencia económica y política mientras marginan a comunidades vulnerables, en especial a poblaciones pobres, indígenas y afrodescendientes. Esta dinámica se ha perpetuado a través de los POT, en los cuales se han propuesto modelos de desarrollo obsoletos que profundizan la inequidad y la desigualdad, lo que a su vez deslegitima estos instrumentos de planeación al carecer de un enfoque participativo. A esto se suma la falta de voluntad política para institucionalizar los procesos participativos y la ausencia de metodologías adaptadas a las realidades urbanas y rurales, con estas dificultades convierte lo que podría ser un motor de transformación social en simples trámites administrativos.

La reflexión sobre el ordenamiento territorial como política, se puede decir que se configura como una construcción social en permanente transformación, donde convergen debates conceptuales, metodologías en evolución y tensiones propias de las sociedades contemporáneas frente a los retos de gestionar el territorio. Lejos de ser una disciplina estática, se revela como un campo transdisciplinar que articula saberes técnicos con dinámicas sociales, económicas, ambientales y políticas, requiriendo para su efectividad una comprensión profunda de las comunidades, marcos teóricos robustos y metodologías que incorporen activamente a los actores del desarrollo.

Con respecto a los marcos teóricos esta investigación doctoral ha establecido un diálogo crítico con tres perspectivas teóricas fundamentales para analizar la participación social en el contexto monteriano. La teoría de sistemas complejos, que permite entender el territorio como un espacio dinámico donde múltiples actores interactúan, generando tensiones y negociaciones constantes que moldean las políticas públicas. La teoría de Foucault que evidencia las relaciones asimétricas de poder que determinan la distribución de recursos, demostrando que el ordenamiento territorial trasciende lo técnico para constituirse en un proceso ético-político donde la justicia espacial resulta primordial. La teoría del reconocimiento de Honneth, que devela los mecanismos de exclusión que han marginado sistemáticamente a diversos grupos en la formulación de los POT durante las últimas dos décadas.

La interpretación de las situaciones que se presentan en la política en Montería muestra un panorama donde juntas de acción comunal, comunidades rurales, desarrolladores urbanos y poblaciones con enfoque diferencial han sido históricamente excluidas de los procesos decisorios, generando conflictos estructurales que obstaculizan el desarrollo territorial. Este escenario demanda una transformación radical del sistema de planeación territorial que debe orientarse hacia la creación de instancias deliberativas permanentes, la revisión integral de los mecanismos de participación y la incorporación efectiva de saberes locales y perspectivas diversas.

La situación genera un desafío a los implementadores de las políticas territoriales, los cuales requieren superar los modelos tecnocráticos tradicionales para construir procesos inclusivos, donde las comunidades no solo sean consultadas sino reconocidas como actores capaces de diagnosticar problemáticas y proponer soluciones contextualizadas. Esto implica una redistribución real del poder decisorio mediante la aplicación de metodologías innovadoras que transformen el ordenamiento territorial en un instrumento para la gobernanza, capaz de articular las múltiples voces que configuran el territorio y de traducirlas en políticas públicas más justas y representativas. La experiencia de Montería revela así la urgente necesidad de

repensar los marcos institucionales para que la participación trascienda el discurso y se concrete en prácticas transformadoras.

En relación con el contexto del ordenamiento territorial en Colombia y particularmente en Montería ha mostrado importantes avances conceptuales, normativos y políticos que han redefinido su ámbito de aplicación. Sin embargo, persiste una profunda brecha entre los marcos teórico-jurídicos que promueven una visión integral del desarrollo territorial y la realidad de su implementación marcada por tensiones constantes entre los diversos actores involucrados. Estas dificultades se agravan por la frágil institucionalidad, la escasa articulación entre niveles de gobierno, las pugnas de poder y la prevalencia de intereses particulares sobre el bien colectivo, factores que terminan distorsionando los modelos territoriales propuestos.

A nivel nacional, se puede concluir que resulta imperativo superar la concepción del ordenamiento territorial como un instrumento de regulación del uso del suelo, percibido frecuentemente por la ciudadanía como un conjunto de restricciones. Por el contrario, debe consolidarse como una auténtica política de Estado que oriente la gobernanza territorial, trascendiendo su carácter burocrático para convertirse en un proceso dinámico con mecanismos participativos validados que permitan la concertación efectiva entre todos los actores que transforman y dinamizan el territorio. Este desafío adquiere mayor relevancia al considerar los complejos problemas de gestión territorial que enfrenta el país, donde destacan la desigual distribución de la tierra (con el 10% de los propietarios concentrando el 70% del suelo rural según la UPRA (2017)) y los patrones de urbanización descontrolados.

La situación en Montería ejemplifica claramente estos retos estructurales. Aunque la ciudad ha avanzado en la formulación de instrumentos de planificación, su implementación efectiva sigue siendo limitada, evidenciando una marcada desconexión entre lo establecido en el POT y las dinámicas territoriales reales. Su expansión urbana se caracteriza por una preocupante segregación socioespacial, infraestructura vial insuficiente, asentamientos informales en zonas de alto riesgo y conflictos por usos del suelo, a lo que se suman graves deficiencias en la cobertura de servicios públicos. Además, el crecimiento económico no ha ido acompañado de estrategias innovadoras en movilidad, transporte o adaptación al cambio climático, lo que profundiza los desequilibrios territoriales.

En adición a lo anterior, la interacción entre los diversos actores involucrados en el ordenamiento territorial de Montería presenta una complejidad marcada por la diversidad de intereses, perspectivas y niveles de influencia. Desde las instancias gubernamentales como la Alcaldía Municipal y el Concejo, pasando por entidades técnicas como la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS) y el Consejo Territorial de

Planeación (CTP), hasta los sectores privados, organizaciones sociales y medios de comunicación, cada uno ejerce un papel determinante en la configuración del territorio.

La tesis concluyó que las relaciones entre los actores sociales están caracterizadas por una marcada asimetría de poder, donde la Secretaría de Planeación de la Alcaldía concentra la mayor capacidad de decisión sobre las acciones a implementar y la asignación de recursos en el POT. Esta centralización contrasta con la limitada incidencia de los actores comunitarios y académicos, mientras que el sector privado ejerce su influencia principalmente a través de proyectos sectoriales más que en la planificación territorial.

Lo dicho hasta aquí supone que el principal obstáculo para la implementación efectiva del POT radica en la ausencia de mecanismos institucionales que permitan una retroalimentación constante entre el diseño técnico del instrumento y las necesidades reales de la ciudadanía. Esta problemática se agrava por la influencia de grupos armados y redes de narcotráfico que distorsionan la gobernanza territorial mediante la coacción a comunidades y la imposición de patrones de ocupación ilegales.

Con respecto a los actores sociales en específico, es fundamental señalar que el Concejo Municipal, pese a su rol normativo y de control político, ha visto limitada su capacidad técnica para debatir adecuadamente sobre desarrollo territorial, mostrando además vulnerabilidad ante presiones de grupos económicos. Los cabildos abiertos como un espacio dinamizado por esta Corporación, no han logrado garantizar una participación efectiva de los sectores más vulnerables ni la incorporación sustantiva de sus demandas.

Por su parte, el Consejo Territorial de Planeación -CTP- ha experimentado un paulatino debilitamiento como instancia consultiva, evidenciado en la escasa consideración de sus recomendaciones y la falta de reconocimiento institucional. En el ámbito de Corporación ambiental -CVS- enfrenta tensiones constantes con el sector ganadero y otros actores económicos que resisten la aplicación de determinantes ambientales.

También se debe señalar que los gremios empresariales como CAMACOL y GANACOR ejercen una influencia casi nula, a pesar de su incidencia en la definición de usos del suelo, promoviendo visiones de desarrollo que frecuentemente entran en conflicto con la sostenibilidad ambiental y las vocaciones rurales del territorio. Mientras el primero aboga por la flexibilización de normas urbanísticas, el segundo defiende intereses productivos que generan tensiones con otros actores.

Por otro lado, las organizaciones comunitarias, particularmente las Juntas de Acción Comunal, enfrentan serias limitaciones para incidir en las decisiones pese a su papel articulador entre

la base social y las instituciones. Esta marginalización de la sociedad civil, sumada a la fragmentación institucional y la influencia de actores ilegales, configura un escenario donde el ordenamiento territorial dista significativamente de sus principios teóricos de integralidad y participación. La superación de estos desafíos requiere transformaciones profundas en los mecanismos de gobernanza que permitan una distribución más equitativa del poder en la toma de decisiones sobre el territorio.

Otro aspecto a considerar son los grupos armados los cuales ejercen un control fáctico sobre amplias zonas, imponiendo sus propias normas de uso del suelo y ocupación territorial. Esta dualidad de poder institucional y el ilegal genera contradicciones insalvables en la planificación, pues las determinaciones técnicas chocan constantemente con las realidades impuestas por la violencia.

Con relación al análisis de las tensiones, contradicciones y acuerdos en la política de ordenamiento territorial de Montería se ha podido establecer un panorama complejo caracterizado por profundas divergencias entre los actores involucrados. La desconfianza generalizada hacia los instrumentos de planificación surge de su evidente permeabilidad a conflictos de interés y marcada desconexión entre las instituciones municipales y la sociedad civil. Estas tensiones se manifiestan claramente en la exclusión sistemática de las comunidades urbanas y rurales de los procesos decisorios, situación agravada por factores externos como el lavado de activos y el control territorial ejercido por grupos armados al margen de la ley.

La fragilidad institucional de la Alcaldía de Montería impide alcanzar un modelo de desarrollo equilibrado que armonice la expansión urbana, la protección ambiental y las actividades productivas. Este escenario refleja un proceso de planificación fragmentado donde los aspectos técnicos frecuentemente ceden ante consideraciones políticas, perpetuando desigualdades históricas en la distribución de oportunidades y recursos. Las contradicciones inherentes al sistema se hacen evidentes al contrastar el discurso oficial que promueve la participación ciudadana con la realidad de sus limitados impactos en las decisiones finales, así como en la incoherencia entre el crecimiento urbano descontrolado y las supuestas políticas de sostenibilidad ambiental.

Los hallazgos de la investigación muestran que las contradicciones emergen como consecuencia de problemas estructurales que incluyen la influencia desmedida de intereses particulares, la deficiente coordinación institucional y la presencia de actores ilegales que distorsionan la gobernanza territorial mediante el uso de la violencia. Sin embargo, el proceso también ha generado algunos consensos significativos, aunque todavía incipientes y frágiles,

como la inclusión de criterios ambientales en la planificación, el reconocimiento formal de la necesidad de ampliar los espacios de participación social y los primeros esfuerzos de articulación entre sectores productivos y autoridades ambientales representan avances notables.

Es fundamental señalar que el proceso de planificación territorial en Montería pone en evidencia cómo la omisión sistemática de los diversos actores sociales constituye el principal obstáculo para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. La investigación demuestra que aquellos grupos que transforman activamente el espacio geográfico han sido tradicionalmente excluidos de los procesos decisorios, generando una profunda brecha entre los instrumentos de planificación y las dinámicas reales que configuran el territorio.

En cuanto al aporte de la tesis se logró proponer una categoría de análisis para la interpretación de la participación de actores sociales en la política de ordenamiento territorial, la misma se ha denominado *reconocimiento de los actores territoriales*. Esta ofrece un marco analítico que permite visibilizar las dinámicas de poder, participación y exclusión en el ordenamiento; la misma está inspirada en la teoría del reconocimiento de Axel Honneth y adaptada a las escalas geográficas locales, en la que el reconocimiento no es solo un acto simbólico, sino una condición fundamental para la justicia espacial y la democratización de las decisiones urbanas y rurales.

Para lograr un análisis sistémico del reconocimiento de los actores territoriales en procesos de ordenamiento, es esencial identificar primero a los actores clave cuya incidencia dinamiza el territorio. Luego, debe evaluarse su grado de aceptación en la gestión de la política, así como su capacidad real para influir en la planificación. Finalmente, se requiere una respuesta clara que garantice la trazabilidad de su participación, registrando cómo sus propuestas se integran en las decisiones, las tensiones generadas y los acuerdos alcanzados. Este enfoque busca articular las voces de los actores con el modelo territorial, equilibrando sus intereses y dinámicas en el territorio.

En el caso específico de Montería, se observa cómo la marginación de sectores clave y comunidades revela las limitaciones de un modelo que privilegia formalismos participativos sobre procesos incluyentes. Los actuales mecanismos de consulta han funcionado como ejercicios de legitimación, sin capacidad real para incorporar las visiones y necesidades de quienes habitan y transforman cotidianamente el territorio.

Frente a este escenario, el estudio propone lineamientos para una transformación estructural en el enfoque de planificación, que debe evolucionar hacia modelos donde la participación trascienda lo declarativo para convertirse en un principio rector de la gestión territorial. Esto

exige replantear profundamente las estructuras de gobernanza mediante un rediseño institucional que garantice articulación intersectorial, transparencia en la información y sistemas efectivos de monitoreo y evaluación de los planes territoriales.

La aplicación práctica de esta perspectiva analítica ofrece una alternativa concreta para superar las contradicciones identificadas en el ordenamiento territorial. Al reconocer a los diversos actores como sujetos estratégicos y no como beneficiarios pasivos, se sientan las bases para construir instrumentos de planificación que funcionen como herramientas efectivas de equidad espacial. Este enfoque, replicable en contextos similares, representa un camino viable hacia la consolidación de una auténtica democracia participativa en la gestión del territorio, donde la justicia social y el desarrollo sostenible dejen de ser aspiración para convertirse en realidad tangible.

BIBLIOGRAFÍA

- Afame, S., & Henkel, H. (2012). Análisis de la fase de caracterización y diagnóstico del subsistema natural de los ordenamientos ecológicos estatales del Estado de México e Hidalgo. Quivera. Revista de Estudios Territoriales, 14(1), 48-65.
- Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo? Sociológica (México), 26(73), 249-264.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2017). Levantamiento de una línea de base del programa de POT modernos. Informe de línea de base de la evaluación y documentación de bases de datos.
- Aguilar Acosta, M. (2022). Factores que determinan las dinámicas de crecimiento y transformación del suelo rural a suelo urbano en la ciudad de Montería, 2002-2020. Un ejercicio prospectivo a 2033 (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia).
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del clad Reforma y Democracia, (39), 5-32.
- AIDA & Universidad de Antioquía. (2020). Guía sobre ordenamiento territorial para la defensa del territorio.
- Alarcón Roncancio, A. M. (2014). Guía para realizar el seguimiento y control a los POT sobre los asuntos ambientales concertados con la CAR. Caso del municipio de Guacheta (Cundinamarca) (Bachelor's thesis, Universidad Piloto de Colombia).
- Alcaldía de Montería. (2010). Expediente Municipal del POT Montería 2002-2015. <https://www.monteria.gov.co/documentos/pot/>
- Alcaldía de Montería. (2010). Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Montería. [Documento técnico]. Secretaría de Planeación Municipal.
- Alcaldía de Montería. (2011). Plan Maestro de Cambio Climático Ciudad Verde 2019. Secretaría de Planeación. <https://www.monteria.gov.co/documentos/338/ciudad-verde/>
- Alcaldía de Montería. (2019). Informe de gestión: Plan de Ordenamiento Territorial. <https://www.monteria.gov.co/documentos/454/plan-de-ordenamiento-territorial--pot/>
- Algranati, S., Bruno, D., & Lotti, A. (2012). Mapear actores, relaciones y territorios. Una herramienta para el análisis del escenario social. Cuadernos de cátedra, 3, 1-22.

- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai*, (27-28), 64-79.
- Álvarez Alvear, A. L. (2016). La participación comunitaria en la formulación del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UN. <https://repositorio.unal.edu.co/>
- Alvear Perez, D. E. (2021). Articulación normativa en la planeación del desarrollo territorial de cara a la relación entre el río Sinú y la ciudad de Montería.
- Ángel, J. E. (2010). Manejo de stakeholders como estrategia para la administración de proyectos de desarrollo en territorios rurales. *Agronomía Colombiana*, 28(3), 491-499.
- Aparicio, Rueda, L. F (2016). Evolución de las teorías sobre Control Territorial en el mundo y en Colombia: Un estado del arte. ESDEG Editorial. <https://esdeglibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/7/4/212?inline=1>
- Arancibia Carrizo, J. (2010). El concepto de poder en la obra de Michel Foucault.
- Ardila Rodríguez, R. L., & Parra Santamaría, L. A. (2015). Caracterización y análisis de los actores, discursos e imaginarios sociales que inciden en el proceso de urbanización y transformación rural en el municipio de Cota, Cundinamarca.
- Ardila, G., & Valdés, M. F. (Eds.). (2018). Ciudad, sostenibilidad y posconflicto en Colombia: Montería, Pereira, Florencia, Buenaventura. Friedrich-Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL).
- Arzeno, M. (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. *Estudios socioterritoriales*.
- Avila Tuirán, J. A. (2022). Una mirada geográfica de los cambios realizados en las áreas de actividad, tratamientos urbanísticos y actuaciones y proyectos del plan de ordenamiento territorial adoptado por el municipio de Montería en el año 2021.
- Banco Mundial. (2021). Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia. Documento institucional.
- Barón. M. E. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (48), 133-154.
- Belemmi Baeza, V. (2015). El ordenamiento territorial como catalizador de conflictos territoriales.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2014). Introducción a la teoría de la planificación territorial. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2016). Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 48(189), 353–368. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76487>

- Benedetti, A. (2008). Apuntes del Seminario de Postgrado: Territorialidad, regiones y fronteras en el noroeste argentino. Aproximaciones teórico-metodológicas desde la geografía política. Universidad de Filosofía y Letras, UBA.
- Berdoulay, V y Soubeyran, O (1994) Los Nuevos Territorios de la Prospectiva. Espacio y Sociedad. N°75. Ed. Harmattan.
- Berthold, É., Pawliw, K., & Frenette, A. (2018). L'aménagement durable du territoire et la participation citoyenne : une relation à penser. *Cahiers de géographie du Québec, 62*(175), 9–14. <https://doi.org/10.7202/1057077ar>
- Beuf, A. (2017). El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas. Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina, 3-21.
- Beuf, A., & Rincón, P. (2017). Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina. Universidad de los Andes.
- Bielza, V. (1993) Los Desequilibrios Territoriales: desarrollo y Ordenación del Territorio, Ed. Taurus. Madrid.
- Bielza, V. (2008). Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Bonilla Hoyos, J. A. (2018). La participación ciudadana como proceso para el fortalecimiento del desarrollo urbano.
- Botero Gómez, P., Torres Hincapié, J., & Alvarado, S. V. (2008). Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana-política juvenil en Colombia. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, niñez y juventud, 6(2), 565-611.
- Botero Presiga, A. D. (2016). Periferia del poder en Michel Foucault. Tesis de grado. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Botero Urquijo, D. A., Cabeza Herrera, Ó. J., & Flórez Pabón, C. E. (2023). Reconocimiento y libertad social en el pensamiento de Axel Honneth. Revista Guillermo de Ockham, 21(1), 289-306.
- Boxó Cifuentes, J. R., Aragón Ortega, J., Ruiz Sicilia, L., Benito Riesco, O., & Rubio González, M. Á. (2013). Teoría del reconocimiento: aportaciones a la psicoterapia. Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría, 33(117), 67-79.
- Bozzano, H. (2012, October). El territorio usado en Milton Santos y la Inteligencia Territorial en el GdRI INTI. Iniciativas y perspectivas. In 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI," Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation".
- Brunal Vergara, R. H. (2021). Participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial de Montería. (Tesis Maestría, Universidad Jorge Tadeo Lozano).
- Burotto, P. F. J. (2002). Los estatutos epistemológicos del poder. Cinta de Moebio, (14).

- Bustamante, G. (2006). Montería, desplazamiento forzado y cambios en el sistema urbano, 1980-2004 (Tesis de Maestría, en Planificación y Administración del Desarrollo Regional).
- Cabello, R. J. M. (2011). El nuevo modelo andaluz de ordenación territorial estudio teórico-jurídico del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (Decreto 206/2006 de 28 de noviembre) (Doctoral dissertation, Universidad de Córdoba (ESP)).
- Cabeza, Á. M. (2006). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia, 13.
- Cajiao, L., & Gómez, P. (2011). Organizaciones Comunitarias como Opción de Micropoder caso: Nashira (Doctoral dissertation, Tesis de Maestría, Universidad de Buenaventura. Santiago, Cali).
- Caravaca, I. (2015). Introducción a la Teoría de la Planificación Territorial. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 42(125), 301-305. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1810/861>
- Cardona González, A. H. (2022, abril 4). El uso de medios de comunicación como acción para el desarrollo de la política pública ambiental. Derecho del Medio Ambiente. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/el-uso-de-medios-de-comunicacion-como-accion-para-el-desarrollo-de-la-politica-publica-ambiental/>
- Carnovale, Natalia, y Diego Beretta. 2019. "Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario". Temas y Debates 23 (38): 151-167. 10.35305/tyd.v0i38.444.
- Carta Europea de Ordenamiento del Territorio (1983). In Conferencia Europea de Ministros de Ordenamiento Territorial (CEMAT). Torremolinos, España. Recuperado de <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>.
- Castañeda, J. (2020). Límites y desafíos de la participación ciudadana en la revisión de los planes de ordenamiento territorial: una mirada al caso de Chía, Cundinamarca. Repositorio Institucional–Universidad de los Andes.
- Castro Díaz, R. (2017). Epistemología y pragmatismo en el análisis de los sistemas complejos. Revista latinoamericana de metodología de las ciencias sociales, 15 P.
- Cataia, M. (2017). Uso del territorio y del lugar: Poder del ordenamiento y contraracionalidades. En Beuf, A. y Rincón, P. (Comp.), Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos – IFEA.
- Cedeño Álvarez, E. S. (2019). La participación ciudadana en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Arauca 2016-2019.

- CEPAL. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar.
- Chorley, R.J. Y Haggett, P. (1971): La Geografía y los modelos socio-económicos, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Colpas Gutiérrez, J. (2015). El concepto de espacios de poder desde la mirada de Michel Foucault. *Amauta*, 13(25), 51-66.
- Comisión Europea. (2001). Libro blanco sobre la gobernanza europea (COM(2001) 428 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0428>
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 43.091. h
- Consejo del Gobierno Vasco. (2015). Guía de participación para la revisión de las directrices de ordenación territorial. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, País Vasco
- Consejo Territorial de Planeación Medellín. (2013). Consejo Territorial de Planeación y Plan de Ordenamiento Territorial Medellín.
- Contreras, M. (2019). Sociedad en vilo.: Participación y desarrollo en el ordenamiento territorial de Bogotá. Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Cordero Rodríguez, C., & Sánchez Arroyo, A. (2021). Análisis del aprovechamiento logístico del río Sinú como una alternativa al transporte de carga en el departamento de Córdoba.
- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS). (2024). Objeto misional. <https://www.cvs.gov.co/>
- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS). (2006). Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Sinú (POMCA). [Documento técnico]. <https://www.scribd.com/document/506097542/Estudio-de-Caso-Pomca-Rio-Sinu>
- Correa-Orozco, J., y Cohen-Cárdenas, E. (2019). El río y el desarrollo urbano. Los casos de Barranquilla y Montería. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(2), 109-116.
- Cremades, J. (2007). *Micropoder: La fuerza del ciudadano en la era digital*. Espasa.
- Crissi Aloranti, V. (2021). Un modelo conceptual para el abordaje del ordenamiento territorial. *Economía, sociedad y territorio*, 21(67), 865-892.

- Cruz Gallach, H. (2008). Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales. BAGE. Boletín de la Asociación Española de Geografía, (48), 375-387.
- Cruz Gallach, H. (2013). Participación y conflicto en la ordenación del territorio. Ciudades y pueblos que puedan durar: políticas locales para una nueva época, 173-188.
- Dallabrida, V. R. (2005). Gobernanza y Planificación Territorial: para la Institucionalización de una Práctica de "Concertación Público-Privada". Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal, 1(4), 61–94. <https://doi.org/10.14409/da.v1i4.1181>
- DANE. (2021). Informe de estadística Sociodemográfica Aplicada. Patrones y tendencias de la transición urbana en Colombia. Documento institucional.
- Daros, W. R. (2002). ¿ Qué es un marco teórico?. Enfoques, 14(1), 73-112.
- De Terán, F. (1983). La ordenación territorial: Evolución y crisis de los fundamentos teóricos.
- Defensoría del Pueblo. (2020). Alerta temprana nº 005-2020, de inminencia: Para proteger a los habitantes de los municipios de San Carlos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo y Montería, departamento de Córdoba. <https://www.defensoria.gov.co/>
- Defensoría del Pueblo. (2024, 24 de enero). La expansión y consolidación de los grupos armados ilegales son la principal amenaza para el país. <https://www.defensoria.gov.co/-/la-expansi%C3%B3n-y-consolidaci%C3%B3n-de-los-grupos-armados-ilegales-son-la-principal-amenaza-para-el-pa%C3%ADs>
- Deleuze, G. (1987). Foucault. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Delgado, O. (2003). Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea. Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Misión para el fortalecimiento del sistema de ciudades. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/zz_2014_sistema_ciudades_WUF%20Resultados%20Misi%C3%B3n%20Sistema%20de%20Ciudades%20-%20Abril%202014.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Observatorio del Sistema de Ciudades. [Plataforma de datos]. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). TerriData: Plataforma de datos territoriales de Colombia. [Base de datos]. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). TerriData: Plataforma de datos territoriales de Colombia. [Base de datos]. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). TerriData: Plataforma de datos territoriales de Colombia. [Base de datos]. <https://terridata.dnp.gov.co/>

- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2019). Política General de Ordenamiento Territorial Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial.
- Departamento Nacional De Planeación-DNP. (2018). Terridata. Recuperado 12 de diciembre de 2020 de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/23001>
- Departamento Nacional De Planeación-DNP. (2020). Reflexiones sobre ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia. Nuevas Ediciones S.A.S.
- Departamento Nacional De Planeación-DNP. (2021). Informe del estado de avance del ordenamiento territorial en Colombia 2018 – 2021.
- Díaz Carvajal, M. (2020). Cultivos periurbanos y cambios en los usos del suelo en la ciudad de Montería: el caso de los Garzones un enfoque desde la geografía rural.
- Díaz Díaz, C., & López Bayona, A. (2021). Concentración de tierras en Colombia. Una radiografía rural.
- Díaz Parra, K. Y. (2018). Autogestión y desarrollo: Tensiones narrativas en torno a la política de planeación participativa en San Vicente del Caguán - Colombia, 2011-2017 [Tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte]. Repositorio institucional. <https://posgrado.colef.mx/tesis/20161254/>
- Díaz, M. (2020). Cultivos periurbanos y cambios en los usos del suelo en la ciudad de Montería: el caso de los garzones un enfoque desde la geografía rural. Montería: Universidad de Córdoba.
- Duque Cante, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Revista derecho del Estado*, (38), 67-95.
- Duque, I. F. (2018). Del derecho a participar, incidir y decidir en el ordenamiento territorial. *Crítica urbana: revista de estudios urbanos y territoriales.*, 1(2), 23-25.
- Echalecu Castaño, A. I. (2001). La participación ciudadana en los planes de ordenación urbana. Análisis y propuesta. El caso concreto de Pamplona-Iruña.
- Egio-Rubio, C. J., & Torrejón-Cardona, E. Y. (2014). Actores sociales y ordenamiento territorial rural Los corregimientos de Medellín, Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 24(2), 151-160.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109.

- Espiter Villa, V. M. (2021). La teoría del reconocimiento de Axel Honneth: un bosquejo moral de las formas de menosprecio social. Cuadernos De Filosofía Latinoamericana, 42(125). <https://doi.org/10.15332/25005375.6372>
- Farinós Dasí, J., & Montiel Márquez, A. (2022). Ordenación del territorio y políticas públicas: concurrencias, condicionantes y limitaciones operativas. Opciones para una gobernanza efectiva. Farinós Dasí, J. & Serrano Rodríguez, A.(coords.), 391-409.
- Farinós, D. J., Sánchez-Manjavacas, E. P., & Quintanilla, P. (2017). Cultura Territorial: de la información al conocimiento y el compromiso para la acción ciudadana. La iniciativa de la “Cátedra de Cultura Territorial Valenciana”.
- Farinós, Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles.
- Farinós, Dasí, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, (67), 219-235.
- Farinós, Dasí, J. F., Latasa Zeballos I., Prada , Llorentes, E. & Rodríguez, A. S. (2022). El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia. Universitat de València.
- Farinós, J. (2012). Reinterpretando la cohesión territorial: retos para un nuevo modelo de desarrollo territorial y de su planificación. Seminario internacional sobre ordenación y desarrollo territorial sostenible. Mayo 16 a 18 de 2012. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-IGAC. Bogotá.
- Farinós, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/90072>
- Farouk, H., El Hefnawi, A., & El Refaie, M. E. (2011). Efficiency of participation in planning. *Alexandria Engineering Journal*, 50(2), 203–212
- Faundes Peñafiel, J. J. (2017). Honneth y la demanda por el reconocimiento intercultural de los pueblos indígenas. *Perfiles latinoamericanos*, 25(49), 303-323.
- FEDESARROLLO. (2022). Diagnóstico y recomendaciones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. Propuestas para el cumplimiento de los acuerdos de París
- Fernández Muñoz, S. (2008). Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid. *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, (46). Recuperado a partir de <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/669>
- Foucault, M (2018) El poder una bestia magnifica: sobre poder, la prisión y la vida. (Trad. Horacio Pons). Siglo Veintiuno Editorial.
- Foucault, M. (1978). Microfísica del poder (S. Ramos, Ed. y trad.). Las Ediciones de La Piqueta. (Publicado originalmente en francés en 1977)

- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 83-99.
- Fundação Getulio Vargas (FGV). (2016). Processos participativos nos territórios. <https://www.fgv.br>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP) & Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2016). Institucionalidad socavada: Justicia local, territorio y conflicto. Subregión sur de Córdoba. <https://storage.ideaspaz.org/documents/57c70672345d9.pdf>
- Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). Crimen, captura y reconfiguración del Estado: impacto sobre la economía colombiana. Ediciones Uniandes.
- García Fanlo, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben.
- García R (2006). Sistemas complejos Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Gedisa.
- García Sánchez, E. (2007). El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3(6), 199-216.
- García, R. (1994). Interdisciplinariedad y sistemas complejos. *Ciencias sociales y formación ambiental*, 85-124.
- Gomez Orea, D. (2001). Ordenación territorial, Mundi-prensa. Barcelona, España
- Gomez Orea, D. (2008). Ordenación territorial, segunda edición. Mundi-prensa. Barcelona, España
- Gómez Orea, D., & Villarino, M. T. G. (2016). Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia. In *Autonomías y ordenación territorial y urbanística: memorias IX simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial* (pp. 45-67). Universidad de Cuenca.
- González Cabezas, M. (2018). La participación ciudadana como herramienta para la equidad territorial: estudio de los movimientos ciudadanos durante la crisis económica.
- González Quevedo, A. N. (2022). Incidencia del ordenamiento territorial en el desarrollo económico de los territorios: Análisis de caso Puerto López, Meta.
- González Rodríguez, N. Y. (2023). Aportes metodológicos para la articulación de PDT y POT Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial.
- González, A. F. (2016). Territorio y espera. Hacia un análisis del habitar los territorios de la espera. aportes epistemológicos desde la geografía para entender la territorialidad/Pp. 45–62. *Cardinalis*, (6).
- González, M. (2015). Gentrificación y especulación inmobiliaria en ciudades intermedias de Colombia. Universidad Nacional de Colombia.
- González, Mejía, H. (2020). Ordenamiento territorial en América Latina Situación actual y perspectivas. Colección Eurosocia.

- Guardamagna, M., & Reyes, M. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía, sociedad y territorio*, 19(59), 1003-1033.
- Guardián, A. (2007). El paradigma cualitativo en la investigación socio-educativa. San José, Costa Rica: CECC y AECl.
- Gudiño, M (2020). Estrategias e instrumentos para consolidar el ordenamiento territorial en América Latina. En J, Robles (Ed.) *Ordenación Territorial: Sistema de apoyo a la toma de decisiones*. PP 7-13. Universidad Autónoma del estado de México.
- Gudiño, M. E. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva geográfica*, 20(1), 11-36.
- Gudiño, M. E. (2016). El Ordenamiento Territorial en América Latina ¿Ilusión o Realidad?
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1).
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1).
- Gutiérrez Sanín, F. (2019). Clientelismo, paramilitarismo y conflicto armado en Colombia. *Debate*.
- Haesbaert, R. (2004). Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. *Porto Alegre*, 16.
- Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109.
- Hernández, G. A., & Rojas, R. (2015). Territorio, actores y planeación en áreas rurales anexas a desarrollos urbanos: corregimiento de Pasquilla (Bogotá, Colombia). *Gestión y Ambiente*, 18(2), 13-27.
- Herzog, B., & Hernández I, F. (2012). La noción de «lucha» en la teoría de reconocimiento de Axel Honneth Sobre la posibilidad de subsanar el «déficit sociológico» de la Teoría Crítica con la ayuda del Análisis del Discurso. *Política y sociedad*, 49(3).
- Higueras, A. (2003). *Teoría y método de la geografía: Introducción al análisis geográfico regional*. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Hildebrand Scheid, A. (1996). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Univ. de Sevilla- Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- Hildenbrand Scheid, A. (2021). La política de ordenación del territorio en España. Análisis y balance a la vista de la experiencia comparada europea. En J. Delgadillo Macías, A. Hildenbrand Scheid & R. Garrido Yserte (Coords.), *Planificación regional y ordenación*

- territorial: Visiones contemporáneas desde España y México (pp 451). Fondo de Cultura Económica.
- Hildenbrand, A. (2016). La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías. In *Autonomías y ordenación territorial y urbanística: memorias IX simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial* (pp. 86-105). Universidad de Cuenca.
- Hincapié Carmona, K. (2015). Actores y formas de participación en el ordenamiento de territorios con presencia minera: El Bagre, Buriticá y Támesis (Tesis Doctoral). Repositorio Institucional UN. <https://repositorio.unal.edu.co/>
- Honneth, A. (1997). La lucha por el reconocimiento (pp. 114-159). Barcelona: Crítica.
- Honneth, A. (2007). Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento (Vol. 3012). Katz Editores.
- Honneth, A. (2014). El derecho de la libertad: esbozo de una eticidad democrática (Vol. 5006). Katz editores.
- Jaouhari, S., & Tahifa, S. (2020). L'approche participative et le développement territorial: application aux collectivités territoriales marocaines. *Revue AME*, 2(1), 135-155.
- Jiménez Álvarez, G. M. (2022). Cambios espacio temporales de los asentamientos informales en la ciudad de Montería 1970-2020.
- Jorquera, D. (2011). Gobernanza para el desarrollo local. Ideas..
- Labigalini Fuini, L. (2017). Construções teóricas sobre o território e sua transição: A contribuição da Geografia brasileira. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 26(1), 221-242.
- Lambis, M. D. G. (2020). La lucha por la autonomía en el siglo XX en Bolívar: la creación del departamento de Córdoba (1948-1952). *El Taller de la Historia*, 12(1), 201-222.
- Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 7(3), 207-220.
- Lopes De Souza, M. J. (2001). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Bertrand Brasil.
- López, C. (2010). Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Random House Mondadori.
- Mamian, Ramos, V. (2022). Excepción legal del Alcalde para expedir mediante Decreto el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). *Revista Doctrina Distrital*, 2(2), 118-160.
- Manero Miguel, F. (2011). La ciudad ante la crisis: los nuevos desafíos de la gobernanza urbana.
- Manero, F. M. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. *Cuadernos geográficos*, 47, 47-71.

- Manzanal, M. (2014). Desarrollo: Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio.
- Martínez Moreno, R. (2018). Innovación social y gobernanza multinivel: cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto: los casos de Barcelona y Madrid (1979-2015).
- Martínez, P. C. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y gestión(20), 165-193.
- Massiris Cabeza, Á. M. (2012). Gestión territorial y desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina. Editorial UPTC.
- Massiris Cabeza, Á. M. (2015). Desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial: un punto de partida.
- Massiris, Á. (2005). El concepto de ordenamiento territorial. Massiris, Ángel. Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 15-30.
- Massiris-Cabeza, A. (2016). Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomía en América Latina. Cueva, FC et al, 68-85.
- Méndez, E. (1990). Gestión ambiental y ordenación del territorio. Mérida (Venezuela): Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos naturales.
- Mezzonato M. D. C., Pereira, P. G., & Marques, P. M. (2021). Actores sociales. Diccionario de desarrollo regional y cuestiones conexas, 13.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). una mirada al contexto social colombiano. Documento institucional
- Minvivienda. (2012). Bases conceptuales para la formulación del ordenamiento territorial departamental en el marco de la ley 1454 de 2011 documento preliminar, para discusión. Documento institucional
- Minvivienda. (2017). El ABC de los POT. Plan De Ordenamiento Territorial. Documento institucional
<https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/ABC%20de%20los%20POT%20-%20Plan%20de%20Ordenamiento%20Territorial.pdf>
- Mogliati, S. (2009). La comunicación como herramienta de gestión territorial: Apuntes para el debate. Diálogos de la comunicación, (81), 8.
- Mohammadi H. (2010) Citizen Participation in Urban Planning and Management The Case of Iran, Shiraz City, Saadi Community. Kassel University.

- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía. (7) 121-134
http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez_y_Delgado._1998.pdf
- Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista venezolana de Gerencia*, 24(86), 341-362.
- Morales Rojas, D. M. (2016). La cuestión de la tenencia de la tierra en Colombia: una revisión histórica a sus horizontes de intervención.
- Moreno Hernández, H. C. (2005). La pandilla como ejercicio de micropoder (Master's thesis, Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas.).
- Muñiz, M. (2010). Estudios de caso en la investigación cualitativa. División de estudios de posgrado universidad autónoma de nuevo León. Facultad de psicología. México, 1-8.
- Muñoz Hernandez, A. (2022). Dinámica espacio-temporal del crecimiento vertical residencial en las unidades de planeamiento 7-01, 8-01, 8-02, 8-03, y 8-04 de la ciudad de Montería, 2000-2021.
- Mussetta, P. C., Dalmasso, C., Pérez, M. A. y Lettelier, M. D. (2019). El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos. (pp. 161-175). *RevIISE*.
- Naranjo, G. E. (2005). Ciudadanía y desplazamiento forzado en Colombia: una relación conflictiva interpretada desde la teoría del reconocimiento. *Estudios Políticos*, (25), 137-160.
- Natarajan, L. (2017). Participatory planning and the interface between government and the public. Bartlett School of Planning, University College London.
- Nossa, Agüero, S. (2020). El POT: ¿de la crisis de la participación al nuevo contrato social?. *Pensar la ciudad*.
- Observatorio de Drogas de Colombia y el Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Córdoba. Documento institucional.
- Olmos Torres, A. M. (2015). La teoría de la justicia democrática de Nancy Fraser.
- ONU-HABITAT. (2015). 1er reporte del estado de las ciudades de Colombia: camino hacia la prosperidad urbana.
- Ortega Valcárcel, J. (2000): Los horizontes de la Geografía. Teoría de la Geografía, Ariel Geografía, Barcelona, 604 pp.
- Ortíz, Espejel, B. (2019). Sistemas complejos, territorio y gobernanza. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- Palacio, J. A. (2020). Axel Honneth: el conflicto social y los modos de la mirada. *Apuntes para pensar el problema más allá del reconocimiento. Revista de humanidades de Valparaíso*, (16), 215-237.

- Pares (2021). Informe sobre violencia contra líderes sociales en Córdoba. Fundación Paz y Reconciliación.
- Pascual Esteve, J. M., & Tarragona Gorgorió, M. (2009). Estrategia territorial y gobierno relacional: Manual para la planificación estratégica de 2ª generación. Dirección General de Administración Local.
- Peñaranda, Currie, I. P. (2022). El Enfoque Territorial en la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia (PNCSC): El caso de las Ciudades Amazónicas.
- Piedra Guillén, Nancy., (2004), Relaciones de poder: leyendo a Foucault Desde la perspectiva de género. Revista de Ciencias Sociales (Cr), . 123-141. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/153/15310610/>
- Pillet, F. (2008) Espacio y Ciencia del Territorio. Proceso y Relaciones Global-Local, Ed. Biblioteca Nueva. Madrid.
- Alcaldía de Montería (2021). Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Montería. Modelo de ocupación del territorio. Desarrollo de los componentes general, urbano y rural. Documento de instrumentos de gestión y financiación del POT.
- Plata Guerrero, S. M. K. (2019). El ordenamiento territorial un problema de economía institucional.
- Pozo Solís, A. (2007). Mapeo de actores sociales. Documento de trabajo. Lima PREVAL-FIDA.
- Pradilla, E. (1997). Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 23(68).
- Quisaguano Mora, A. P. (2021) Educación bilingüe y ciudadanía: disputas por el reconocimiento de la diferencia. (Tesis doctoral, FLACSO).
- Ramírez Bacca, R. (2010). Introducción teórica y práctica a la investigación histórica. Guía para historiar en las ciencias sociales. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.
- Restrepo, V. M., & Vega M, A. (2017). Montería, espacio público de maqueta. Una mirada a su normativa. Revista de Antropología y Sociología: VIRAJES, 19(2), 49-73.
- Revuelta, B., & Hernández-Arencibia, R. (2019). La teoría de Axel Honneth sobre justicia social, reconocimiento y experiencias del sujeto en las sociedades contemporáneas. Cinta de moebio , (66), 333-346.
- Rincón, O. (2017). Economía ilegal y desigualdad social en Colombia. Universidad del Rosario
- Rodríguez L. G. Z., & Aguirre, J. L. (2011). Teorías de la complejidad y ciencias sociales. Nuevas estrategias epistemológicas y metodológicas. Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, 30(2)

- Rodríguez Torres, F. J. (2023). Alternativa de participación ciudadana: uso y ocupación del suelo en el borde urbano-rural sur de Bogotá (2000-2020) (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia).
- Rojas, I. (2020). Justicia y reconocimiento socio-espacial a escala barrial: contribuciones teóricas para una reflexión ética en geografía. *Ateliê Geográfico*, 14(3), 100-115.
- Romero, G. J. & Farinós, D. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la asociación de geógrafos españoles*.
- Rubio, T, P. (2018). Aplicación de las teorías de la complejidad a la comprensión del territorio. *Estudios Geográficos*, 79(284), 237-265.
- Santos, M. (1990). Por una geografía nueva. Espasa Calpe.
- Santos, M. (2004). Pensando o espaço do homem (Vol. 5). Edusp.
- Segura Calero, S. (2017). Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio: Análisis internacional comparado (Doctoral dissertation, Universidad de Sevilla).
- Semana (2018). El poder del narcotráfico en las elecciones regionales. *Revista Semana*.
- Serlin, J. (2010). Conocimiento de la gestión de las organizaciones: Sistemas complejos dinámicos inestables adaptativos. Argentina. Universidad Buenos Aires.
- Sibeon, R. (1999). Agency, structure, and social chance as cross-disciplinary concepts. *Politics*, 19(3), 139-144.
- Silva Jaramillo, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), 7.
- Sofán, A., & Giraldo, M. (1999). Montería, de espaldas al Sinú. *Observatorio del Caribe colombiano*.
- Taborda Caro, M. A. (2004). Representaciones del territorio y el ordenamiento territorial dentro de la geografía. Bogotá, Colombia: Tesis de Maestría en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-UPTC-IGAC.
- Tijerina, A. B. N., & Gallo-Enamorado, D. (2015). Ciudad y complejidad. *Revista Nodo*, 9(18), 9-27.
- Torres, Mora, Á. G. (2019). Dinámicas de acaparamiento y concentración de la tierra en Colombia. El caso de la agroindustria de la caña de azúcar. *Revista Controversia*, (212), 107-141.
- UIAF (2020). Informe sobre riesgos de lavado de activos en el sector inmobiliario en Colombia. Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda.
- UNESCO. (1996). Por una reforma del pensamiento. Documento institucional https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000102554_spa

- Unidad De Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (2017). Análisis de distribución de la propiedad rural en Colombia Resultados 2017.
- Uribe, Gómez, M., & Londoño, A. J. (2023). Desigualdad (es) y pobreza, problemas persistentes en Colombia: reflexiones para una agenda urgente. In *Revista Forum* (No. 23, pp. 171-189). Sede Medellín. Departamento de Ciencia Política.
- Vain, P.D. (2012). El enfoque interpretativo en investigación educativa: algunas consideraciones teórico-metodológicas. *Revista de educación* , 4 (4), 37-45.
- Vega Doria, L. M. (2015). El paramilitarismo la delgada línea entre el terror y la adaptación- Caso Montería (Córdoba).
- Velásquez C., F. E., González R., E., Martínez P., M. F., Peña N., J., Arévalo P., J., & Vargas R., J. C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo 1. Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. E., & Fabio, E. (2020). La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿trampa ideológica o posibilidad democrática?. Universidad del Valle, Cali (mimeo).
- Wilson, A., Tewdwr-Jones, M., y Comber, R. (2019). Planificación urbana, participación pública y tecnología digital: Desarrollo de aplicaciones como método para fomentar la participación ciudadana en los procesos de planificación local. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science* , 46 (2), 286-302.
- Zamora Orozco, L. S. (2022). Incidencia ciudadana en busca de una mejor planificación territorial.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 245-271.
- Zoido Naranjo, F. (1998). Nuevas fronteras de los contenidos geográficos. *Íber*, 15, 19-31.
- Zorro Pinzón, J. P. (2020). Análisis de relaciones funcionales entre Bogotá y ocho municipios de la sabana.
- Zuñiga, Barrera, Y. M. (2019). La teoría del reconocimiento de Axel Honneth en el marco de la teoría crítica de la sociedad (Doctoral dissertation, Universidad de Cartagena).
- Zúñiga, L. A., & López, H. V. (2018). La teoría del reconocimiento de Axel Honneth como teoría crítica de la sociedad capitalista contemporánea. *Reflexión política*, 20(39), 263-280.

ANEXOS

Anexo N° 1. . Guía de entrevistas a los actores sociales de la política de ordenamiento territorial de Montería 2002-2021

Objetivo de la entrevista: Recopilar información sobre el papel de los actores sociales en la formulación, implementación y seguimiento de la política de ordenamiento territorial de Montería, identificando su nivel de participación, las tensiones con otros actores y los principales problemas territoriales que afectan a las comunidades.
1. Identificación del actor social a) Nombre del entrevistado/a: b) Cargo en la entidad pública/privada/JAC en la cual está vinculado c) Barrio/Vereda/Comunidad que representa (aplica para JAC): d) Años de experiencia entidad pública/privada/JAC en la cual está vinculado
2. Sección 1: Participación de los actores sociales en la política de ordenamiento a) ¿Cómo ha sido la participación de su la entidad pública/privada/JAC en la formulación de la política de ordenamiento de Montería? b) ¿La Alcaldía o los consultores del POT han convocado formalmente a su entidad pública/privada/JAC para aportar en la construcción de la política y especialmente de los planes de ordenamiento territorial formulados entre 2001 y 2021? (Si la respuesta es sí, ¿en qué etapas?) c) ¿Qué mecanismos de participación se han utilizado en el municipio cuando fueron convocados (talleres, reuniones, consultas)? ¿Considera que fueron suficientes? d) ¿Sabe cómo se sistematizaron los aportes ciudadanos? ¿Hubo devolución de resultados a los participantes? e) ¿La participación de los actores sociales en la planeación de Montería es vinculante? ¿Cómo afecta esto la legitimidad del POT? f) ¿Han tenido acceso a los documentos técnicos del POT (diagnósticos, formulación, propuestas, adopción)? ¿Cómo fue ese proceso? g) En su opinión, ¿su entidad pública/privada/JAC son reconocidas como actores clave en la planeación territorial de Montería? ¿Por qué?
4) Sección 2: Tensiones y conflictos en el ordenamiento territorial a) ¿Cómo se coordina la Secretaría de Planeación con otros actores sociales para la implementación del POT? b) ¿Conoce usted si existe articulación entre la Alcaldía, la CVS, el Consejo Territorial de Planeación y otros actores para implementar el POT? c) ¿Qué conflictos o desacuerdos han surgido entre su entidad pública/privada/JAC y la Alcaldía/otros actores por temas del POT? d) ¿Conoce casos donde el POT haya afectado negativamente a su comunidad o actor del ordenamiento? e) Según su experiencia, ¿qué intereses económicos o políticos han influido en las decisiones del POT? f) ¿Cómo ha impactado la expansión urbana y los proyectos inmobiliarios el territorio monteriano? g) ¿La política de ordenamiento ha logrado impactar al área rural de Montería, especialmente su calidad de vida? h) ¿Considera que la Secretaría de Planeación de Montería capacidades técnicas y operativas para monitorear conflictos de uso del suelo (urbano/rural)? i) ¿Cómo se manejan las presiones de actores con intereses económicos (dueños de tierras, constructores) en las decisiones del POT?
5) Sección 3: Problemas estratégicos no atendidos por el POT a) Desde su perspectiva, ¿cuáles son los principales problemas de ordenamiento territorial en su zona (urbana/rural) que el POT no ha resuelto? b) En el área rural, ¿cómo afecta los conflictos de usos del suelo y la concentración de la tierra a las comunidades? ¿El POT ha propuesto soluciones? c) ¿Qué propuestas concretas ha presentado su entidad pública/privada/JAC para el POT y qué respuesta han recibido?
6) Sección 4: Capacidades y desafíos de los actores sociales en el ordenamiento

a) ¿Los actores sociales a nivel territorial han recibido capacitación sobre ordenamiento territorial? (Si no, ¿qué necesitarían para participar mejor?) b) ¿Qué instituciones deberían apoyar a los actores sociales para lograr incidencia en estos temas? c) ¿Cómo podría mejorarse la participación de los actores sociales en el POT?
7) Sección 5: Evaluación general y perspectivas futuras d) ¿Qué cambiaría del proceso de formulación del POT si tuviera la oportunidad? e) ¿Qué mensaje le enviaría a los planificadores y alcaldía sobre la importancia de incluir a las JAC en el POT?
8. Sección 6: Cierre a) ¿Algo más que desee agregar sobre el POT y el papel de los actores sociales? b) ¿Hay algún acuerdo o consenso entre actores sobre prioridades en el OT? (Ej. Zonas de expansión, protección ambiental). c) ¿Cómo podría mejorarse el seguimiento y evaluación del POT para que no sea percibido como un "documento técnico más"? d) ¿Estaría dispuesto/a participar en futuros espacios de discusión sobre el tema?

Anexo N° 2. Guía de consulta a expertos académicos de Montería con referencia a la política de ordenamiento territorial de Montería 2002-2021 (Google Forms)

Consulta a expertos

Este instrumento está dirigido a expertos académicos en la planeación, ordenamiento y gestión del territorio, y forma parte del trabajo de tesis doctoral titulado "Tensiones, contradicciones y acuerdos entre los actores sociales del Ordenamiento territorial en el municipio de Montería-Columbia (2002-2022)".

Objetivo del instrumento: Analizar las diferentes visiones y enfoques de los actores sociales en la formulación de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Montería durante el periodo 2002-2022.

* Indica que la pregunta es obligatoria.

1. Nombre completo *

2. Institución a la que pertenece *

3. Formación

Visión y enfoque de los actores sociales en el ordenamiento territorial

Indicaciones: A continuación se presentan los temas claves que interesa conocer sobre la participación de los actores sociales en la política de ordenamiento territorial del municipio de Montería.

Como experto le solicitamos su apoyo para llenar este formulario que contiene una serie de preguntas abiertas y cerradas que permitirán una mejor comprensión de la temática analizada.

4. ¿Considera usted que los espacios de participación ciudadana propuestos por la Alcaldía de Montería para la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial son eficientes y eficaces? *

Marca solo un óvalo.

☐ Sí
☐ No

5. ¿Cómo calificaría el nivel de colaboración entre los diferentes actores sociales en el proceso de ordenamiento territorial en Montería? *

Marca solo un óvalo.

☐ Alto
☐ Medio
☐ Bajo

6. En su opinión, ¿el proceso de ordenamiento territorial ha integrado de manera adecuada los intereses de todos los actores sociales? *

Marca solo un óvalo.

☐ Sí
☐ No
☐ Parcialmente

7. ¿Cuáles han sido los principales intereses o visiones de los actores sociales en el proceso de ordenamiento territorial durante el periodo 2002-2022? *

8. ¿Cuáles son los temas que generan más tensiones entre los actores sociales en el proceso de ordenamiento territorial en Montería? *

9. ¿Cree usted que existen acuerdos entre los actores del ordenamiento territorial para la implementación de la política de ordenamiento territorial en Montería? *

Marca solo un óvalo.

☐ Sí
☐ No

10. ¿Cómo describiría el rol de los actores políticos en la definición de la política de ordenamiento territorial en Montería? *

11. Desde su perspectiva, ¿Qué actores sociales han tenido mayor influencia en las decisiones sobre el uso del suelo y desarrollo urbano y rural de Montería? *

12. ¿Qué obstáculos o desafíos se han identificado en la integración de las visiones de los diferentes actores sociales en la formulación de la política de ordenamiento territorial? *

13. ¿Cómo cree usted que ha cambiado la relación entre los diferentes actores sociales en el proceso de ordenamiento territorial a lo largo del tiempo (2002-2022)? *

14. ¿Considera usted que hay corresponsabilidad por parte de la academia para el desarrollo de la política de ordenamiento territorial en Montería? *

15. ¿Existen espacios de incidencia por parte de la academia y la Alcaldía de Montería para realizar seguimiento y evaluación de la política de ordenamiento territorial? *

Anexo N° 3. Grupo de discusión con líderes comunitarios pertenecientes a las Juntas de Acción Comunal (JAC) de Montería (ASOCOMUNAL-JAC Montería)



Anexo N° 4. Construcción de ideas grupo de discusión con líderes comunitarios pertenecientes a las Juntas de Acción Comunal (JAC) de Montería (ASOCOMUNAL-JAC Montería)

