

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANEACION**

**Por: ALBERTO MENDOZA MORALES<sup>1</sup>**

*Artículo del Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*  
*Números 127, Volumen 43*  
*Año 1998*

### **PRIMERA PARTE**

#### **I. ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**O**rdenamiento Territorial es la sintonía político-administrativa entre población, territorio y gobierno. Planeación es una técnica que, como la arquitectura, ordena espacios.

El ejercicio del Ordenamiento Territorial, correlaciona tres elementos: territorio, uso de la tierra y administración pública.

El territorio es el primer dato, la naturaleza lo ordena por sí misma. La población es la protagonista del Ordenamiento, establece usos de la tierra. El uso de la tierra es la destinación que la población le da al territorio en ejercicio de sus actividades. La administración pública es el agente ordenador para lo cual utiliza la planeación.

El Ordenamiento Territorial se da en tres niveles: I. Ordenamiento Territorial natural; II. Ordenamiento Territorial político-administrativo; III. Ordenamiento Territorial de los usos de la tierra.

#### **II. ORDENAMIENTO TERRITORIAL NATURAL**

##### **ESPACIOS CONTINENTALES**

América del Sur es un subcontinente de 17.809 km<sup>2</sup> de extensión territorial y 25.432 km. de costas, rodeado por océanos y, al sur, enfrentado por el continente Antártico; es un territorio extraordinariamente variado, lo componen selvas, desiertos, llanuras, pampas, altiplanos y montañas que se combinan para formar Espacios Continentales.

Los Espacios Continentales de la América del sur, se anclan en poderosas marcas geográficas: El océano Pacífico, el mar Caribe, el océano Atlántico, el lago de Maracaibo, las islas de las Antillas, mayores y menores, la Cordillera de los Andes, los escudos guayanés y brasileño y los enormes ríos, Amazonas, Orinoco y Paraná-Paraguay.

---

<sup>1</sup> Arquitecto – Planificador. Presidente de la Sociedad Geográfica.

Visto panorámicamente el subcontinente suramericano presenta, por lo menos, ocho Espacios Continentales (fig.1): 1. Amazonia; 2. Orinoquia; 3. Cuenca Marabina; 4. Masa Andina; 5. Espacio Caribe; 6. Andén Pacífico; 7. Espacio Caribe; 8. Chaco-Pampa.

**Figura 1.**  
**AMÉRICA DEL SUR: ESPACIOS CONTINENTALES**



Los Espacios Continentales están representados por regiones, en sus diferentes dimensiones y acepciones, macrorregiones, regiones, microrregiones. Las cuencas hidrográficas son ejemplos de entidades territoriales naturales. Las regiones, además de físicas o geográficas, pueden ser, económicas y culturales.

Seis de los Espacios Continentales citados entran en la conformación del territorio colombiano (fig.2): 1. Amazonia; 2. Orinoquia; 3. Cuenca Marabina; 4. Masa Andina; 5. Espacio Caribe; 6. Espacio Pacífico.

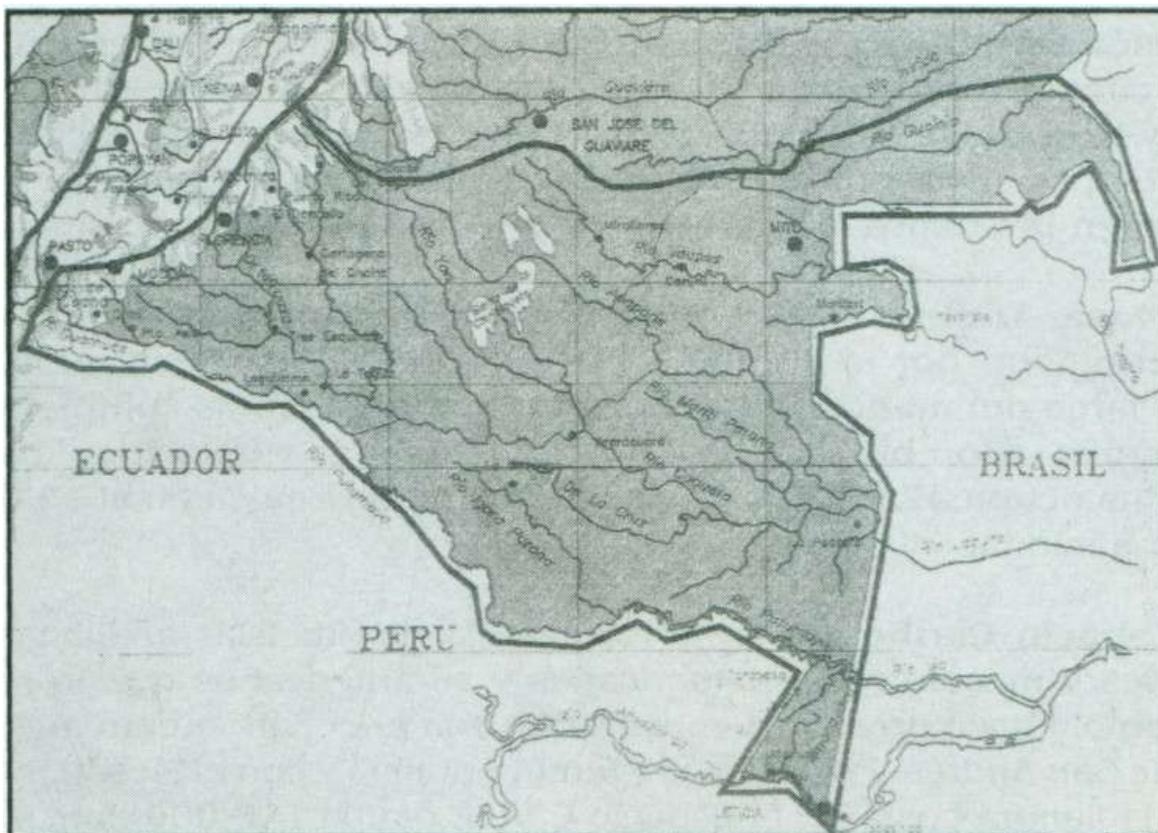
**Figura 2.**  
**COLOMBIA: ESPACIOS CONTINENTALES**



Los Espacios Continentales de Colombia son Entidades Territoriales naturales, macrorregiones geográficas que, al ser graficadas sobre un mapa, producen un primer documento del ordenamiento territorial.

**1. La Amazonia** (fig.3), es el Espacio Continental correspondiente a la cuenca hidrográfica del río Amazonas, una de las más grandes del mundo, casi totalmente cubierta de selva virgen. La Amazonia colombiana mide 348.588 km<sup>2</sup> que representan 30.5% del territorio nacional.

**Figura 3**  
**AMAZONIA COLOMBIANA**



**2. La Orinoquia** (fig.4), es el Espacio Continental correspondiente a la cuenca hidrográfica del río Orinoco; la comparten Colombia y Venezuela; llanura extensa cubierta de gramíneas cortas, escasos bosques y zonas de transición selvática con la Amazonia; La Orinoquia colombiana, conocida como "Llanos Orientales", ocupa 310.263 km<sup>2</sup>, 27.2% del territorio nacional.

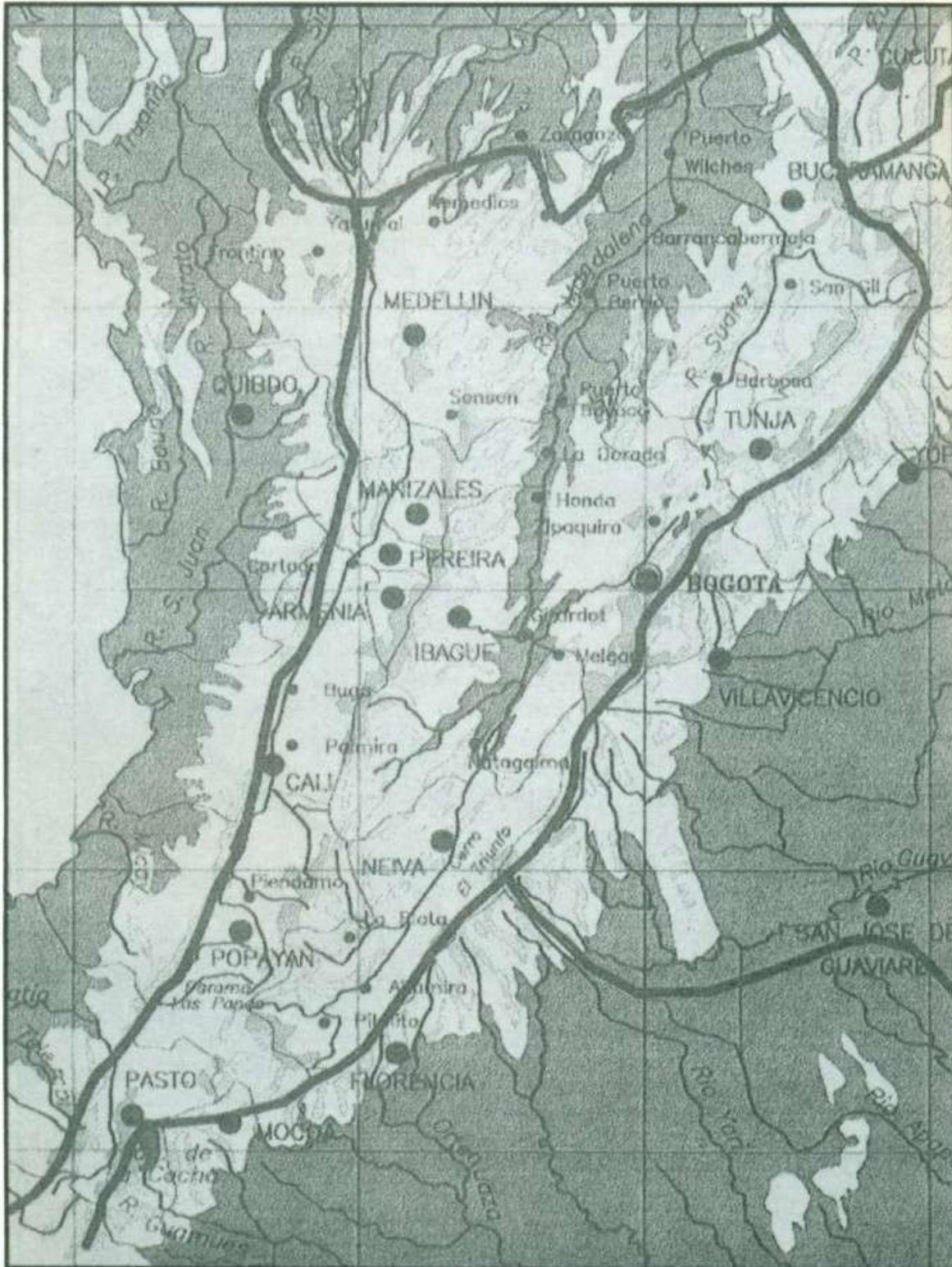
**3. Cuenca Marabina** (fig.5), es el Espacio Continental correspondiente a la cuenca hidrográfica del lago de Maracaibo; la comparten Colombia y Venezuela; tiene 66.000 km<sup>2</sup> de extensión, drena hacia el mar Caribe por el golfo de Venezuela. La frontera entre Colombia y Venezuela en la Cuenca Marabina corre a lo largo de 413 km.



Figura 5.  
COLOMBIA: CUENCA MARABINA



Figura 6.  
COLOMBIA: MASA ANDINA



**Figura 7.**  
**ESPACIO CARIBE**

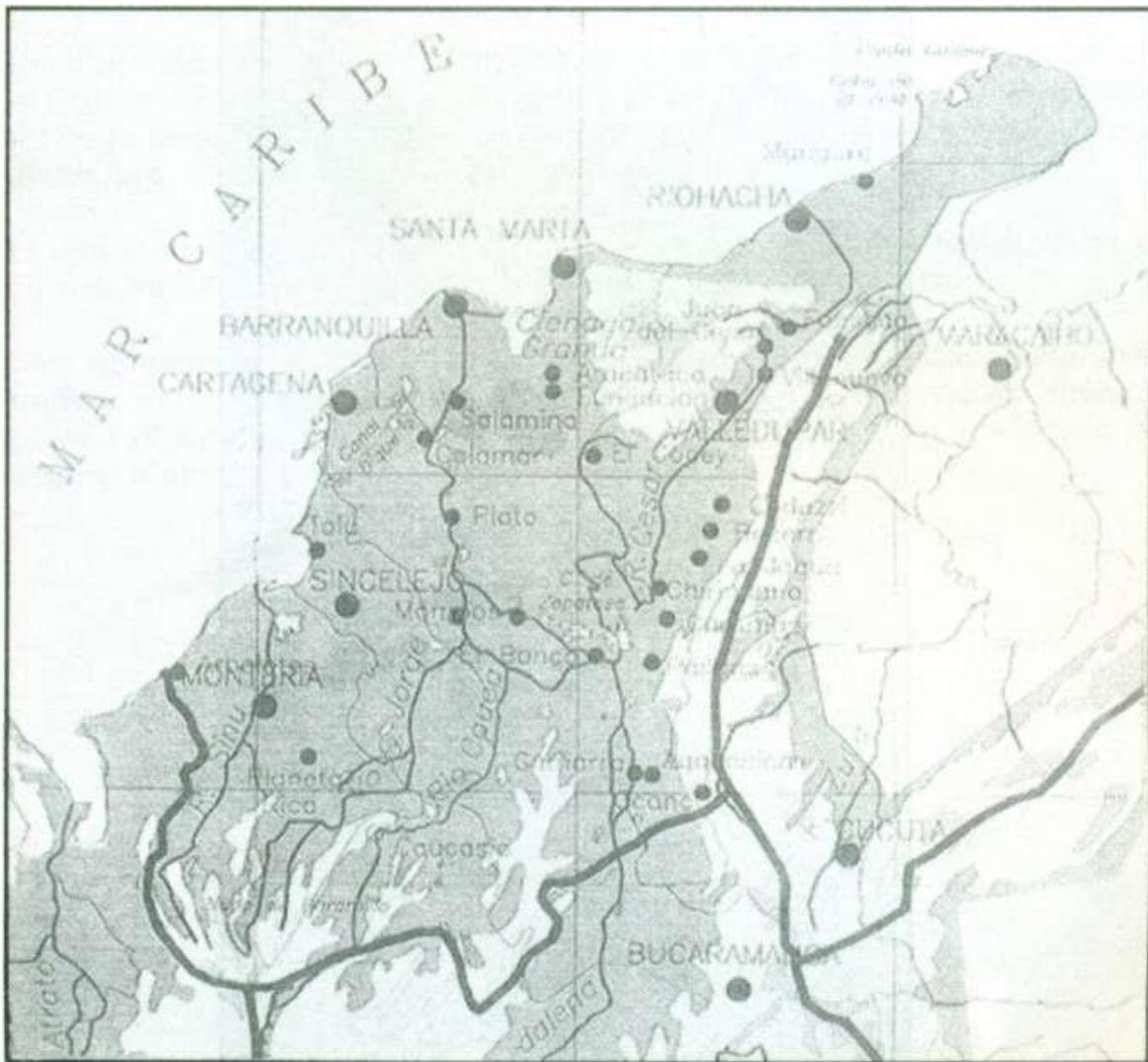
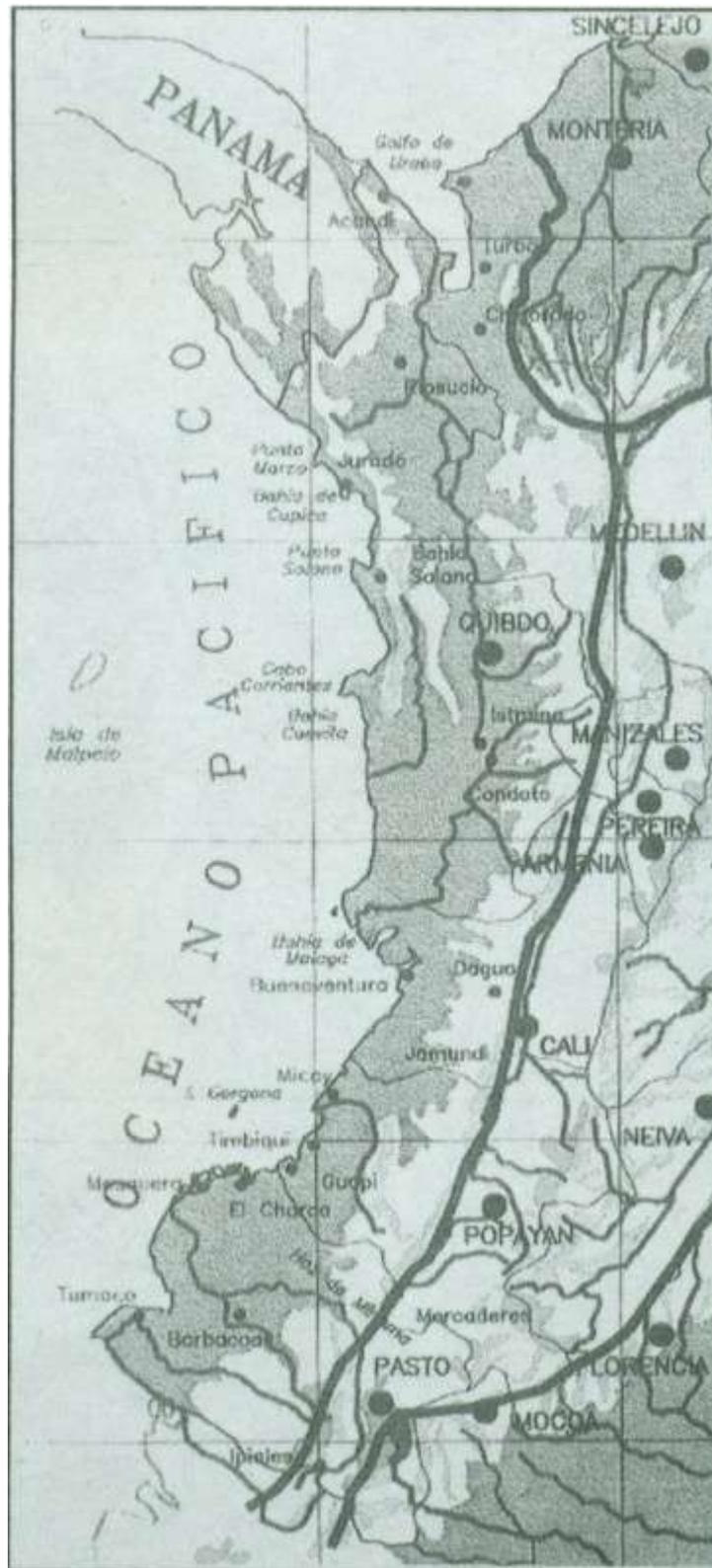


Figura 8.  
COLOMBIA: ANDÉN PACÍFICO



### **III. ORDENAMIENTO TERRITORIAL POLITICO-ADMINISTRATIVO**

El Ordenamiento Territorial político-administrativo tiene sus bases en las Entidades Territoriales.

Las Entidades Territoriales político-administrativas son parcelaciones del territorio dictadas por el hombre; la Constitución Nacional, en su artículo No. 286, las define de la siguiente manera:

"Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley".

Existen, además, como Entidades Territoriales, corregimientos y veredas en el orden político-administrativo; es bueno recordar que las regiones naturales, ya citadas, también son Entidades Territoriales.

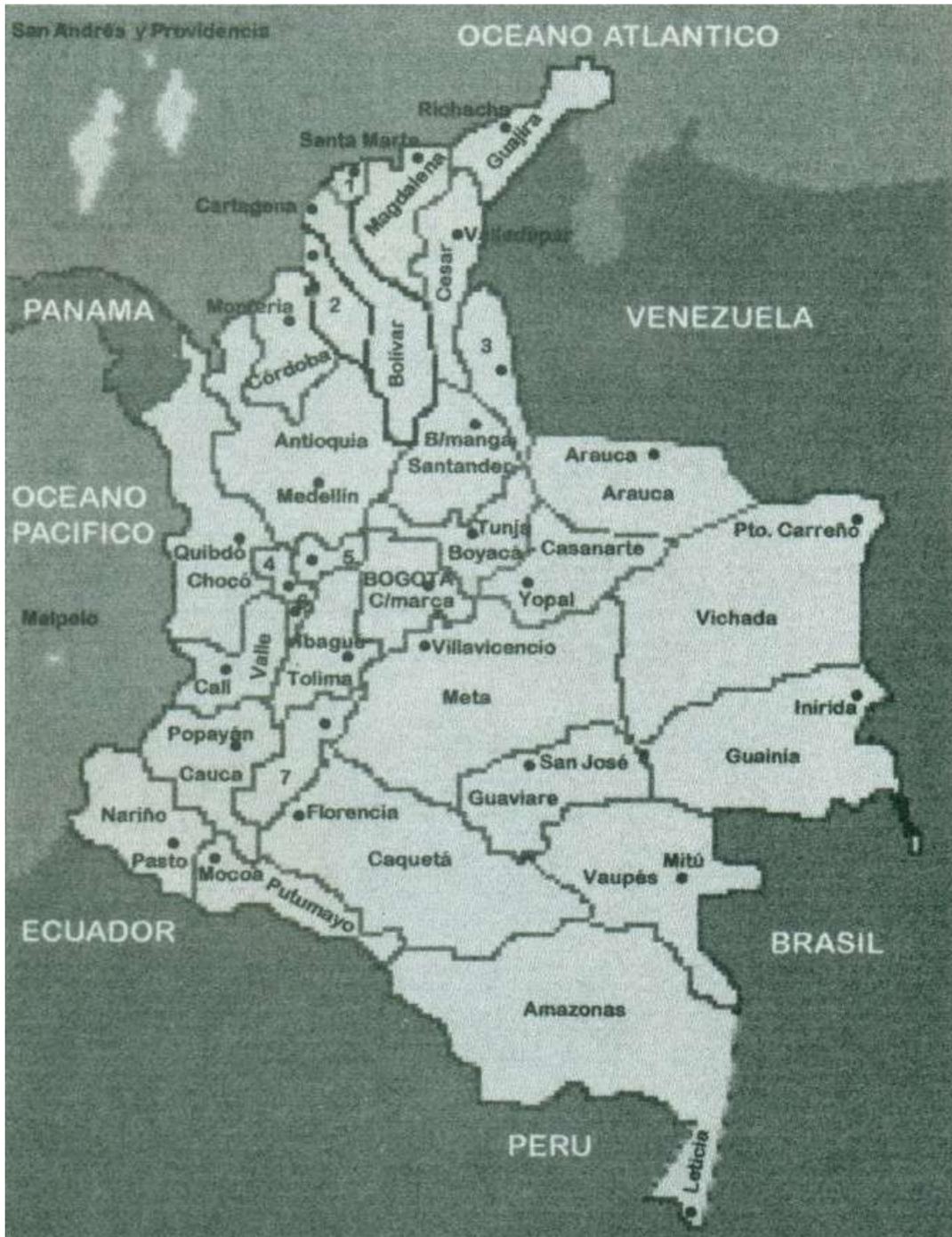
Las Entidades Territoriales político-administrativas se ordenan, a partir de la familia en su vivienda, en forma de pirámide, en secuencia ascendente, de la base a la cúspide: vereda, corregimiento-inspección de policía, municipio, distrito, departamento, provincia, país nacional (fig.9).

**Figura 9.**  
**ENTIDADES TERRITORIALES POLÍTICO - ADMINISTRATIVAS**



El mapa de Colombia con indicación de sus departamentos muestra el correspondiente Ordenamiento Territorial existente (fig.10).

**Figura 10.**  
**COLOMBIA: DEPARTAMENTOS**



1. Barranquilla, ATLÁNTICO; 2. Sincelejo, SUCRE; 3. Cúcuta, NORTE DE SANTANDER; 4. Pereira; RISARALDA; 5. Manizales, CALDAS; 6. Armenia, QUINDIO; 7 Neiva, HUILA.

Son, igualmente, muestras de Ordenamiento Territorial político-administrativo, los mapas de los departamentos con indicación de los municipios; los mapas de los municipios con indicación de las veredas, inspecciones de policía y corregimientos.

#### **IV. ORDENAMIENTO DE LOS USOS DE LA TIERRA**

La ocupación de la tierra y el uso que los hombres hacen de ella, determinan áreas de uso agrupables en zonas de usos cónsonos. Existen, para comenzar, dos grandes usos de la tierra, ambos de carácter general, el uso rural y el uso urbano.

En cada una de las dos zonas de uso general, la actividad humana produce usos específicos de la tierra; la delimitación de esos usos particulares en esas áreas, agrupa, en áreas determinadas, los usos afines, lo cual genera un proceso de zonificación.

En el área rural (fig.11), la zonificación, según los usos específicos de la tierra que determinan zonas son, agrícola, ganadero, bosques naturales, áreas de reserva, áreas de prohibida ocupación; áreas de amenazas, riesgos o desastres; áreas de recreación, áreas de expansión urbana, etc. Las zonas resultantes, según los estudios, se ponen sobre el mapa; el resultado es un mosaico de usos rurales o mapa de zonificación rural.

**Figura 11.**  
**CUENCA ALTA DEL RIO BOGOTÁ: USO RURAL DEL SUELO**





Los usos de la tierra, rurales y urbanos, los legitima la participación de la comunidad en el proceso y los instrumentos legales resultantes, debidamente aprobados por las autoridades competentes para que sus contenidos tengan fuerza de ley y sean de obligatorio cumplimiento por parte de los ciudadanos.

## **SEGUNDA PARTE**

### **I. PLANEACION**

La planeación, en el caso de los usos de la tierra, igual que en arquitectura, ayuda a ordenar espacios.

Pero la planeación es un proceso técnico-político amplio mediante el cual se programa globalmente el bien común; su uso constituye una técnica de Estado. Yendo al fondo, es un instrumento político y administrativo de anticipación consciente, idóneo para desentrañar posibilidades y probabilidades y, como consecuencia, señalar ejes y acciones favorables para la comunidad. En cualquier caso, la planeación utiliza la cualidad humana de prever; por ser frágil, la planeación es aleatoria.

La Planeación opera según un conjunto de pasos deliberados, lógicamente encadenados en aproximaciones sucesivas que conducen a la clarificación de las acciones que ha de emprender una comunidad, con sus administradores a la cabeza, en la obtención de los objetivos y metas que se proponga.

La planeación, para fines prácticos, se concreta en una especie de tablero de vuelo desde el cual se toma el pulso de la sociedad, se visualizan sus flujos vitales básicos, económicos, sociales, culturales, políticos, administrativos, infraestructurales y se lleva el control de actividades en la búsqueda del objetivo y las metas señaladas.

El Plan resultante del proceso de planeación, formula de manera general las acciones a realizar en la comunidad planificada; de ahí salen programas, acciones preferenciales específicas, para realizar en períodos de tiempo preestablecidos y tamaños de inversión necesaria; los programas se vierten en proyectos, instrumentos listos para ser ejecutados.

Los planes, en la época contemporánea, se formulan con participación de la comunidad.

### **II. PARTICIPACION**

Participación es tener parte en una cosa o tocarle parte de ella. "La participación es la incorporación dinámica de un pueblo a la vida económica, social y política de su país" (Vancouver, 1976). La incorporación real de la población discurre a lo largo de la producción, el consumo y la distribución de los bienes y servicios que resultan de las actividades de una nación.

La participación popular no es una concesión de los gobiernos a los pueblos, es un derecho de las personas, un deber político y un elemento propio de la democracia.

La participación ciudadana, para que sea real, exige que las personas satisfagan cuatro requerimientos que afectan su vida diaria:

1. Dar y recibir información. Es decir, comunicarse.
2. Tener acceso a los medios y bienes de cultura. Es decir, educarse y crecer.

3. Estar involucrado en la producción y distribución de bienes y servicios. Es decir, trabajar y recibir los beneficios del trabajo.
4. Influir en la adopción de decisiones públicas. Es decir, actuar en política.

La participación es una estrategia, "hacer el país entre todos" y un método de investigación y planificación, "recorramos juntos el camino". Se caracteriza por formar grupos orgánicos interrelacionados.

### **III. PLANEACION PARTICIPANTE**

Planeación Participante es un sistema de trabajo integrado y masivo de personas. Se da cuando el sujeto de planeación es al mismo tiempo el protagonista comprometido en el proceso de dilucidar sus propios problemas, aportar sus propias soluciones, esclarecer su propio destino, actuar en desarrollo de sus propias proposiciones.

El trabajo participante de la gente se envuelve en una premisa esencial: ningún gobierno por bueno y eficaz que sea, puede sustituir el trabajo conjunto de los miembros de una nación.

La planeación participante se hace más en las localidades que en las oficinas. La planeación es trabajada in-situ, exige, por tanto, un comportamiento abierto y generoso de los planificadores.

La aplicación del Método Participante requiere cambios de actitudes en quienes se deciden a adoptarlo. De lo contrario constituye caricatura. Cambio principal: Pasar de una actividad individualista y cerrada a otra comunitaria y abierta. Del egoísmo al altruismo. Del trabajo particular al trabajo colectivo.

### **IV. EL PLANIFICADOR**

El planificador se instala hoy en la sociedad como un protagonista de primera línea; trabaja integrado a los grupos de reflexión; oye, anota, participa, indaga, como miembro activo de la comunidad. Pero el planificador es, además, un técnico, un ordenador de datos y testimonios que, de manera natural, aportan las personas. El planificador diagnostica de acuerdo con los resultados del trabajo masivo, pronostica según las posibilidades y probabilidades y pone los resultados en forma operativa, según lo que bulle en el seno de la comunidad. Esa es su contribución la cual, para realizarla a fondo, requiere la aplicación de un método, el método participante.