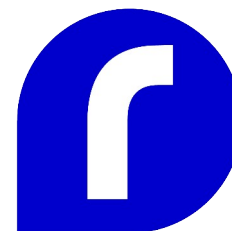


Superar el ordenamiento: la construcción social del territorio en la antítesis de la planeación vertical



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v16i2.6784>

Recibido: 31 de marzo 2026

Revisado: 12 de mayo 2026

Aprobado: 11 de junio 2026

Juan David Cardozo Terreros

Colombiano. Magister en Gobierno Urbano. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (IEPRI-UNAL)

Correo electrónico:

jcardozot@unal.edu.co

ORCID: [0009-0006-4838-4439](https://orcid.org/0009-0006-4838-4439)

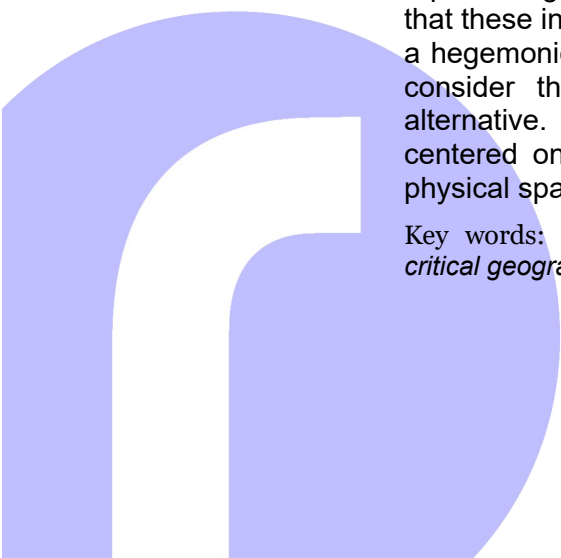
Resumen: El texto aborda de forma crítica el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial en Colombia para analizarlos a la luz de las corrientes críticas. A lo largo del texto, se enmarcan los instrumentos de ordenamiento territorial como semejantes a la planeación vertical clásica al reproducir la ideología de planeación del espacio físico. El texto identifica que los instrumentos de ordenamiento territorial resuelven en dinámicas y fenómenos que fortalecen una visión hegemónica de habitar, a la cual se antepone la propuesta de considerar la construcción social del territorio como alternativa. En conclusión, el texto arguye que una comprensión centrada en reconocer las heterogeneidades en la relación con el espacio físico permite un tipo de apropiación distinta en el territorio.

Palabras clave: *Ordenamiento territorial, planeación, construcción social del territorio, geografía crítica*

Overcoming the Order: the Social Construction of Territory in the Antithesis of Vertical Planning

Abstract: This text critically examines the development of territorial planning instruments in Colombia, analyzing them through the lens of critical perspectives. Throughout the text, territorial planning instruments are framed as similar to classic vertical planning, reproducing the ideology of planning physical space. The text identifies that these instruments resolve dynamics and phenomena that reinforce a hegemonic vision of inhabiting space, against which the proposal to consider the social construction of territory is presented as an alternative. In conclusion, the text argues that an understanding centered on recognizing the heterogeneities in the relationship with physical space allows for a different kind of territorial appropriation.

Key words: *Territorial planning, planning, social construction of territory, critical geography*



Introducción

El ordenamiento territorial supone el campo de incidencia y acción administrativa en el que actúan diferentes actores para la ocupación, la transformación y la ordenación del espacio físico, resultando en modelos de aplicación que definen la principal estrategia para el abordaje de la interacción espacial de la administración pública. En Colombia, los modelos de ordenamiento se han consolidado como una herramienta efectiva para la descentralización de las instituciones políticas y administrativas del país, pues su articulación y construcción se enlaza a las entidades y corporaciones de orden local compuestas por las poblaciones y los actores en su inmediatez en su espacio físico. De ese modo, los modelos de ordenamiento territorial pueden comprenderse como la estrategia pública para la construcción del espacio político, social, económico, infraestructural y comercial sobre un espacio físico bien definido al aprovechar sus características geofísicas, materiales, topográficas o hidrográficas. A su vez, los modelos de ordenamiento territorial suponen la estructuración y la correspondencia de las entidades de distintos órdenes: las entidades de orden nacional imprimen una serie de delimitaciones y regulaciones, que son integradas por el orden local para dar forma a un espacio ordenado, sobre el cual las poblaciones pueden incidir en la construcción y la orientación de la administración pública en la ocupación del espacio físico.

Sin embargo, los modelos de ordenamiento territorial comprenden la primacía del “espacio ordenado” sobre el “espacio físico”, lo cual anticipa una forma preconcebida de delimitación y observación del lugar que habitan las poblaciones, comunidades y actores que componen el escenario público del país. Ello no es una sola diferencia descriptiva, sino que esconde una semiótica concreta sobre la relación con el espacio físico: este responde a las necesidades de las comunidades humanas (y en particular, a la comunidad política que dispone la comunidad humana) sobre el que se dispone un sentido construido y socialmente acordado. En el caso colombiano, los modelos de ordenamiento se han construido desde el análisis morfológico y económico atravesado por la comprensión sistemática de las redes y nodos comerciales, productivos, logísticos e infraestructurales que componen la imagen del país; en efecto, desde ese punto de vista, los modelos de ordenamiento en el orden local representan las piezas que conjuntas crean el rompecabezas de país al traducir en cada una de las piezas el interés jurídico, político, social y cultural de la nación. Bajo esa visión, el ordenamiento territorial es la principal herramienta política para definir efectivamente al país.

Por tal razón, los modelos de ordenamiento territorial representan una suposición política con implicaciones en las formas de habitar que tienen las comunidades en tres niveles: en la medida que estas se representan, en las capacidades que les permiten sus posibilidades y en las limitaciones definidas por la comunidad política nacional. Así, el efecto del ordenamiento territorial,

según el cual éste se construye en los órdenes locales, se diluye ante la efectividad de su aplicación para convertirse en una herramienta de captación y control territorial verticalizada antes que un instrumento que democratice las formas y prácticas de habitar. Así, los modelos de ordenamiento territorial imprimen una lógica semejante a la planeación vertical clásica, apenas diferenciable por los procesos definitorios en el orden local, mas con los mismos efectos reales en la composición morfológica, infraestructural y económica sobre el espacio físico; a partir de ello, cabe preguntarse ¿qué distingue a este tipo de herramientas contemporáneas, construidas sobre una epistemología de la comprensión colectiva y democrática, de las herramientas modernas centradas en la dominación y el control desde el racionalismo para la autorreproducción de la ganancia y la conquista?

Debido a ello, este texto busca analizar el desarrollo del ordenamiento territorial en Colombia al centrarse en las implicaciones políticas como fenómenos resultantes de la definición y articulación de los modelos en el orden nacional. En particular, este texto comprende los fenómenos actuales de la condición urbana de las ciudades colombianas como una expresión de los límites del ordenamiento territorial al impedir la configuración de relaciones sociales que reproducen la trama urbana limitan la coordinación regional y la respuesta ante las necesidades locales, mientras se reemplaza por un modelo que incita a la segregación socioeconómica espacial y a la imposición del beneficio privado mediante la captación de las instancias de decisión municipal. En conjunto, el texto argumenta, desde la exploración de las perspectivas territoriales plurales, la posibilidad de instar a un modelo que reconfigure las relaciones sociales para la vitalización del enfoque en el que el territorio es la expresión espacial del cuerpo conectado a la ciudad. A partir de ello, el texto sintetiza las implicaciones políticas en revisión de la aparición y la consolidación de las economías rentistas, las cuales han impactado la forma de ocupar, transformar y ordenar el suelo. En contraposición, el texto aborda la propuesta de revisitar al ordenamiento territorial desde la perspectiva de la construcción social del territorio, la cual dispone del escenario público desde una articulación distinta a la pretensión política del ordenamiento y planeación vertical. Por último, el texto ofrece una reflexión conclusiva frente a los modelos de ordenamiento territorial en Colombia al aducir la propuesta de la construcción social del territorio a la autonomía de las comunidades y actores locales.

La organización vertical del espacio físico

La consolidación de Colombia como un país principalmente urbano en el siglo XXI ha hecho que, tanto desde la academia como desde la administración pública, se tenga un interés creciente en la sistematización de las herramientas que ocupan, transforman y ordenan el suelo. A la par, los impulsos políticos hacia la descentralización y la desconcentración de las funciones administrativas han fortalecido la toma de decisiones en el nivel municipal, particularmente por medio de la transferencia, robustecimiento y articulación de las funciones para ordenar el espacio físico (Restrepo Botero 2015). En

conjunto, tanto el impulso desde el nivel nacional como las demandas desde el nivel municipal han llevado a que Colombia cuente con una importante literatura académica y práctica sobre las formas de planeación territorial; manuales, guías, cajas de herramienta, reglamentos, lineamientos y resoluciones componen en escenario que propende por un ordenamiento que garantice el goce colectivo del suelo, en pro de su máximo aprovechamiento al seguir las directrices ambientales, sociales y económicas pactadas (implícita y explícitamente) en el entramado jurídico del país.

Tal instrumento, aunque vasto en sus herramientas, se encuentra en un constante vaivén entre la aplicación infructuosa, la aplicación consensuada y la aplicación servil de acuerdo a la naturaleza de la división político-administrativo-demográfica del país. En primer lugar, los instrumentos de ordenamiento territorial (y en concreto, las directrices presentadas en la normativa, tal como la Ley 388 de 1998) son condicionados de acuerdo con las características espaciales y demográficas de los municipios; estos no ocupan un mismo espacio físico, ni cuentan con una misma cualidad de características geográficas, ni se relacionan del mismo modo con los elementos geodésicos y geofísicos que se encuentran allí. Asimismo, la aplicación del ordenamiento supone un compromiso fiscal que, en la gran mayoría de municipios, se imposibilita por la distribución demográfica y económica de las poblaciones al suponer la necesidad de la transformación del espacio físico como precedente para la garantía de los determinantes del ordenamiento territorial; en otras palabras, la aplicación efectiva del ordenamiento supone la transformación, la ocupación y la ordenación del espacio previo a la misma planificación.

En segundo lugar, las funciones entre las entidades territoriales y nacionales en pro del desarrollo territorial (como lo argumenta la Ley 1454 de 2011) cristaliza los fenómenos de captación, colusión y cartelización dentro de las corporaciones de menor capacidad, control y veeduría. Así, la composición estratégica de corporaciones regionales, asambleas departamentales o consejos municipales puede ayudar al impulso y fortalecimiento de determinados actores quienes resultarían beneficiados en la actualización o modificación de los planes de ordenamiento territorial. En esencia, la captación de la capacidad de transformar el espacio físico representa un atractivo en la consolidación de economías rentistas, las cuales aprovechan el uso del suelo urbano para la expansión de modelos de extracción de renta urbana, a su vez impacta en los fenómenos de producción vivienda al provocar una distorsión sobre el mercado por medio de la inducción al déficit y comodificación de las unidades (Maricato 1979). Sin duda, en escenarios donde hay presencia de actores y economías ilícitas, la extracción de renta urbana vía la modificación del ordenamiento supone una herramienta de blanqueamiento y “legitimización” de la colusión de esos actores.

En tercer lugar, el ordenamiento del territorio impone una verticalidad en la articulación institucional entre las entidades de orden municipal y nacional, lo que causa una aplicación servil. Por medio de la expedición y el establecimiento de determinantes de superior jerarquía (ambientales, patrimoniales, infraestructurales según el Decreto 1076 de 2015) se jerarquizan las capaci-

dades de incidencia pública de cada municipio y se aísla operativamente (o se impide la efectividad real como en el caso de los departamentos) a las instancias de coordinación regional e intermunicipal. Si bien ello genera la primacía de un modelo de construcción nacional (nuevamente, disputado por un conjunto de actores definidos territorialmente), impide la vitalización de las experiencias comunitarias o locales, causando la desarticulación regional, la consolidación de desigualdades fiscales entre municipios cercanos y la presión económica, ambiental y social sobre ciertos espacios físicos. En efecto, el entramado político-administrativo que da pie al ordenamiento territorial aparenta consolidar la herramienta de planeación en un sentido “*bottom-up*”; pero, en realidad, supone una capitulación de capacidades “*top-down*” para la reproducción de un modelo de desarrollo, ocupación y transformación que no siempre es discutido por los actores realmente impactados.

En efecto, la consideración desarrollada desde el ordenamiento territorial sobre la ocupación y la transformación del espacio físico no es diferente a la consideración clásica de la planeación vertical, que se asemeja a los ejemplos históricos de dominación y control del espacio. Esa visión, tan semejante a la comprensión del desarrollo técnico del urbanismo tal cual lo ejemplificó Haussmann o Moses, repliega la discusión sobre la forma de habitar a un proceso de representación e impide observar cómo la función de ordenar al espacio físico fortalece una estructura de poder hegemónica; hasta cierto grado, los instrumentos de ordenamiento territorial, tal cual suceden en el país, representan la idealización de los elementos participativos descritos por Marcuse (2011): los espacios participativos, tales como un consejo municipal o una mesa de trabajo local, no garantizan la redistribución de la capacidad de decisión, sino que legitima una agenda, marco, presupuesto e implementación que pueden beneficiar a un actor en concreto.

En conjunto, el ordenamiento territorial, si bien se distancia de la comprensión tecnicista de la planeación vertical, continúa rigiéndose por un principio eficiencia y orden. A pesar que, bajo la visión del ordenamiento territorial, pareciera que las oficinas de planeación se convierten en meros actores operativos, en realidad, ello esconde la verdadera naturaleza del fenómeno: la rotulación de la planeación y el ordenamiento como cuestiones en exclusiva técnicas disimula la estructura del poder que se materializa en el espacio físico; ese poder (el de la comunidad política, el de un actor estratégico, el de una oficina o institución relevante, el de un sector político-económico emergente) se inscribe en una discusión desigual, pues no todos los actores cuentan con el mismo grado de información o de capacidad de procesamiento para impulsar un modelo “bien” diseñado a la medida de las preocupaciones y necesidades predominantes. En otras palabras, los instrumentos de ordenamiento territorial naturalizan la visión en la cual el ordenamiento se enfoca hacia la apropiación y la utilización de los suelos y, en ese sentido, restringen el escenario de discusión pública sobre los demás elementos que configuran el escenario público del habitar; la vivienda, el mercado de trabajo, las cadenas de producción y transporte y los espacios de consumo de cultura y comercio se convierten en los temas esenciales del ordenamiento cuando este

se define en un marco epistemológico-político de la planeación vertical, lo que esconde su funcionalidad como materialización de la visión hegemónica de la vida en comunidad.

En el caso de la ciudad de Bogotá, por ejemplo, la proyección de un modelo de ordenamiento centrado en la reproducción del orden capitalista ha resuelto en la imposición de una visión planificadora que ordena equipamientos, espacios e hitos sin considerar las formas de experimentación que desarrolla la ciudadanía. Como lo desarrolla Alice Beuf (2016), los modelos de ordenamiento son funcionales a los modelos de expansión inmobiliario, lo cual causa que la acción de las instituciones corresponda al interés de la industria privada. En esa lógica, la proyección del modelo de ordenamiento se apropia de la capacidad pública para el aumento de la ganancia privada al aprovecharse del desarrollo de grandes proyectos urbanísticos como la expansión del sistema de transporte o las actuaciones estratégicas, que, en esencia, funcionan como herramientas de transformación de los suelos. Prueba de ello ha sido la transformación de las entidades distritales (por ejemplo, la Empresa de Renovación Urbana o la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio) como desarrolladores urbanos bajo la figura de los Proyectos de Renovación Urbana para la Movilidad (PRUMS); como lo ha explorado Mendieta y Perdonó (2007) y más recientemente María Paola Quintana (2025), la intervención urbana mediante la construcción de sistemas de transporte se traduce en un impacto sobre el uso del uso expresado en el aumento del valor comercial de los inmuebles y las expectativas de inversión. En el caso de la construcción de la Troncal Carrera 68 o la Primera Línea del Metro de Bogotá, el aumento de la expectativa de inversión ha llevado al desarrollo de grandes proyectos inmobiliarios, lo que sigue una morfología de conjuntos residenciales cerrados, sin mayor interacción con la ciudad, de gran densidad y arquitectónicamente contruidos para la comodificación de vivienda y la renta corta de apartamentos.

De forma semejante, en otras ciudades como Cali y Medellín, la expedición de los modelos de ordenamiento que expanden el suelo urbano para privilegiar la construcción de proyectos inmobiliarios, que comodifican la vivienda, ha resuelto en una nueva morfología que segrega espacialmente con base en las diferencias socioeconómicas de la ciudadanía. Si bien las ciudades colombianas se han construido sobre la segregación, estos nuevos modelos de ordenamiento han privilegiado el desarrollo de fenómenos de peri-urbanización y sub-urbanización en reemplazo de la morfología clásica de división interna de las ciudades.

En la mayoría de los casos, las ciudades colombianas, aunque segregadas, se constrúan sobre una morfología que obligaba a la integración de determinadas experiencias urbanas (densificación, concentración productiva, sistemas de transporte masivos, proyectos de construcción de espacio público) que resultaba en la experiencia colectiva de las diferencias socioeconómicas; estos modelos, en contraste, habilitan la construcción de proyectos unifamiliares en sectores alejados accesibles únicamente por vehículos privados y en condiciones de conjuntos cerrados que rompen con la trama urbana,

mientras que desarrollan proyectos multifamiliares de vivienda “social” en zonas de expansión para segregar aún más a la población sobre la periferia. Tal caso, visto en Jamundí, Ciudad Jardín, Valle de Lili, Envigado o Sabaneta, representa una forma en que el modelo de ordenamiento se establece de forma intencionada y segrega de acuerdo con los intereses de actores locales que inciden en las instancias de decisión municipal mediante el impulso de proyectos políticos o la financiación de empresas consultoras que influyen sobre las oficinas de planeación.

En otros escenarios, como en Barranquilla, Bucaramanga o Pereira, los modelos de ordenamiento territorial han impedido la consolidación de los modelos de integración regional propios de las áreas metropolitanas. En tales ciudades, debido a las presiones demográficas y al desarrollo de fenómenos de peri-urbanización y conmutación de la ciudadanía de los municipios vecinos, se ha proyectado el establecimiento de instancias de coordinación supramunicipal para la definición de estrategias de integración conjunta. Sin embargo, debido a la presión del ordenamiento territorial de cada municipio (y, en particular, al proceso de concertación que atraviesan las instancias de los concejos municipales), la integración regional se ha limitado a la proyección de estrategias centradas en la movilidad al obviar cualquier tipo de producción conjunta de proyectos de vivienda o de transformaciones del espacio físico que conduzcan al crecimiento de las ciudades. Ello, principalmente, porque los instrumentos de ordenamiento territorial son comprensivos de la autonomía municipal, lo cual causa que no haya algún estímulo para el establecimiento de un modelo de ordenamiento territorial regional, y que, en consecuencia, los modelos de integración no sean efectivos para la transformación real de las relaciones espaciales que sostienen a las ciudades. En esencia, el municipalismo que construyen los modelos de ordenamiento territorial es incapaz de propender por la introducción de instancias de coordinación, porque supondría una dificultad en el ejercicio del poder local.

Finalmente, en las ciudades en crecimiento como Sogamoso, Villavicencio o Buenaventura, los instrumentos planteados para la producción de los modelos de ordenamiento territorial han sido empleados para la concentración del poder en las oficinas de planeación locales, lo que limita la participación ciudadana. Ello ha sucedido bajo el argumento de la necesidad de contar con herramientas técnicas y científicas para la elaboración del ordenamiento al reducir reduciendo a la ciudadanía a un actor de consulta sin incidencia real sobre las decisiones y llevar al debate público a la concentración del poder a los concejos municipales no vinculados a la manifestación ciudadana. Al mismo tiempo, debido a la composición demográfica de esas ciudades, la presencia de profesionales encargados de la implementación de los instrumentos es limitada, por lo cual es requerido la asistencia por parte de funcionarios de la Dirección Nacional de Planeación para la recomendación y ajuste; empero, aquellos funcionarios no son estimulados para la creación de procesos de acercamiento y consulta a las comunidades más allá de la sensibilización de determinados elementos del ordenamiento de los espacios físicos de las ciudades.

En efecto, el planteamiento de estos instrumentos en línea del cumplimiento de los determinantes de superior jerarquía (que son acordados desde las institucionales nacionales) ha resuelto en que los instrumentos no contemplen el desarrollo de todas las circunstancias concretas de las ciudades en crecimiento y consolidación. En el caso de las ciudades nombradas anteriormente, los instrumentos de planificación no cuentan con herramientas dedicadas al análisis de la expansión de la frontera agrícola como uno de los fenómenos principales en el crecimiento de la agroindustria, así como tampoco con instrumentos participativos en la gestión de riesgo frente a la sobreutilización de los recursos comunes de las ciudades o a los procesos de mitigación por la industria pesada en los entornos urbanos, ni estrategias de espacialización de proyectos de seguridad o justicia ante el desarrollo de gobernanzas criminales que atañen la administración de equipamientos clave como puertos o centros logísticos. Esos fenómenos, aunque particulares a la experiencia de las ciudades nombradas, señalan la dificultad de fortalecer los instrumentos de ordenamiento para la respuesta a las realidades materiales; por tanto, indican la necesidad de contar con nuevas estrategias de conceptualización del ordenamiento territorial en línea con las necesidades de las poblaciones y en coordinación con los intereses estratégicos nacionales.

En consecuencia, como lo aduce Harvey (1987), los instrumentos de ordenamiento territorial, en su más clara consecuencia, suponen la reproducción del orden capitalista, pues en sí mismos son parte de un conjunto de herramientas de la ideología de la planeación vertical. Tal ideología centra su atención en el ordenamiento, precisamente porque mediante este se consigue la reproducción social de una forma de vivir, interactuar y producir; el encadenamiento de las temáticas principales de la planeación (vivienda, producción, trabajo, transporte) revela el entorno construido para permitir la reproducción del orden económico, a su vez que señala la relevancia del rol del ordenamiento. Así, aun cuando en Colombia los instrumentos de planificación busquen fortalecer a las comunidades en su autonomía local, estos mismos instrumentos están diseñados para anestesiar la disputa por el escenario público que nace de la ocupación del espacio físico al naturalizar una hegemonía mediante las herramientas técnicas y participativas de la racionalidad colectiva.

La epistemología horizontal sobre la construcción social del territorio

Bajo este panorama, al continuar con la tradición de la geografía crítica, se deben analizar las implicaciones del ordenamiento como una herramienta “vertical” que construye territorio. Al seguir a Santos (2000), las herramientas de planeación (tanto en contextos rurales como urbanos) supone la imposición de unas relaciones sociales enmarcadas en un tiempo y espacio concreto sobre otro tipo de relaciones que puedan ocurrir en el mismo campo. Ello implica que la intención del ordenamiento es la funcionalidad del espacio físico construida a partir de una epistemología sobre los elementos físicos, geodésicos y sociales presentes. De ese modo, el acto de ordenar el espacio físico

sico representa el anclaje de una visión particular que se hace unívoca en la medida que restringe otra forma de plantear las relaciones presentes en el mismo tiempo y espacio. En otras palabras, el ordenamiento territorial ha conseguido la organización político-administrativo del espacio físico (la distribución de las formas en que ocupamos, transformamos y habitamos) por medio de la ordenación de las relaciones sociales con el espacio físico (la jerarquización de relaciones, la primacía entre distintos estímulos, la segregación de otras formas de habitar el espacio físico).

Empero, bajo esta epistemología dominante, son irrelevantes los procesos que inducen a la consolidación de una visión particular bajo la que se concibe el espacio; si acaso, ello representa un debate de naturaleza política que se aborda por medio de la concesión y equilibrio de nuevas funciones en la frustrada relación de las entidades nacionales, regionales y locales. Para la epistemología del ordenamiento, propia del proyecto modernista e instrumental (Escobar 2014), la existencia de otras formas en que se pueda distribuir los elementos sociales, físicos y geodésicos se debe a la misma falta de planeación; esas otras formas en que se presentan las relaciones socio-espaciales, tanto urbanas como rurales, son “desordenadas”, causadas por la inercia del descontrol demográfico y la incapacidad de la provisión de servicios públicos (Blaser 2019). Para esta epistemología, el ordenamiento territorial construye un territorio en la medida que torna viable aquellas relaciones socio-espaciales serviles a una única visión de habitabilidad, sociabilidad y reproductibilidad (Harvey 2013).

No basta con la observación de los fenómenos resultantes del acuerdo político-administrativo-demográfico ya descrito, ni con la inducción de la epistemología sobre el que se construye la ordenación de las relaciones socio-espaciales si no se conduce a la asimilación conceptual, analítica y práctica del proceso de construcción de territorio. En efecto, como ya lo arguye la propuesta de Santos (2002), la descripción de las relaciones sociales como un entramado de intenciones, vocaciones y voluntades en un contexto único marcado por su espacio y tiempo aduce al territorio como una categoría histórica y concreta, de la cual se pueden desglosar un conjunto de relaciones y luchas resultantes de las disputas políticas que le dan forma. Así, el territorio corresponde con un sistema de objetos y acciones abstraídos de la relación social en el espacio físico, ya no solo como el escenario sobre el que trasciende la acción humana (de Souza, Maria Adélia Aparecida, citada en: da Costa, Cara y Lamicq 2025). Es decir, si bien el territorio emerge como una noción semejante a otras categorías geográficas como paisaje, medio, región o espacio, la forma en como se conceptualiza le otorga una funcionalidad en relación a la expansión del modelo de Estado: el territorio es producido por un *agente* (quien se reconoce como legítimo y soberano para intervenir), quien realiza una *acción* (que controla, que transforma, que jerarquiza, que desliga el relacionamiento social de la naturaleza) sobre una superficie o *espacio físico* en concreto (que tiene características que determinan cómo los Estados se desarrollan).

Bajo esa epistemología dominante, el concepto de territorio cumple una función de cosificación y naturalización de los espacios, lo que ignora el conjunto de interacciones, simbolismos, relacionamientos y ensamblajes que ocurren en otros planos (de Souza 2009). Precisamente, dada su insistencia en reconocer al Estado como el único actor relevante en la construcción del territorio (debido a que éste es quien es soberano en su dominio y organización), esta conceptualización no contempla una relación desde otro tipo de actores sociales: lo colectivo, su circulación a lo largo del espacio y su apropiación, no son objetos relevantes para esta consideración del territorio; si acaso, estos son producto de la existencia de elementos geodésicos y geofísicos cuyas características son genéricas a cualquier terreno (Halvorsen, Fernandes y Torres 2021). Así, esta epistemología del ordenamiento demuestra no solo un interés en la justificación de la relación entre suelo, territorio y Estado, sino también caracteriza el interés hacia la funcionalidad engendrada de su aplicación: la descripción geodésica y geofísica del espacio sintetizadas en la visión del territorio como un espacio absoluto, que impulsa un proyecto unívoco del mundo en el que los fenómenos sociales y su aprovechamiento son mejor explicados desde la determinación generada por los elementos espaciales (Blaser 2019).

Al reconocer la funcionalidad del concepto de territorio desde esa epistemología del ordenamiento, la geografía permite su reconversión hacia el estudio de nociones más allá de los límites conceptuales establecidos en su relación con el Estado: el territorio, comprendido como la materialidad del conjunto de la política del Estado, ahora se integra de una multiplicidad de espacios, que insta en la profundización de los bordes de la descripción física hacia otras dimensiones sociales (Saquet 2021). Así, la geografía adopta los enfoques críticos al reconocer el carácter de relacionamiento del poder que se inscribe en la forma en que se organiza el espacio: este no es solo el resultado de la posesión, dominación y organización del espacio físico (es decir, del territorio según el ordenamiento territorial), sino que se encuentra en el tipo de relaciones que se generan sobre aquella superficie controlada de forma rutinaria. En otras palabras, bajo la crítica desde la lectura del poder en las relaciones socio-espaciales, se explora el proceso de construcción del territorio ya no como el proceso de dominación sobre una superficie, sino como un fenómeno social que es susceptible a un conjunto de variables, relaciones, determinantes y condicionantes en otras esferas.

De ese modo, el territorio adquiere una característica de constante transformación. Como lo desarrolla Lefebvre (1974), en él opera, realmente, un sucesivo proceso de producción y producto; los espacios son transformados por actores, que, a su vez, se ensamblan de una nueva manera en ellos para producir otros territorios en los que los espacios divergen de su función original. La dialéctica generada del territorio comprende su base como constructo social, que responde a una delimitación excesiva de las escalas espaciales y temporales: los territorios se generan en movilidades cambiantes, describen límites que no se agotan en la barrera física, se inscriben en relaciones sociales que se reproducen en el plano de una totalidad social (Santos 2002).

En ese sentido, se observa que esta corriente del pensamiento ofrece una ruptura ante el desarrollo de la planeación vertical contemplada en el apartado anterior. Mediante la comprensión de perspectivas territoriales plurales (Blaser, 2019; Escobar, 2014), se puede entender al territorio como la constitución de relaciones espaciales, construidas sobre la diferencia, en interlocución de una verdadera construcción de una ciudadanía movilizada y comprometida con el escenario de transformación pública. En ese sentido, la construcción del territorio va más allá de las estrategias de planeación tradicionales en la normativa colombiana, como los planes maestro o las estrategias de transformación del tratamiento del suelo, porque no se corresponde únicamente con el ejercicio de “ordenar” los elementos que se encuentran en el espacio físico; el territorio comprende una etapa de vitalización de las relaciones políticas que dan forma a la ciudad, y que hacen de ella algo más que la simple colección de calles y edificios. Al seguir a Escobar (2014), la construcción de la diferencia propone un horizonte de trabajo articulado entre distintos grupos y comunidades, en las que se revalúa la relación existente entre la ciudad y su entorno y se es consciente de los dinamismos que existen dentro de la condición urbana.

Para Santos, la existencia del territorio refleja la interacción de un “conjunto indisoluble, solidario y también contradictoria de sistemas de objetos y sistemas de acciones no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia” (Diego 2001, 380). De ese modo, esa interacción explica la forma en que las acciones de los actores adquieren intencionalidad, mientras que se impulsa a la creación de la transformación de lo existente. En otras palabras, la transformación constante del espacio aclara al territorio como un ensamblaje o configuración concreta: el territorio existe en una delimitación observable, rastreable en sus actores y determinada en sus tiempos. La implicación de eso, al contrario de las nociones clásicas y naturalistas del territorio, es la comprensión de las escalas en las que este se genera: el territorio es condicionado a un tiempo histórico concreto y ocurre en diferentes planos superpuestos que se enlazan en diversas relaciones sociales. Como ejemplo, el trabajo de Saskia Sassen (2010) demuestra la formación de territorialidades en distintas escalas por medio de las economías financieras, que enlazan un mismo lugar geográfico en una compleja red de escalas locales, regionales, nacionales y globales.

Así, esta visión crítica permite el relacionamiento de las identidades, los sentidos, las prácticas, las acciones y los discursos que realizan los actores dentro de las relaciones sociales como parte del territorio (Fernandes 2009). Es decir, al argüir por el territorio como una construcción social, ligada a una materialidad y definida de forma histórica, se comprende la pluralidad y la heterogeneidad de las naturalezas de los actores que le dan forma. De ese modo, esta visión crítica escapa de la centralidad del Estado al resaltar el carácter dialéctico de la noción de territorio: este se construye a través de ensamblajes en constante transformación, que, a su vez, tienden hacia nuevos horizontes en la medida que el territorio se transforma. Lo anterior, en lo particular, implica reconocer la conjunción de redes de circulación de personas, de

capital, de información, de sentidos y sensibilidades, que hacen parte del territorio. En otras palabras, si bien esta noción no niega que el territorio se expresa sobre una superficie física, su representación no se limita a esta; son las acciones y objetos que transitan sobre ello, que se fijan en nuevas escalas, lo determinante en la creación del territorio (da Costa, Cara y Lamicq 2025). La construcción de obras civiles, la ejecución de programas sociales, la emergencia de movimientos álgidos de protesta, la reconversión de prácticas populares en distintos espacios, etc., son formas de crear el territorio, que solo funcionan en la medida que se desarrollan en un tiempo y un espacio concreto como una instancia de disputa social.

Visto desde otro punto de vista, al ser conscientes de la naturaleza del territorio, en el que este refleja la configuración concreta del poder que emana de un ensamblaje determinado de relaciones sociales, se entiende, a su vez, su potencialidad política como resultado dialéctico de la producción y reproducción de esas mismas relaciones sociales que le dan forma. Con todo, esta visión crítica del territorio establece un enfoque relacional (Sack 1986), que parte de la comprensión de este como producto del proceso de territorialidad, esto es, una estrategia generada para controlar áreas necesarias de la vida social, que influyen o controlan al conjunto de fenómenos y relaciones sociales presentes en una superficie. Es decir, la territorialidad emerge entre las acciones y objetos dispuestos en los espacios bajo una intencionalidad concreta, lo que da forma a una delimitación de la que emerge el territorio.

En concreto, esto puede observarse a través de la diversidad de formas de representación de los territorios: la cartografía, la valoración de relaciones, los relatos colectivos, la localización de fenómenos, la creación de lugares o paisajes, el relacionamiento de prácticas, constituyen las fronteras de la representación diversa del territorio, y en todo caso expresan la dominación (por cuanto más) y la interpelación (por cuanto menos) de distintas áreas y superficies (Benedetti 2011). Nuevamente, esto permite que un mismo espacio sea parte de diferentes territorios y que entre estos exista superposición de escalas, de formas, de intencionalidades y de relaciones: “El sustrato material (terreno, medio natural) cobra entidad en la medida que hay una voluntad por delimitarlo y controlarlo de alguna manera (propiedad privada, soberanía, ocupación comunitaria).” (Benedetti 2011, 45). Igualmente, la toponimia, la consciencia y la memoria colectiva, la intervención, la representación, la ocupación, la habitabilidad o la administración expresan el campo de disputa entre significados al explicar la forma en que se introducen nuevas relaciones y territorialidades sobre los espacios. La historia colectiva, la subjetividad, o la sensibilidad plantean nuevas formas de configurar ese acercamiento epistemológico, pues superan la neutralidad tradicionalmente aceptada de este. De ese modo, estos son los campos que provocan una institucionalizan, esto es, una reproducción del territorio y de los cuales emanan una serie de relaciones de poder claves para su continuación o transformación (Benedetti 2011; Vieira Medeiros 2009; Saquet, 2021).

A partir de lo anterior, se comprende el sentido en el cual la configuración de una propuesta alternativa se establece críticamente en la antítesis del orde-

namiento territorial tradicional. Mientras que las herramientas verticales de ordenamiento plantean una ordenación del espacio físico, el acercamiento epistemológico a la construcción territorial señala la necesidad de analizar a profundizar las relaciones sociales que se constituyen en el espacio de la ciudad. Ello deriva, esencialmente, en tres niveles de diferencia: en primer lugar, el ordenamiento territorial limita la experiencia urbana a la condición la reproducción de un modelo que impulsa la propiedad privada en reemplazo de la experiencia colectiva de las ciudades, lo que resulta en la segregación socio-económica de la ciudad; en segundo lugar, los instrumentos de ordenamiento territorial desplazan la integración regional por la concentración del poder municipal, particularmente en las instancias de decisión locales, lo cual impide la articulación verdadera sobre la condición urbana como un fenómeno regional-nacional más allá de los límites administrativo-políticos; en tercer lugar, los instrumentos de ordenamiento territorial limitan la participación ciudadana a la socialización de las decisiones, pero no generan instancias de verdadera interacción y capacidad de decisión bajo el argumento del saber técnico de las oficinas de planeación por encima del interés común de la población.

La aproximación de la epistemología horizontal, en respuesta a esas limitaciones del modelo de planificación vertical, propone la construcción de un modelo de interacción común en reconocimiento de las perspectivas territoriales plurales. Ellas consisten en la interacción positiva entre varios proyectos de vida al constituirse en un escenario que no limite a la experiencia colectiva de la ciudad en un modelo de comodificación de la vida urbana; las dinámicas que construyen a la ciudad como un escenario de encuentro e interacción vertiginosa se limitan cuando la ciudad se construye en oposición a ellas, por lo cual la consideración horizontal desde la construcción del territorio debe permitir la composición de una ciudad presta para el dinamismo de la condición urbana. En la misma línea, mediante una aproximación a la construcción social del territorio se plantea desde el razonamiento de las relaciones espaciales que sostienen a la ciudad, en miras al impulso de nuevas dinámicas que permitan su reproducción y reconfiguración en un escenario de movilización y transformación constante; en esencia, la propuesta horizontal de esta epistemología es retomar el carácter plural de la ciudad para comprenderlo desde la transformación del suelo, lo que lleva a una articulación constante entre la ciudadanía, las instituciones y los actores en una trama construida desde la experiencia cotidiana. De ese modo, mediante este tipo de propuestas, se puede instar la formación de instancias de verdadera decisión conjunta, que reconozcan las relaciones de poder existentes entre la ciudadanía y que posibiliten una articulación multidimensional en la que no solo se preocupe por la ordenación de los elementos físicos de la ciudad, sino también que se plantea la configuración de relaciones conscientes entre el cuerpo, la calle, el barrio, la ciudad, la región y el país.

Conclusiones

El modelo de ordenamiento territorial presente en Colombia representa una forma de participación limitada, que no logra centrar las discusiones sobre la forma de habitar y construir socialmente el territorio sin imponer una visión *top-down* desde el orden nacional que fragmenta la articulación colectiva y fortalece la captura de la toma de decisiones que reproduce el orden económico. Por ello, los modelos de ordenamiento territorial no logran superar un análisis morfológico y económico del espacio físico al ignorar las prácticas y las concepciones que las poblaciones emplean en la construcción social del territorio. En consecuencia, el ordenamiento territorial no responde ante modelos alternativos de desarrollo ni otorga posibilidades ante la solución real de conflictos que contraponen los elementos geofísicos, geodésicos y sociales en un mismo espacio; en efecto, el ordenamiento territorial no resuelve los conflictos socio-ambientales emergentes de la organización, la ocupación y la transformación de los suelos urbanos y rurales, sino que impone una visión instrumental sobre el espacio físico rotulada como mediación o alternativa.

En suma, bajo esta nueva descripción desde las corrientes críticas de la geografía, la sociología y la ecología, se evidencia la potencialidad del proceso de construcción social de territorio al ser este el resultado de los procesos dinámicos, horizontales y comunitarios que se dan en la interacción de las relaciones socio-espaciales. Por medio de esa estrategia, se logra superar la condicionalidad expresada por el ordenamiento territorial, porque se supera la tensión hacia la ordenación de las relaciones socio-espaciales para ser reemplazada por el aprovechamiento en su persistencia. En otras palabras, el ordenamiento territorial provoca la transformación del espacio físico para la vitalización y fortalecimiento de determinados actores identificados en proyectos e imaginarios que impiden la emergencia de nuevas formas de concebir la relación que ocupa y habita el espacio físico; además, la construcción social del territorio señala la diversidad de formas en que se configura el poder para resaltar un ensamblaje determinado de relaciones socio-espaciales, lo que da lugar a un tipo de relacionamiento de horizontal entre diferentes estímulos en constante cambio.

Por ello, se puede entender que la división entre el ordenamiento territorial y la construcción social del territorio consiste en una diferencia epistemológica, pues el primero identifica al territorio como un espacio objetivo que se interviene y el segundo lo concibe como el resultado de la interacción espacial; del mismo modo, la aplicación de esa diferencia epistemológica, tanto en la ruralidad como en la urbanidad colombiana, da cuenta que la primera resulta en la funcionalidad política-administrativa-demográfica identificada en el ordenamiento actual, mientras que la segunda aduce un escenario de articulación local, regional y nacional que reconoce la fortaleza de la heterogeneidad de la interacción socio-espacial. En efecto, se produce una antítesis ante la planeación vertical y se plasma un horizonte de acción para la superación del ordenamiento que hace del territorio un escenario aparentemente inerte; el territorio, entonces, toma la forma espacial del proyecto de vida y, en ese

sentido, se configura como el enlace entre el cuerpo individual y la experiencia colectiva de la vida urbana en la reproducción de un dinamismo y transformación constante.

Bibliografía

- Benedetti, Alejandro. 2011. *Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea*. En: Souto, Patricia y Benedetti, Alejandro. 2011. *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Beuf, Alice. 2016. *Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Colombia)*. Bogotá, Colombia: Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 25(2), 199-219.
- Blaser, Mario. 2019. «Reflexiones sobre la ontología política de los conflictos medioambientales». *América crítica*, 3(2), 63-79. ISSN: 2532-6724, DOI: <http://dx.doi.org/10.13125/americanacritica/3991>.
- da Costa, Evelardo Batista; Cara, Roberto Bustos y Lamicq, Hélène. 2025. «Territorio usado, categoría de análisis social. De Milton Santos a Maria Adélia Aparecida de Souza». *PatryTer*, 8(15). 1-12. DOI: <https://doi.org/10.26512/patryter.v8i15.56060>
- de Souza, Maria Adélia Aparecida. 2009. «Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. As metáforas do capitalismo». *Revista Cronos*, 10(2). 101-117. <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3289>
- Diego, Celia Hernández. 2001. «Reseña de "La naturaleza del espacio" de Milton Santos». *Economía, Sociedad y territorio*, 3(10), 379-385. <https://share.google/yQevJmF1QiexscYdu>
- Escobar, Arturo. 2014. *Territorios de diferencia: lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán, Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Fernandes, Bernardo Mançano. 2009. *Sobre a tipologia de territórios*. En: Saquet, Marcos Aurelio. 2009. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 73-94). (Ed.). São Paulo: Expressão Popular.
- Halvorsen, Sam; Fernandes, Bernardo Mançano; y Torres, Fernanda Valeria. 2021. *Movimientos socioterritoriales: casos de América Latina y Europa*. *Geograficando*, 17(2). 1-19. DOI: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe097>
- Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, España: Ediciones akal.

- Harvey, David. 1987. *The urbanization of capital: Studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Baltimore, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.
- Lefebvre, Henri. 1974. *La producción del espacio*. Papers: Revista de Sociología. Vol. 3. 219-229. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880>
- Marcuse, Peter. 2011. «The three historic currents of city planning». En *The new Blackwell companion to the city*, editado por Gary Bridge y Sophie Watson, 643-655. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Maricato, Erminia. 1979. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paul, Brasil: Editora Alfa-Omega.
- Mendieta López, Juan Carlos; y Perdomo, Jorge Andrés. 2007. *Especificación y estimación de un modelo de precios hedónico espacial para evaluar el impacto de Transmilenio sobre el valor de la propiedad en Bogotá*. Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. <https://hdl.handle.net/1992/8115>
- Restrepo Botero, Dario Indalecio. 2015. *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Quintana Prieto, María Paola. 2025. *Transformaciones en el uso y valor del suelo en torno al TransMicable de Ciudad Bolívar: orientaciones de planificación territorial para la justicia socioespacial en proyectos de movilidad de mediana capacidad en Bogotá*. Bogotá, Colombia: Universidad de La Salle.
- Sack, Robert David. 1986. *Human Territoriality. Its Theory and History*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Santos, Milton. 2000. *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Madrid, España: Editorial Ariel.
- Santos, Milton. 2002. *O retorno do território. Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, Brasil: HUCITEC/ Annablume.
- Saquet, Marcos Aurelio. 2021. *Conciencia de clase y de lugar, praxis y desarrollo territorial*. Buenos Aires, Argentina: Editorial CLACSO.
- Sassen, Saskia. 2010. *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales* (Vol. 3067). Argentina: Katz Editores.
- Vieira Medeiros, Rosa Maria. 2009. *Território, espaço de identidade*. En: Saquet, Marcos Aurelio. 2009. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 368, 217-227. ISBN 978-85-7743.