

## La planeación para el desarrollo integral del territorio: Perspectiva conceptual contemporánea\*

### Resumen:

Para dar cuenta de la perspectiva conceptual contemporánea de la planeación para el desarrollo integral del territorio, se traza una ruta temática en la que cobran relevancia dinámicas provenientes del contexto global-local manifiestas en los ámbitos socio-cultural, político, económico, ambiental, tecnológico y espacial; transformando -bien porque tensionan y/o porque posibilitan otras oportunidades-, el ejercicio de la planeación y el logro de mejores niveles de desarrollo. La complejidad derivada de la confluencia de los nuevos condicionamientos contextuales, hace perentoria la constitución de elementos estructurantes que soporten una visión contemporánea, es decir, renovada e integral de la planeación, del desarrollo y de su necesaria interdependencia. La planeación para el desarrollo integral del territorio. Es así como emerge la planeación como práctica real y efectiva en tanto se comprende como proceso socio-político, estratégico, normatizado, delimitado temporal y espacialmente, capaz de imaginar, conducir, contribuir, controlar y evaluar la evolución progresiva hacia mejores estadios de desarrollo. Así mismo, se concibe el desarrollo integral en el marco de los principales preceptos derivados de los enfoques teóricos convencional, humano, sostenible y local; los cuales, reunidos, aportan elementos estructurantes del desarrollo bajo la denominación de proceso, humano, social, político, estético, ético, auto-sustentable, recreador, endógeno, territorial y territorializable.

**Palabras clave:** contexto global-local, planeación, desarrollo, territorio.

## Planning for the integral development of the territory: a contemporary conceptual

### Abstract:

In order to give account of the contemporary conceptual perspective of the planning for the integral development of the territory, a route thematic in that draws up relevance dynamics originating of the context the global-local, which they are manifested in the scopes socio-cultural, political, economic, environmental, technological and space; transforming - well because they tensify and/or because they make possible other opportunities, the exercise of the planning and the attainment of better levels of development. The complexity derived from the confluence of the new contextual conditions, makes important the constitution of structuring elements that support a contemporary vision, that is to say, renewed and integral of the planning, the development and its necessary interdependence: the planning for the integral development of the territory. It is as well as it emerges the planning like real and effective in as much it is understood like socio-political, strategic process, with rules, delimited temporary and space, able to imagine, to lead, to contribute, to control and to evaluate the progressive evolution towards better stages of development. Also, the integral development is conceiving, within the framework of the main rules derived from the theoretical approaches conventional, human, sustainable, and the local one; which, reunited, contribute structuring elements of the development under the denomination of process, social, political, esthetical, ethical, human, environment, creative, endogenous, territorial and territorializable.

**Key words:** context the global-local, planning, development, territory.

**Alberto León Gutiérrez Tamayo:** Trabajador Social de la Universidad de Antioquia y Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

**Correo electrónico:** csalgt@antares.udea.edu.co

**Liliana María Sánchez Mazo:** Trabajadora Social de la Universidad de Antioquia y Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

**Correo electrónico:** lily.sanchez@siu.udea.edu.co

---

\* Esta reflexión se deriva de la investigación "Planeación del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Desarrollo en Medellín, período 1995-2005, PLYDET-MED", realizada por el Grupo de Investigación "Medio Ambiente y Sociedad-MASO", entre febrero de 2007 y febrero de 2008, en el marco de la "Agenda de Investigaciones Ciudad de Medellín-2006", la cual fue financiada por la Universidad de Antioquia, Colciencias y el Municipio de Medellín. Gratitud sincera expresamos al Municipio de Medellín; a la Universidad de Antioquia, en particular a su Corporación Académica Ambiental, por el apoyo brindado; a Colciencias por el acompañamiento técnico; al grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO, por la confianza y respaldo; y al equipo de investigación PLYDET-MED por su contribución en la lucha para hacer de este bello sueño una feliz realidad.

# La planeación para el desarrollo integral del territorio: Perspectiva conceptual contemporánea

*Alberto León Gutiérrez Tamayo*  
*Liliana María Sánchez Mazo*

## Introducción

La búsqueda de sentidos y de nuevos sentidos para los procesos de planeación, tanto del desarrollo como del ordenamiento territorial en Colombia, fue la principal motivación que soportó y permitió llevar a cabo la investigación "Planeación del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Desarrollo en Medellín, PLYDET-MED, periodo 1995-2005". El presente texto sintetiza parte del referente conceptual que la guió. De este modo, reflexionar sobre la relación dialéctica entre planeación y desarrollo es el interés central, dado que busca contribuir en la orientación de aspectos normativos, conceptuales y metodológicos necesarios para mantener e incrementar las confianzas depositadas en los procesos planificadores como opción para conjugar el desarrollo.

En cuatro partes se ubican los posibles caminos que contribuyen a comprender y operar la planeación para el desarrollo integral del territorio. La primera, denominada aproximación contextual a la planeación y al desarrollo, señala la importancia de considerar las dinámicas contextuales que, a nivel global-local, atraviesan e impactan la sociedad actual, dejando de paso nuevas exigencias y requerimientos para la planeación como escenario posibilitador de transformaciones progresivas asociadas con el desarrollo del territorio.

Hacer consciente este tipo de preocupación nos introduce en la segunda parte que aporta los elementos estructurantes de la planeación dirigida al desarrollo del territorio en medio de la complejidad; de hecho, este interés

desata el planteamiento en el cual la planeación se vislumbra como una opción integral y contemporánea por su carácter de proceso social, político, temporal, espacial, estratégico y normativo; y que, por tanto, se constituye como discurso y práctica capaz de imaginar y trazar el desarrollo.

La tercera parte aborda, de manera análoga, los elementos estructurantes del desarrollo que lo sustentan como un proceso humano, social, político, ético, estético, auto-sustentable, recreador, basado en la potenciación de recursos propios, territorial y territorializado.

Lo anteriormente expuesto, da la posibilidad de tratar en la última parte a manera de corolario, el sentido concreto de la planeación para el desarrollo integral del territorio; sentando algunas reflexiones que convoca la noción central abordada, referidas no sólo a la concepción de la planeación para el desarrollo y al desarrollo mismo sino, también, a la necesidad de avanzar en aproximaciones metodológicas que permitan operar, en el terreno de la práctica, tal relación dialéctica.

## 1. Aproximación contextual a la planeación y al desarrollo

Cuando se habla de **contexto** se encuentran variadas acepciones que lo asocian a condiciones e incluso a dinámicas que son ejercidas de manera simultánea por múltiples actores en escalas diversas y que pueden estar sujetas a razones de tipo social, cultural, económico, político, ambiental, tecnológico o espacial. El contexto así visto se comporta como una “heterogénea cantidad de hechos y situaciones que configuran la realidad y que permiten desentrañar en ella una serie de articulaciones entre experiencias, conocimientos, visiones, información e intereses, que llevan a mostrar con mayor claridad unos aspectos, dejando en la oscuridad otros”.<sup>1</sup>

Es en el mismo contexto, expresa Ghiso, donde también se encuentra la justificación, la pertinencia, el significado y la legitimidad social y política de los procesos sociales. Por tanto, el reconocimiento de la realidad interna y externa emana como requerimiento en los procesos de desarrollo del territorio debiendo, en consecuencia, determinar las necesarias interdependencias entre lo global-local.

---

1 Ghiso, Alfredo. Investigación comunitaria, desafíos y alternativas en escenarios de alta conflictividad, en: Primer Encuentro de Talentos, Experiencias y Esperanzas en Investigaciones Comunitarias, REDINCO, Santa Fé de Bogotá, Colombia; 1998, p. 1.

Siguiéndole el rastro a la connotación sobre globalización, se encontró que varios autores la relacionan con el mundo contemporáneo, bien para referirse a ella como una “fuerza inmanente”<sup>2</sup> o para catalogarla como un “paradigma para la comprensión de los diferentes aspectos de la realidad”.<sup>3</sup> Asociar la globalización con la época contemporánea no implica que ésta sea un fenómeno actual; como lo sostiene la CEPAL,<sup>4</sup> no se trata de un proceso nuevo, ya que tiene raíces históricas profundas. Se constata cómo la globalización ha marcado el devenir y el desarrollo histórico del hombre; sin embargo, en la época contemporánea, su connotación es mucho más amplia, al punto de referirse a ella como un “proceso polifacético y sistémico que tiene características de destrucción y creación simultáneas”<sup>5</sup> y de significados diversos.

Esta generalidad es complementada por visiones más concretas que la muestran como proceso que responde fundamentalmente a necesidades de orden económico. Particularmente, la globalización viene a constituir una nueva fase de expansión y desarrollo del sistema capitalista que, bajo un contexto generalizado de economías de mercado, condiciona a los distintos países a una mayor apertura externa con un creciente grado de interdependencia global, situación que viene a reconfigurar las realidades territoriales (supranacionales, nacionales y subnacionales), determinando una serie de exigencias, tanto para la estructura gubernamental como para el sector privado, a fin de mejorar las condiciones y posibilidades de inserción económica. Rojas<sup>6</sup> describe cambios transcendentales en el plano político, económico, social y cultural, lo cual lleva a la configuración de nuevos escenarios; de igual manera, hace evidente

- 2 Echeverría, María Clara . Re-pensar lo estratégico comunicación. En Ensayos Forum 19 Miradas al hábitat. Cecilia Inés Moreno y Paula Andrea Duque, Compiladores. Programa Forum Escuela Internacional del Hábitat y del Desarrollo Local, Escuela del hábitat popular y Universidad Nacional de Colombia sede Medellín; 2002, p. 112.
- 3 Santos, Milton. Los espacios de la globalización. En Globalización y gestión del desarrollo regional, perspectivas Latinoamericanas. Compiladores Javier Medina Vásquez y Édgar Varela Barrio, editorial Universidad del Valle, Cali-Colombia; 1997, p. 133.
- 4 CEPAL . Principios de la política social y lucha contra la pobreza. En Equidad, desarrollo y ciudadanía. Comisión económica para América Latina CEPAL; ONU, Santiago de Chile; 2000, p. 46.
- 5 Boisier, Sergio. Bioregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador. En: Territorio, Revista de Estudios Regionales y Urbanos: Democracia, descentralización y Desarrollo, número 5, agosto-enero, Santa Fe de Bogotá-Colombia; 2001, p. 116.
- 6 Rojas Marco. Políticas sociales y territorio: ¿Nuevo escenario contextual? En Estudio Sociales. Corporación universitaria CPU, número 110, semestre 2, Santiago de Chile; 2002, p.102.

que la velocidad y profundidad de dichos cambios no sólo se ven reflejados en aspectos tangibles, sino que, también, han afectado la representación simbólica y conceptual de la realidad. Tal situación incide en que paradigmas, teorías y conceptos que ayer resultaban incuestionables pasen, rápidamente, a constituirse en material de inventario debido a su escasa pertinencia o aplicabilidad en los escenarios de reciente configuración.

Si se asume entonces la globalización como un proceso histórico que penetra y reformula todos los ámbitos de la vida societal y que tiene implicaciones de gran relevancia en la época contemporánea, incitando otras prácticas interventivas e investigativas sobre la realidad, en este caso, la planeación para desarrollo del territorio, habrá que mencionar su ineludible relación con lo local. Veamos detenidamente como diferentes autores plantean dicha relación.

Santos<sup>7</sup> expone ciertas diferencias entre el orden global y local, aduciendo que ambos constituyen dos situaciones genéticamente opuestas, aunque en cada una se verifiquen aspectos de la otra. Está claro que cada lugar es, al mismo tiempo, objeto de una razón global y de una razón local, que conviven dialécticamente. Los órdenes global/local sugieren un énfasis en el territorio el cual, en palabras de este autor, termina siendo el gran mediador entre el mundo y la sociedad nacional y local, ya que en su funcionalización, el “mundo” necesita de una mediación de los lugares, según las potencialidades de éstos, para usos específicos. En un momento determinado, el “mundo” escoge algunos lugares y rechaza otros y, en ese movimiento, modifica el conjunto de los lugares, el espacio como un todo. El lugar ofrece al movimiento del mundo la posibilidad de su realización más eficaz; lo cual implica que el mundo para hacerse espacio depende de las potencialidades del lugar. El argumento traído a colación expone perfectamente la relación de interdependencia entre lo global/local, cuestión requerida para sustentar la premisa de constituir procesos de planificación del desarrollo del territorio contextualizados.

En otras palabras se distinguen ciertas interdependencias entre lo global-local que incitan la lectura y el análisis de contexto desde una perspectiva holística, no fragmentada o lineal, lo que significa un abordaje complementario, lleno de matices provenientes de manifestaciones concretas y también tendenciales. En síntesis, podría decirse que el contexto global se asocia con denominaciones como sistema mayor, escala amplia, incluso virtual, en la

---

7 Santos, Milton. La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción, Editorial Ariel S.A., Barcelona-España; 2000, p. 289-290.

que ocurren diferentes fenómenos sociales, culturales, políticos, económicos, tecnológicos, espaciales y ambientales que impactan todo el planeta y, es aquí, donde aparece en escena la pequeña escala geográfica de lo local, recibiendo, pero también creando y recreando en sus dinámicas cotidianas tales fenómenos globales e impactando el sistema mayor. Es preciso anotar que la denominación local con referencia a la global designa territorios nacionales, regionales y municipales; asunto que da lugar a equívocos porque generalmente se asocia lo local con lo municipal; en este sentido, valdría la pena denominar lo "local" como lo "territorial" puesto que tal connotación abarcaría las diferentes escalas geográficas.

Ahora bien, las principales tendencias derivadas de la condición global-local contemporánea en el "ámbito socio-cultural, político, económico, tecnológico, ambiental y espacial",<sup>8</sup> se constituyen en un punto central, puesto que advierten sobre las nuevas exigencias, problemas, riesgos, posibilidades y desafíos que el contexto le plantea a las prácticas de planeación para el desarrollo del territorio, aportando pautas para lograr una visión más comprehensiva de las dinámicas que acontecen en la actualidad y motivando la búsqueda de alternativas de acción plausibles que permitan la transformación progresiva de la sociedad. Algunas de estas tendencias emergen a partir de los renovados procesos de circulación de capital, los flujos de la fuerza de trabajo, la organización de la económica transnacional, la transformación de las relaciones temporo-espaciales, la convulsión en los sistemas de interacción social, la disminución de las funciones del Estado, los movimientos de información surgidos por la revolución de las comunicaciones y la informática, las nuevas prácticas ambientales, el proceso de urbanización acelerado, entre otras.

En este sentido, es necesario advertir que las nuevas experiencias que hoy acontecen pueden captarse, describirse, analizarse y tratarse en el marco de procesos de planeación para el desarrollo; por ello se insiste en que el ejercicio socio-político que de ella se desprende, se comporta como opción para enfrentar uno de los desafíos más importantes de la época contemporánea:

---

8 El tema en cuestión es desarrollado ampliamente por Sánchez Mazo, Liliana María (2005) Fragmentación social y planeación territorial: Plan de ordenamiento territorial, municipio de Medellín, Estudio de caso Corregimiento de San Antonio de Prado. Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Urbano-Regionales, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; pp. 41-65, trabajo del cual se retoman la mayor parte de las ideas aquí expuestas.

promover ambientes que posibiliten más y mejores niveles de desarrollo, lo cual implica mayor integración social, reconocimiento individual y colectivo, convivencia y fortalecimiento del capital social.

Emerge a la luz de las reflexiones comentadas la inquietud acerca de la viabilidad de la planeación, como opción estratégica, para hacerle frente a la complejidad contextual en aras de contribuir a la obtención de mejores niveles de desarrollo integral del territorio. Precisamente este es el tema que nos convoca a continuación.

## 2. Elementos estructurantes de la planeación

Exploramos en este numeral los elementos estructurantes de la planeación vistos como posibles alternativas de reflexión y acción frente a los desafíos propuestos por la sociedad actual. Indudablemente, se trata de penetrar el interior de la planeación, llamando la atención sobre su esencia conceptual obtenida bajo su denominación como proceso social, político, temporal, espacial, estratégico y normativo que, en confluencia, le otorgan su carácter integral y contemporáneo. La planeación así tratada, bajo la presunción de que puede ser real y efectiva, aunque su fuente original contenga mucho de ideal y utopía, motiva la constitución de nuevos registros operativos y concepciones que revitalizan y renuevan su cultura en Colombia. Ahora detengámonos de manera detallada en los sentidos propuestos por cada elemento.

**Proceso:** La planeación adquiere la categoría de proceso al desarrollarse de manera intencionada, lógica y secuencial, mediante un conjunto de momentos o etapas complementarias que, interconectadas, actúan como un sistema abierto y sinérgico, permitiéndole conjugar como objetivo superior el desarrollo integral del territorio. Entender la planeación como proceso permanente y de naturaleza sinérgica, indica la implementación de prácticas flexibles e innovadoras que permiten realizar ajustes y cambios durante el tiempo, así como la incorporación de mecanismos y elementos creativos y actuales que re-alimenten el proceso. En el fondo de todo esto subyace una intención que caracteriza la planeación como un ejercicio progresivo, posibilitador de transformaciones de realidades concretas, intención que se desliza en los niveles operativos de la planeación a manera de plan, programa o proyecto.

**Social:** Diversa literatura sobre planeación muestra de manera contundente que su contenido social es otorgado por la posibilidad que de ella se

desprende de promover, fortalecer y “sostener”,<sup>9</sup> según Arocena,<sup>10</sup> procesos de participación a escala local. La participación asumida como un “proceso de investigación, conocimiento y de intercambio de concepciones e ideologías”,<sup>11</sup> indica la existencia y la vinculación de una trama actuante y viva de actores organizados que entrecruzan sus maneras de representar el mundo, sus intereses, recursos y estrategias, desde diferentes campos sociales como el gubernamental, gremial, social y académico. Estos, de modo diferenciado, se encuentran comprometidos con la construcción colectiva del desarrollo de sus territorios y, por tanto, requieren que la planeación además de tener efectos determinados sobre la organización de su vida cotidiana, se proponga como escenario para el encuentro, pretensión que implica el reconocimiento de sus diferencias y contradicciones por la vía del ejercicio del diálogo intercultural, la concertación, la negociación del conflicto y la consecuente toma de decisiones. Un aspecto de la participación necesario de mencionar es el referido por Viviescas quien aduce una perspectiva que contextualiza y revitaliza los procesos de planeación:

La participación se sustenta como un condicionante ineludible impuesto por la complejidad de los territorios, el cual hace imposible explicar la sociedad contemporánea desde un solo punto de vista y, por el contrario, exige cada vez con mayor contundencia la creación y apertura de espacios de reflexión y discusión en los cuales los puntos de vista puedan tener lugar para su expresión y, eventualmente, para demostrar su vigencia. En la actualidad se puede constatar que si los planificadores no asumen se integran, aprenden y manejan el intercambio de saberes con los pobladores se está quedando por fuera de los contextos. La participación así considerada es entonces un elemento metodológico que tiene sentido en la medida en que demuestre que la Planeación, con su utilización, se hace mejor: más extendida e integral, más contundente y eficaz, más potente e incluyente, más expedita y sostenible, más crítica pero también más

---

9 Esta característica es significativa porque implica que la participación no se encuentra sujeta a la voluntad del gobernante de turno y que por el contrario, permite ir fortaleciendo el poder social y el sentido de pertenencia de la población con su territorio.

10 Arocena, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Dentro latinoamericano de economía humana (CLAEH)*, Universidad católica de Uruguay, editorial Nueva sociedad; 1995, p. 23.

11 Viviescas Fernando. *La Planeación participativa a 10 años de la constitución: un ejercicio político*. En *Participación ciudadana en la Planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias*. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. Veeduría Distrital, Bogotá, octubre; 2001, pp. 123-124.



asertiva, más justa y democrática. Debe evidenciarse que abrir espacios y canales de participación es una opción política y cultural que contribuye a cualificar la planeación como disciplina y como instancia social y, por ende, lleva a alcanzar niveles más amplios y profundos de reflexión como de concretización de las diferentes formas de individuales y colectivas en el territorio".<sup>12</sup>

El anterior argumento conecta de modo claro la participación como elemento fundamental para que la planeación reconozca las dinámicas territoriales. Así, la planeación adquiere sentido por el hecho de que en ella es posible captar las motivaciones y finalidades que fundamentan la vigencia de los grupos sociales, tanto en sus aspectos coincidentes como en los diferenciales, dando también la posibilidad de analizar sus ritmos y cambios. Como bien lo anota García,<sup>13</sup> estos procesos de planeación posibilitan una pedagogía del territorio donde el diálogo y la concertación son más que mecanismos para llegar a acuerdos, porque permiten precisamente el reconocimiento de los territorios y de las territorialidades.

**Político:** Como lo habíamos sugerido al inicio, los elementos que estructuran la planeación se vinculan de manera interdependiente, por tal razón su sentido político se manifiesta en razón de la activación de su sentido social, es decir, de la participación. El carácter político es evidente cuando la planeación se dispone como escenario para el encuentro y confluencia de poderes de diversa naturaleza que, cruzados por dinámicas de conflicto e incertidumbre, se superponen, hibridan, imbrican y/o subordinan; configurando un marco orientador para la toma de decisiones sobre las acciones y recursos concretos que conducirán hacia el tipo de sociedad anhelada. Este ejercicio colectivo, en consecuencia, implica la negociación continua del disenso que permita la progresiva construcción del consenso. Tal idea toma fuerza en sujetos que se reconocen desde su individualidad pero que, a la vez, exhiben y hacen coincidir pensamientos y acciones que, de acuerdo con el ejercicio de sus roles, funciones y posiciones en la sociedad, orientan y contribuyen al desarrollo. Entender la planeación como medio político remite también a las implicaciones que ésta puede alcanzar en el largo plazo, asociadas según Rincón:

---

12 Viviescas, Fernando. La Planeación participativa a 10 años de la constitución: un ejercicio político. En Participación ciudadana en la Planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. Veeduría Distrital, Bogotá, octubre; 2001, p. 121.

13 García, José Luís. Antropología del territorio, taller ediciones JB, Madrid; 1976, p. 339.

Con la ampliación de la democracia participativa local, en el sentido de que el conjunto heterogéneo de actores y fuerzas sociales participa en la determinación de las propuestas, en un esfuerzo concertado de concretar el interés colectivo. El plan resultante contiene así el proceso democrático de la expresión y negociación de la diversidad social, y se legitima en este proceso. El hecho de que la planeación acepte la concurrencia de diferentes actores con intereses legítimos todos, significa el reconocimiento de su razón política, más allá de su carácter técnico. En todo caso, la Planeación como práctica política supone la intervención de instancias de regulación y representación políticas que medien las relaciones de poder y de conflicto generadas en la interacción de los diferentes grupos sociales".<sup>14</sup>

Vista así la planeación, desde su sentido **político y social** se convierte en función del gobernante y en responsabilidad social del conjunto de la sociedad y, se viabiliza, si triunfa la capacidad de construir alrededor de diferentes propuestas acuerdos o al menos respaldos sociales amarrados a una adecuada racionalidad técnica. En este orden de ideas puede decirse que lo político y lo social se retroalimentan ya que, como afirma Naranjo, citada por Sánchez,<sup>15</sup> son las formas de acción colectiva, con sus prácticas concretas, las que están ayudando a re-significar la praxis política, proponiendo nuevas formas de sociabilidad. Con esta aseveración no se pretende agotar el sentido político en las formas organizativas o en las formas en que se hace visible la política. Éste trasciende cuando posibilita que los actores, plenamente informados, capacitados y formados se apropien de los escenarios públicos y se atrevan a participar en la construcción de su destino colectivo. El interés de la planeación también se expresa en la preocupación porque los escenarios referidos al poder y a las decisiones de orden político sean reconstruidos y puestos al servicio de los intereses colectivos del territorio y de sus habitantes.

**Normativo:** El reconocimiento y la consiguiente institucionalización jurídica de la planeación que desataron la Constitución Política de Colombia de 1991, la implementación de la Ley orgánica de planeación del desarrollo,

---

14 Rincón, Análida. La fijación política de nuevos sentidos de la planeación. En trayectoria urbanas en la modernización del estado en Colombia. Peter Charles Brand, Compilador. TM editores, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; 2001, pp. 99-103.

15 Sánchez Mazo, Lilibiana María. Fragmentación social y planeación territorial: Plan de ordenamiento territorial, municipio de Medellín, Estudio de caso Corregimiento de San Antonio de Prado. Tesis para optar al título de Magister en Estudios Urbano-Regionales, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; 2005, p. 46.

152 de 1994 y de la Ley de desarrollo territorial, 388 de 1997, además de otras disposiciones legales, le dieron piso formal y de obligatorio cumplimiento a la planeación en los procesos de desarrollo nacional, departamentales, distritales y municipales, los cuales deben contemplar en su concepción y aplicación los diversos preceptos normativos vigentes. Aunque para muchos la dinámica normativa inaugura una cultura de la planeación más definida, otros la consideran desde su origen, un asunto retórico, limitado, exiguo, incompleto y desfasado de las demandas exigidas por la realidad, situación que va en detrimento de su pretensión superior, el desarrollo. Lo que queda claro después de más de una década de intentar conjugar la planeación desde el deber ser propuesto por la norma, es que este marco, aunque se cataloga como de primer orden en importancia, al tiempo, no es garantía para la existencia de condiciones político-institucionales, sociales y materiales que desarrollen y potencien la planeación. De allí la pretensión de supeditar la norma a los elementos estructurantes de la planeación, ya que ella no puede estar desprovista de la acción reflexiva de los actores que le dan vida al activarla.

**Temporal:** La planeación se asume como un proceso y sistema abierto, flexible y permanente que requiere de acciones enmarcadas en tiempos específicos, de acuerdo con su contribución al desarrollo integral del territorio. Autoras como Pichardo<sup>16</sup> y Saavedra<sup>17</sup> designan el nivel diacrónico para hacer referencia a la condición temporal de los planes, perspectiva asociada al nivel operativo de la planeación. En el largo plazo se trazan las líneas generales del desarrollo determinando los objetivos sociales, económicos, científico-técnicos, políticos, culturales, espaciales, ecológicos, fiscal-financieros y administrativos deseados y posibles; estos constituyen la base o marco de los planes de mediano y corto plazo. En el mediano plazo se definen acciones tendientes a la organización de la sociedad para el logro de los objetivos de desarrollo, comúnmente el plazo establecido es de 4 a 5 años. Finalmente, en el corto plazo se intentan adaptar las medidas del largo y mediano plazo en función de los problemas coyunturales que van surgiendo; ello se hace con el propósito de regular las fluctuaciones imprevistas en los procesos económicos, sociales y políticos; comprende de 6 meses a 3 años. Debido a las características

---

16 Pichardo Muñiz, Arlette. Planificación y programación social: Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales. Editorial Lumen Humanitas, Buenos Aires, Argentina; 1997, pp. 35-36.

17 Saavedra Guzmán, Ruth; Castro Zea, Luis Eduardo; Restrepo Quintero, Olga, Rojas; Rojas, Alberto. Planificación del desarrollo. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá-Colombia; 2001, p. 71.

enunciadas, la planeación supone la integración y la comunicación entre los tiempos lo cual, en palabras de Echeverría,<sup>18</sup> significaría retomar el pasado, asumir el presente y proyectarse al futuro, con una perspectiva de continuidad y permanencia; es decir, se precisa intencionar acciones sostenibles en el corto, mediano y largo plazo.

**Espacial:** De acuerdo con Gutiérrez<sup>19</sup> y Pichardo, este elemento que caracteriza la planeación no se aleja de su sentido territorial el cual es aportado por aspectos que la localizan de acuerdo con el alcance dado por la fijación de sus pretensiones. La denominación de tal característica es la del nivel sincrónico puesto que se planifica a escala global centrando el análisis en el conjunto de la sociedad a partir de la interrelación y proyección de los indicadores macroeconómicos y sociales, definiendo políticas nacionales que operan como un marco general en el cual deben inscribirse los lineamientos sectoriales, espaciales o territoriales e institucionales. La planeación sectorial se interesa por la desagregación de los indicadores macroeconómicos y macrosociales en función de sectores productivos de bienes y servicios para definir políticas y acciones que les sirvan de marco de referencia. La planeación territorial se ocupa de las cuestiones relativas a la ubicación espacial, se concreta en políticas y acciones referidas al uso de los recursos espacialmente localizados. La planeación institucional, en cambio, pretende el ordenamiento racional de las actividades dentro de un marco de coordinación y evaluación permanentes, con el propósito de definir políticas y acciones que orientan las tareas que le competen a la institución de la cual se trate. Es así como la temporalidad expresada en el nivel diacrónico y la espacialidad en el sincrónico son simultáneas, vinculantes y correspondientes. Echeverría observa la “planeación como escenario potencial para tejer relaciones sinérgicas en términos espaciales, lo cual significaría partir de la existencia simultánea micro y macro fusionando escalas mayores y menores”.<sup>20</sup>

---

18 Echeverría Ramírez, María Clara. Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global. En Planeación, participación y desarrollo. Corporación Región, posgrado en Planeación Urbano Regional y Fundación Social, Medellín; 2002, p. 54.

19 Gutiérrez Tamayo, Alberto León. El ciclo de intervención social participativo (Cis (p)): Opción metodológica para la participación en la planeación del desarrollo territorial en Colombia. En: Revista de Trabajo Social No.3, enero-junio de 2006, Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia; 2006, p. 80.

20 Echeverría Ramírez, María Clara. Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global. En Planeación, participación y desarrollo. Corporación Región, posgrado en Planeación Urbano Regional y Fundación Social, Medellín; 2002, p. 54.

**Estratégico:** La estrategia, como adjetivo que califica la planeación, tiene un sentido que va más allá de su tipificación metodológica que enfatiza en la posición competitiva de productos y mercados respecto a las condiciones del entorno, bien sea a nivel institucional u organizacional. De manera contraria, el sentido de la connotación “estrategia” se torna como un requerimiento para tener en cuenta en los procesos de planeación, derivado de las condiciones contemporáneas de la sociedad. Como se ha visto, la planeación para hacerle frente al contexto actual está llamada a promover y/o fortalecer prácticas sociales y políticas que, enmarcadas en variables temporo-espaciales concretas, incluyan la estrategia como característica intrínseca y no como modalidad metodológica o instrumento que puede o no ser asumido. El sentido contemporáneo que en este trabajo le conferimos a la estrategia como elemento fundamental en la planeación, es argumentado por Rincón:

Lo estratégico supone el reconocimiento de la incertidumbre como uno de sus rasgos estructurales; se trata de develar qué implicaciones futuras tendrá una decisión que se tome hoy. La incertidumbre, o mejor, la baja capacidad de control de los factores económicos (en un régimen de libre mercado) y sociales (por la concurrencia de múltiples intereses) del desarrollo, hace que hoy en la planeación y gestión del desarrollo local sea más importante la estrategia que los objetivos como tales. Lo estratégico responde al reconocimiento de la naturaleza social y política de la planeación, a la pretensión de incorporar el conflicto como elemento inherente a la dinámica social, y a la flexibilización de los procesos de decisión frente a la contingencia, asimismo, permite responder a las demandas de los contextos internacionales que crecen con la globalización de la economía y su regulación”.<sup>21</sup>

En consecuencia, la estrategia es un asunto de gran significado en la planeación, debido a que le permite reducir la incertidumbre y hacerle frente a la complejidad a la que se ve sometido el territorio. Un término novedoso, tanto por su concepción como por su aplicación, que complementa el sentido estratégico de la planeación, es el de prospectiva; enfoque que conjuga de manera notable las dinámicas territoriales mediante la exploración y visualización anticipada de futuros deseados y posibles a largo plazo, pretensión que se relaciona con el análisis de problemas o situaciones pasadas y presentes, y con el planteamiento de alternativas.

---

21 Rincón, Análida. La fijación política de nuevos sentidos de la planeación. En Trayectoria urbanas en la modernización del estado En Colombia. Peter Charles Brand, Compilador. TM editores, Universidad nacional de Colombia, sede Medellín; 2001, p. 107.

Luego de haber esbozado los elementos que estructuran y soportan la planeación, corresponde ahora concretar su noción, justamente a partir de los diferentes sentidos que la renuevan, hacen vigente e incurren en su carácter integral y contemporáneo, ubicándola bajo una concepción más amplia que, a la vez, la obliga a analizar las condiciones actuales respecto al surgimiento de nuevos intereses, actores, prácticas sociales y escenarios y, en consecuencia, a redefinir su papel frente al desarrollo integral del territorio. Se concreta, ahora, el significado esencial de la planeación precisando su sentido integral y contemporáneo.

La planeación es antes que nada un proceso entendido, esencialmente, en el marco de prácticas de largo aliento, intencionadas, lógicas, secuenciales, permanentes, complementarias y de naturaleza sinérgica. Tal proceso se adjectiva contextualizado, dado que su ejercicio requiere el reconocimiento y análisis de condiciones territoriales internas y externas caracterizadas por dinámicas socio-culturales, económicas, políticas, ambientales, espaciales y tecnológicas que, cruzadas por la complejidad, la incertidumbre y el conflicto, le confieren su sentido estratégico. Es oportuno también señalar su clara orientación socio-política, como sentido fundamental, en tanto que, desde lo social, propugna por la promoción, el fortalecimiento y la sostenibilidad de escenarios y de prácticas participativas de diversos actores gubernamentales, académicos, sociales y gremiales; y, desde lo político, posibilita la concurrencia y ejercicio de poderes legítimos, necesarios para incidir de manera decisiva en la construcción de proyectos colectivos subsidiarios de pretensiones democráticas.

Lo anterior, precisa de voluntades, mecanismos de regulación, legitimación y control y, de recursos diferenciados para orientar y contribuir efectivamente, en un tiempo y un espacio concretos, a la progresiva obtención de cambios positivos transcendentales, reflejo de mejores niveles de bienestar y de desarrollo del territorio. Es importante acuñar a la naturaleza otorgada a la planeación como práctica contemporánea, un sentido más que la consolida institucionalmente como una práctica normatizada, es decir, de obligatorio cumplimiento para la nación y las entidades territoriales.

Es la confluencia interdependiente entre estos elementos esenciales de la planeación la que motiva y promueve la propuesta de una noción renovada y pertinente, por ello, efectiva, capaz de justificar el desarrollo integral del territorio en tanto lo imagina, lo alienta, lo fija, lo sustenta y contribuye a él de manera decidida. Veamos detenidamente de qué desarrollo estamos hablando.

### 3. Elementos estructurantes del desarrollo

El camino que conduce hacia la noción de desarrollo integral del territorio nos hará transitar por las principales características que históricamente han sustentado su discurso; a partir de ellas se precisará el panorama y los elementos concretos que dan cuenta de su concepción contemporánea e integral. Al centrar la atención en lo que han significado para la historia de la humanidad los enfoques teóricos del desarrollo, puede advertirse que éstos han estado enmarcados por temporalidades, nociones y precursores animadores de estilos y formas desde grandes perspectivas, como lo son el desarrollo convencional, humano, sostenible y, entre otros, el desarrollo local o endógeno. Por consiguiente, la noción de desarrollo es compleja en tanto se encuentra cargada de múltiples sentidos que la constituyen; dada esta condición se exponen a continuación, de modo esquemático, las principales ideas que alimentan cada enfoque y que fundamentan la visión integral del desarrollo.

#### Evolución de la concepción del desarrollo a partir de los enfoques teóricos

Elementos estructurantes Enfoques del desarrollo	SURGIMIENTO TEMPORAL	CARACTERISTICAS	CONCEPCIÓN DE DESARROLLO
CONVENCIONAL O CLÁSICO	Años 30 "Intervencionismo de Estado"	Crecimiento económico como protagonista: crecimiento y progreso  Lo social aparece como prerrequisito, como acción marginal o punta de llegada del desarrollo económico.	Desarrollo considerado como proceso de crecimiento definido y medible en términos del comportamiento de algunos indicadores económicos
HUMANO Y DE LIBERTADES	Años 70 "Crisis del Estado intervencionista"	El crecimiento económico contribuye al desarrollo humano y viceversa: satisfacción de necesidades humanas fundamentales, generación de niveles de auto-dependencia y articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología  Igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales: la política pública es la bisagra entre desarrollo económico y desarrollo humano	El desarrollo es un proceso que debe medirse en términos sociales, políticos y económicos; en consecuencia debe comprometerse con la expansión de las libertades reales de los individuos (se unen aspectos cualitativos y cuantitativos), haciendo énfasis en el desarrollo de las personas

Elementos estructurantes Enfoques del desarrollo	SURGIMIENTO TEMPORAL	CARACTERISTICAS	CONCEPCIÓN DE DESARROLLO
SOSTENIBLE	Finales de los años 80 y principios de los años 90	Relación de equilibrio entre la naturaleza y la sociedad de modo que no se vulneren y extingan los recursos naturales Implementación de políticas de recuperación y conservación de los recursos naturales Inclusión de la participación social	El desarrollo humano con perspectiva sostenible, se entiende en la perspectiva de que la calidad de vida de la población está íntimamente ligada a la preservación de los recursos naturales; los cuales son finitos, frágiles y vulnerables, por ello deben conservarse para las generaciones futuras
LOCAL O ENDÓGENO	Mediados de los años 90	Descentralización estatal: promoción del nivel local. Interacción entre los elementos de la sociedad y la naturaleza, en un marco de perdurabilidad, es decir, de auto-sustentabilidad Planificación descentralizada. Valoración de recursos propios. Implicación de dinámicas globales a partir de las particulares	El desarrollo local se observa como un proceso de activación de las potencialidades de los territorios en distintos campos, vistos desde sus propias dinámicas, asunto que pone acento en su carácter endógeno integrador. Realza la participación de la entidad territorial en la transformación del territorio.

Fuente: elaboración de la investigación PLYDET-MED, 2008

La evolución del discurso del desarrollo, tal como se ha enunciado, da la idea que aunque su presunción es casi natural:

su alcance es básicamente una construcción social, un concepto al cual se le han dado unos contenidos particulares para el cual se formulan estrategias y mecanismos de realización; o bien se conceptúa como una situación indefinida e ilimitada, y cuyos mecanismos de valoración son de orden cuantitativo, y ya se sabe, cualitativo.<sup>22</sup>

Desde este punto de vista, es preciso advertir cómo la evolución del discurso del desarrollo ha proveído los elementos que justamente, en la época contemporánea, lo dotan de nuevos sentidos, llegando incluso a reformular

<sup>22</sup> Múnera López, María Cecilia. Resignificar el desarrollo. Trabajo para optar a la categoría de profesor titular. Escuela del Hábitat- CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín; 2004, pp. 108-181.



por completo su concepción; ello ocurre en virtud de que múltiples actores coinciden en aceptar su probabilidad en términos de los beneficios que conduce. Se observa una consecuencia relevante en tal evolución, de acuerdo con Boisier:

El paso del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico a una interpretación actual como proceso, estado intangible, subjetivo, constructivista, da la posibilidad de crear en cada lugar; creación capaz de potenciar la transformación del ser humano en persona humana, en su individualidad y sociabilidad y en su capacidad permanente de conocer, saber y amar. A partir de esta re-conceptualización centrada en la persona humana y en su dignidad como tal, la búsqueda de los factores causales del desarrollo se ha orientado hacia un conjunto de ellos. Es claro que el desarrollo, aún concebido como un “producto” intangible, no puede independizarse por completo de la expansión permanente de una base material.<sup>23</sup>

En aras de profundizar sobre el desarrollo se recrean sus principales características, a manera de elementos estructurantes, aclarando que parte de su contenido es aportado por Múnera en su importante obra *Resignificar el desarrollo*, y por Boisier, mediante la *Odisea del desarrollo territorial en América Latina*.

**Proceso:** El desarrollo como proceso alude a un desenvolverse, a un develamiento del ser desde una perspectiva ontológica; en él se revelan las potencialidades del ente. Este proceso puede ser estimulado y dirigido hacia puntos particulares, pero no impuesto a partir de parámetros exógenos y que no se contengan en el ente. El desarrollo debe medirse en términos de indicadores económicos, sociales y políticos que expresen la dirección y magnitud del cambio. Cuando se enfatiza y se mide el desarrollo por resultados cuantificables, con frecuencia, se descuidan los medios utilizados para alcanzar dichos resultados; ello conduce a la valoración de los medios e instrumentos para medir el desarrollo, permitiendo potenciar avances en campos particulares que finalmente conducen a un mayor nivel de desarrollo global.

**Humano, ético y estético:** Las finalidades del desarrollo dependen de imperativos éticos, es decir, temas emergentes de preocupaciones en torno a la calidad de vida, la participación en la sociedad, la libertad de expresión, el respeto a los derechos humanos, la educación, la igualdad de oportunidades,

---

23 Boisier, Sergio. La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En: Seminario “Los estudios regionales en Antioquia”. INER-UdeA, Medellín-Colombia, 2002, p. 168.

entre otros. El desarrollo es estético porque procura no sólo la armonía dentro de su propio proceso, sino en los resultados particulares, evitando desequilibrios y desproporciones. Asimismo, es humano en la medida en que sea concebido por sujetos como manifestación de libertad, capacidad de los individuos para vivir la vida, para valorar y aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir. El término desarrollo humano significa tanto un objetivo por perseguir, como el proceso de ampliación de oportunidades y también, el nivel de bienestar para alcanzarlo.

**Social y político:** El verdadero desarrollo con contenido social es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural y, solo secundariamente, económico. Se produce desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban dispersas. El desarrollo no conduce a un tipo de humano, sino a la diversidad creciente de los trayectos de vida personales mediante los cuales cada uno combina su identidad personal y cultural con la apertura al mundo técnico y mercantil. El desarrollo se torna político por el hecho de que responde a un ideal colectivo en el cual co-existen diferenciados poderes, esfuerzos y acciones provenientes de actores sociales, gubernamentales, gremiales y académicos; no puede obviarse que tales esfuerzos se encuentran implicados directamente por políticas públicas que tienen como principal reto concretar oportunidades que cobijen a amplios sectores de la sociedad.

**Auto-sustentable y recreador:** Se plantea el mantenimiento de la dinámica del desarrollo a partir de las interacciones adecuadas y equilibradas de todos los elementos que intervienen en él, tanto los naturales como los sociales. No sólo se trata de conservar los recursos existentes, sino de contribuir a la generación de nuevos recursos y alternativas en el ámbito de lo social que permitan, a su vez, la re-producción de sistemas cada vez más coherentes y orgánicos; ello implica su condición creadora.

**Endógeno:** El proceso de desarrollo se estimula y mantiene desde adentro de las realidades sociales particulares. Sin negar las incidencias o estímulos coyunturales que pueden provenir del exterior y de la interacción con otras dinámicas, el desarrollo depende cada vez menos de estímulos externos. Boisier enuncia de manera semejante el desarrollo *capilar* que da la idea de que éste se expande desde abajo hacia arriba y hacia los lados; y, *descentralizado*, toda vez que en él, la generación de procesos de desarrollo es mayor debido

a la posibilidad de actuación del capital sinérgico. Se estima que existen múltiples recursos no convencionales en cada medio y que éstos se adaptan mejor, con frecuencia, a las necesidades propias que aquellos que vienen del exterior. Lo importante es identificarlos y potenciarlos.

***Territorializado y territorializable:*** Estos elementos estructurantes ubican la mirada en los lugares donde el desarrollo ocurre; lugares habitados, con ciertos límites geográficos y simbólicos, que brindan al hombre que los ocupa la posibilidad de interactuar de manera particular con respecto a dicho lugar. En este sentido, el territorio se concibe como un espacio vivido, marcado y reconocido por quien lo habita. José Luis García, citado por Múnera, lo define como un espacio semantizado, como tal, socializado a través de la interacción social y culturizado por medio de normatividades. Como espacio semantizado, se concibe como el sustrato espacial necesario donde transcurre toda relación humana; se delimita a partir de la percepción sensorial y mediante todos los sentidos del individuo; se establece por el uso; es significativo desde la interacción de varios individuos; se modifica dialécticamente en contacto con la actividad humana. Como espacio culturizado, se normaliza; las normas establecen 'exclusividades negativas' y 'exclusividades positivas' lo cual significa que, en un mismo territorio, se pueden dar normatividades diferentes, cambiantes en el tiempo, a medida que se fundamentan otros elementos valorativos e ideológicos; éstas se manifiestan con frecuencia a través de signos visibles.

Es significativo aludir cómo la planeación incide en las dinámicas físicas, simbólicas y normativas de los grupos humanos que habitan el territorio; por tanto, también está implicada en las formas como el desarrollo se manifieste. La apuesta, como ya se indicó, es que tales incidencias se encuentren intencionadas y orientadas al logro del desarrollo integral del territorio. Esta orientación precisa el pleno conocimiento y vivencia del territorio por los diferentes actores, asimismo, la búsqueda y movilización decidida, estratégica y persistente de los recursos territoriales que a ello contribuyen.

Precisando el asunto territorial del desarrollo, podrá decirse que es un elemento dinámico y complejo en tanto funciona como contenedor –siempre inacabado y en evolución– de tramas de relaciones que se tejen y destejen a la luz de intercambios internos y externos provenientes de diversas fuentes, contextos, actores, tiempos y escalas que lo reestructuran. Al igual, es funcional, porque al ser un producto social da la posibilidad de prefigurarse, delimitarse, organizarse, pensarse de acuerdo con intereses, pretensiones y

enfoques; de allí que pueda ser un contenedor de desarrollo social o de desigualdad y exclusión. La época actual sugiere que las ópticas para el análisis territorial deben conjugar la diversidad, flexibilidad, variabilidad, inestabilidad y múltiple coexistencia de órdenes; de tal forma que el surgimiento de identidades, vinculaciones, lazos y las mismas formas de habitar los territorios se encuentran atravesadas, interrumpidas en lo fáctico por movimientos y flujos que las re-localizan.

Los planteamientos enunciados constituyen la base de una discusión obligada en torno a la planeación para el desarrollo integral del territorio que permita, de un lado, entender los cambios de la realidad social, las nuevas dinámicas, los fenómenos que transforman el hábitat de los grupos humanos en el territorio y que, claramente, implican –porque tensionan– el ejercicio mismo de la planeación en todos sus niveles y escalas; y, del otro, buscar salidas que vistas como opciones, estrategias y metodologías, viabilicen la aproximación de la planeación al desarrollo. En consecuencia, el territorio actúa como soporte fundamental de la planeación y del desarrollo debido a que su existencia y realización se hacen visibles en él.

Al reunir los elementos que estructuran la noción de desarrollo y hacerlos confluir, se advierte cómo el carácter integral sugerido se configura a partir de sus sentidos constitutivos; de ahí que se entienda como un proceso ante todo humano, social, político, ético, estético, auto-sustentable, recreador, basado en la potencialización de recursos propios, territorial y territorializable que se despliega, expande y evoluciona; ello implica pasar de unas condiciones presentes hacia estadios mejores.

Imaginar e idear el desarrollo conduce en pos de algo mejor de lo que somos o tenemos; tal connotación implica fraguar un ideal colectivo a partir de la diferencia, en dirección hacia la transformación positiva de la sociedad. La orientación hacia el mejoramiento progresivo se inscribe en pensamientos altruistas y solidarios puesto que se trata de conjugar un tipo de desarrollo que propenda por la ampliación de oportunidades para todos, por la potenciación máxima del ser humano y por la canalización de fuerzas sociales. Esta labor precisa que los actores líderes de procesos conducentes al desarrollo tengan la capacidad de relacionar y armonizar condiciones y dinámicas sociales, culturales, políticas, económicas, ambientales, tecnológicas y espaciales enmarcadas en diferentes procesos simbólicos, históricos, filosóficos, científicos, ideológicos, teóricos y metodológicos que se entrecruzan de manera compleja. La integración de condiciones, dinámicas y procesos no supone el alcance lineal

del desarrollo catalogado como integral; ello requiere no sólo hacer operativos los preceptos del desarrollo económico, humano, sostenible y endógeno sino, a la vez, apoyarse en políticas públicas que lo aseguren, las cuales se conciben como el resultado de procesos de planeación socio-políticos, contextualizados, normatizados, delimitados temporal y espacialmente que requieren de acciones estratégicas y de diferentes mecanismos para contribuir al denominado desarrollo integral del territorio.

El carácter territorial del desarrollo integral implica que éste, para poder “ser”, precisa de la localización de recipientes maleables que no solamente lo contengan, sino que también lo expresen en un tiempo determinado. Es esta consideración la que aviva y realza la fuerza del territorio como elemento fundamental de la planeación y del desarrollo. Al respecto se sugiere que la planeación es portadora –porque señala y conduce– de los cambios que habrán de ocurrir en el territorio, los cuales tocan, esencialmente, con la estructuración de la vida de la población reflejada en su organización física, política, económica y social. Cabría resaltar que tal pretensión es desencadenada por la aplicación de políticas públicas imaginadas, trazadas y sustentadas para el desarrollo integral. A su vez, el territorio se asume como una puerta de entrada para palpar y hacer evidentes las diversas expresiones del desarrollo integral inferido.

#### 4. A manera de corolario: la planeación para el desarrollo integral del territorio

Después de detenernos en los elementos estructurantes de la planeación y del desarrollo de modo contextualizado, conviene explicitar su relación, vista en una apuesta conceptual que las vincula: la planeación para el desarrollo integral del territorio.

Al respecto, queda la pregunta por el ejercicio real y efectivo de la planeación en la época contemporánea para orientar y contribuir al desarrollo; ejercicio que además de precisar el reconocimiento e intervención decidida de sus sentidos estructurantes, requiere la construcción de procesos metodológicos capaces, desde la planeación, de reunir el carácter integral del desarrollo. Ello se lograra mediante el acercamiento, tratamiento y análisis interdependiente de consideraciones cuali-cuantitativas que iluminen y retraten, asertiva y adecuadamente, la ruta estratégica de la planeación hacia el desarrollo integral que habrá de posibilitar.

Lo anterior no es óbice para soslayar las competencias diferenciadas que tienen los actores protagonistas del proyecto democrático que apunte al alcance progresivo de mejores estadios de desarrollo, como el Gobierno en cumplimiento de su función pública y, al tiempo, la responsabilidad social de la base comunitaria, gremial y académica.

Los elementos estructurantes expresos en el aparte referido a la planeación, seguramente difíciles de conjugar por las razones contextuales expuestas, encauzan el desarrollo integral del territorio al señalar las principales motivaciones de tipo conceptual y operativo que se tornan complementarias en la lucha por conjugarlo. La motivación conceptual aporta claridad respecto de qué se pretende alcanzar, resaltando su justificación social y política; mientras que la operativa, se encuentra indisolublemente asociada al cómo hacerlo.

Ambas motivaciones van dejando perspectivas de estudio claramente definidas en la planeación como lo son su comprensión, significación, caracterización conceptual y operación práctica. Si la planeación es capaz de pensarse y renovarse desde tales perspectivas, entonces se podrá afirmar que su pretensión suprema, materializada en la posibilidad que tiene de imaginar, conducir y gestionar el desarrollo integral del territorio, sería la razón que justifica su existencia, por la vía de la activación de políticas públicas territorializadas.

Es así como la política pública se convierte en un instrumento fundamental en la pretensión de operar la planeación para el desarrollo integral del territorio ya que a partir de su activación como estrategia gubernamental, puede ser conducida, racionalizada y ordenada por la planeación con fines de conjugar el desarrollo bajo los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. El principio de universalidad consiste en hacer posible la calidad y cantidad de derechos adecuados a todos los ciudadanos; la solidaridad, se observa en la participación diferenciada para la financiación de la política, de acuerdo con la capacidad económica de las personas; y la eficiencia, busca el buen uso de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos de la política.

En este sentido, la política pública se encuentra dirigida al mejoramiento de los problemas que aquejan a la sociedad, de tal manera que, a partir de su implementación, pueden generarse una cadena de beneficios que produzcan efectos socialmente deseables.

Una utopía tendremos que enfrentar y ya se está avanzando con pasos firmes y seguros hacia ella: la planeación para el desarrollo integral del territorio, soportada en políticas públicas territorializables que la hagan posible.

## Bibliografía

- Arocena, José. El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Dentro latinoamericano de economía humana (CLAEH), Universidad católica de Uruguay, editorial Nueva sociedad; 1995, p. 23.
- Boisier, Sergio. Bioregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador. En: *Territorio, Revista de Estudios Regionales y Urbanos: Democracia, descentralización y Desarrollo*, No. 5, agosto-enero, Santa Fe de Bogotá-Colombia; 2001, p. 116.
- \_\_\_\_\_. La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En: Seminario "Los estudios regionales en Antioquia". INER-UdeA, Medellín-Colombia, 2002, p. 168.
- CEPAL. Principios de la política social y lucha contra la pobreza. En *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Comisión económica para América Latina CEPAL; ONU, Santiago de Chile; 2000, p. 46.
- Echeverría Ramírez, María Clara. Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global. En *Planeación, participación y desarrollo*. Corporación Región, posgrado en Planeación Urbano Regional y Fundación Social, Medellín; 2002, p. 54.
- García, José Luís. *Antropología del territorio*, Madrid: taller ediciones JB; 1976, p. 339.
- Ghiso, Alfredo. Investigación comunitaria, desafíos y alternativas en escenarios de alta conflictividad, en: *Primer Encuentro de Talentos, Experiencias y Esperanzas en Investigaciones Comunitarias*, REDINCO, Santa Fe de Bogotá, Colombia; 1998, p. 1.
- Gutiérrez Tamayo, Alberto León. El ciclo de intervención social participativo (Cis (p)): Opción metodológica para la participación en la planeación del desarrollo territorial en Colombia. En: *Revista de Trabajo Social* No.3, enero-junio de 2006, Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia; 2006, p. 80.
- Múnera López, María Cecilia. Resignificar el desarrollo. Trabajo para optar a la categoría de profesor titular. Escuela del Hábitat- CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín; 2004, pp. 108-181.
- Pichardo Muñoz, Arlette. *Planificación y programación social: Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Editorial Lumen Humanitas; 1997, pp. 35-36.
- Rincón, Análida. La fijación política de nuevos sentidos de la planeación. En *trayectoria urbanas en la modernización del estado en Colombia*. Peter Charles Brand, Compilador. Medellín: TM editores, Universidad Nacional de Colombia, 2001, pp. 99-103.
- \_\_\_\_\_. La fijación política de nuevos sentidos de la planeación. En *Trayectoria urbanas en la modernización del estado En Colombia*. Peter Charles Brand, Compilador. TM editores, Universidad nacional de Colombia, sede Medellín; 2001, p. 107.
- Rojas Marco. Políticas sociales y territorio: ¿Nuevo escenario contextual? En *Estudio Sociales*. Corporación universitaria CPU, número 110, semestre 2, Santiago de Chile; 2002, p.102.

- Saavedra Guzmán, Ruth; Castro Zea, Luis Eduardo; Restrepo Quintero, Olga, Rojas; Rojas, Alberto. Planificación del desarrollo. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá-Colombia; 2001, p. 71.
- Sánchez Mazo, Liliana María. Fragmentación social y planeación territorial: Plan de ordenamiento territorial, municipio de Medellín, Estudio de caso Corregimiento de San Antonio de Prado. Tesis para optar al título de Magister en Estudios Urbano-Regionales, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; 2005, pp. 41,-65.
- Santos, Milton. Los espacios de la globalización. En Globalización y gestión del desarrollo regional, perspectivas Latinoamericanas. Compiladores Javier Medina Vásquez y Édgar Varela Barrio, editorial Universidad del Valle, Cali-Colombia; 1997, p. 133.
- \_\_\_\_\_. La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción, Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2000, pp. 289-290.
- Viviescas, Fernando. La Planeación participativa a 10 años de la constitución: un ejercicio político. En Participación ciudadana en la Planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. Veeduría Distrital, Bogotá, octubre; 2001, pp. 121, 123-124.