

# Enfoques regionales y factores políticos sobre el ordenamiento territorial en Colombia

## Regional approaches and political factors in territory organization in Colombia

**JAIRO IBARRA LOZANO**

*Sociólogo, Especialista en Planeación-Urbana y Regional, Maestrante en Educación  
Docente de la Universidad Autónoma del Caribe  
e-mail: ibarralozano56@hotmail.com*

Recibido: Julio 18 de 2009  
Aceptado: Agosto 15 de 2009

### RESUMEN

*El presente artículo es resultado o producto de la investigación titulada, "Ordenamiento Territorial desde la Perspectiva Constitucional hacia la regionalización". Investigación adelantada dentro del grupo de investigación, "Estudios Sociales Políticos y Jurídicos del Programa de Derecho de La Universidad Autónoma del Caribe". En este artículo se analiza el debate adelantado en el país por las diferentes escuelas que abordan el tema de la regionalización; también se registra los aspectos políticos que gravitan sobre el tema, y se destaca la necesidad de profundizar el proceso de regionalización teniendo en cuenta los desarrollos de orden constitucional establecidos en la constitución del 1991, pero que por falta de voluntad política del legislador no ha sido posible promulgar la ley orgánica de ordenamiento territorial, convirtiéndose en un factor de la crisis que padece el estado nacional. Hoy cobra una singular importancia el tema regional dado los procesos de internacionalización de la economía, en la que las regiones y localidades que estén bien equipadas en términos físicos y humanos pueden tener una oportunidad para su resurgimiento ante la crisis de los estados nacionales.*

**Palabras clave:** *Autonomía regional, enfoques regionales, ordenamiento territorial, descentralización administrativa, política regional, Procesos de regionalización, estado-nación*

### ABSTRACT

*This article is the result or product of research, entitled "Territory organization from constitutional perspective towards regionalization" advanced research within the research group: "Social Political and Legal Studies Law Program of the Autonomous Caribbean University ". In this article is examined the debate forward in the country through the different schools that address the issue of regionalization, is also recorded political issues which bear upon the subject, and highlights the need to deepen the process of regionalization taking into account developments in constitutional order established in the constitution of 1991, but that due to lack of political will of the legislature have failed to enact the law Organic land management, becoming a factor in the crisis afflicting the nation state. Today comes a unique region item given the internationalization processes of the economy, in which the regions and localities that are well equipped in physical and human terms can have a chance for its revival in front of the crisis of nation states.*

**Key words:** *Regional Autonomous, regional approaches, territorial, administrative decentralization, regional policy, regionalization processes, nation-state*

La Constituyente de 1991 es un escenario en el que las distintas escuelas de pensamiento tuvieron la oportunidad para fijar sus posiciones en lo relacionado con la organización y el tema del ordenamiento territorial. Entre estas tenemos: la escuela geográfica clásica; la escuela geográfica neoclásica; la escuela del formalismo de Estado; la escuela socio geográfica y la investigación-acción-participación.

### **La escuela geográfica clásica**

Esta escuela se ha orientado por las investigaciones adelantadas por el Instituto geográfico Agustín Codazzi que hicieron posible la primera regionalización del país realizada por Francisco José Vergara y Velasco, en la que se resaltan las características fisiográficas, climáticas y la vegetación. Estos trabajos hicieron posible la primera regionalización del país que se divide en ocho (8) regiones naturales:

1. Castilla de Oro-Istmo de Panamá: incluye San Andrés y Providencia.
2. Choco (Alto y Bajo).
3. Antigua Popayán: Alto Patía, Hoya del Cauca, Cauca-Central, Mesa Antioqueña.
4. Valle del Cauca.
5. Nueva Andalucía: Sinú, Bajo Cauca, Bajo Magdalena, Valle del Cesar del Ranchería, Sierra Nevada, la Guajira.
6. Selvas Amazónicas o Caquetá.
7. Planicie del Orinoco.
8. Mares y Fronteras.<sup>1</sup>

Posteriormente el instituto Geográfico Agustín Codazzi a partir del concepto de región geográfica establece las siguientes regiones geográficas: la Región Andina, la Caribe, la Pacífica, los Llanos orientales, la Amazonía, y la Región Insular. En ese estudio se establecieron siete grandes unidades del medio natural teniendo en cuenta predominantemente, criterios geográficos, como son los suelos, la vegetación, el uso de la tierra, pero dejando de lado aspectos como la historia del espacio y la cultura de las sociedades.

### **Escuela geográfica neoclásica**

Los estudios geográficos de corte neoclásico sobre ordenamiento territorial han sido realizados por distintas instituciones descentralizadas del Estado, entre estas, el Departamento de Planeación Nacional, el Instituto geo-

gráfico Agustín Codazzi y el Ministerio de Agricultura. “La característica de estos estudios regionales es de naturaleza cuantitativa, soportada en matrices matemáticas bajo un esquema de variables para medir el desarrollo de la estructura urbano regional del país”.<sup>2</sup>

El énfasis de este enfoque es conocer la forma como están jerarquizados los centros urbanos y sus áreas de influencia, partiendo de la calidad y cantidad de bienes y servicios que ofrecen los centros urbanos. Esta escuela de pensamiento define la región como el espacio organizado por un centro sobre el que gravita un área de influencia y existe un núcleo urbano básico con centros locales, centros de relevo, centros subregionales, centros regionales y metrópolis nacionales, formando una red de ciudades o malla urbana, generando la región funcional.

Otro factor de este modelo, conocido también como epicentrista, es el de apoyarse en la dinámica demográfica del país y para ello utilizó los censos realizados en el país entre 1938 y 1985. Para este modelo epicentrista fue clave la dinámica demográfica y determinó la configuración de cuatro grandes regiones teniendo como polos de desarrollo con sus respectivas zonas de influencia a Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que desborda los actuales límites departamentales y municipales, y que deja en evidencia lo obsoleto de los actuales límites internos del país.

### **Escuela del formalismo de estado**

Esta Escuela se apoya en las elaboraciones teóricas del funcional-estructuralismo y data de 1958 con ocasión de la misión económica y humanística dirigida por el humanista Louis Joseph Lebreton (1897-1966), quien propuso los primeros modelos de regionalización y que hacían énfasis en la planeación y permitió determinar seis grandes regiones para promover la planeación. Esas regiones son: la región norte, la noroeste, la noreste, la suroeste, la central, y la sur.

En esa misma tradición el Departamento Nacional de Planeación realiza tres estudios, entre 1969 y 1976, con el propósito de crear instrumentos adecuados para orientar la acción del Estado hacia un desarrollo integral y armónico de las regiones, teniendo en cuenta la teoría de los polos de desarrollo para determinar el nivel y la función de cada centro urbano en relación con los demás dentro del contexto nacional y regional.

1 BLANCO BARROS José Agustín, La primera división regional en Colombia disponible en <http://www.sogeocol.com.co/documentos/02prim.pdf>

2 BORJA MIGUEL, Estado Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia, Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, editorial Cerec, Bogotá, Pág. 58.

Apoyándose en un sistema de indicadores, tales como población urbana, valor agregado industrial, valor de cheques pagados, número de camas en hospitales, matrículas en educación superior, número de institutos técnicos especializados, se estableció una jerarquía de los centros urbanos y se determinaron las zonas de influencia de los centros. Y para ello tuvieron en cuenta la dinámica demográfica del país del año 1951 a 1964.

Este estudio, entre otras cosas, se hizo para definir las bases territoriales para una adecuada reorganización del régimen político-administrativo y llevar a cabo programas de descentralización; hacía seguimiento al fenómeno migratorio interregional y establecía un orden de prioridades para la asignación espacial de los recursos públicos. El estudio se apoyó en el concepto de región nodal, que consiste en la interrelación de las actividades urbanas.

Estas interacciones de la región nodales, "Según el cual la red urbana es un canal de difusión del proceso de desarrollo, concentrado espacialmente en centros que absorben y dirigen las interrelaciones generadas por las funciones de asociación y dependencia entre las actividades urbanas"<sup>3</sup>; son identificables a través de las conexiones que se establecen entre ciudades mediante el transporte por carretera, férreo, aéreo y fluvial. El estudio dividió al país en 51 zonas y dos adicionales que incluyeron las áreas fronterizas de Venezuela y Ecuador.

En 1978 el Departamento Nacional de Planeación actualizó los estudios utilizando la misma metodología para determinar la regionalización nodal de 1976, teniendo en cuenta los flujos de bienes por carretera entre centros urbanos, e incorporaron en el estudio datos en pesos (kilogramos). Además, se identificaron ocho regiones: 1) Valle, Cauca, Nariño y Putumayo; 2) Caldas, Quindío y Risaralda; 3) Antioquia, Chocó, Córdoba y Sucre; 4) Cundinamarca (Bogotá), Boyacá y Meta; 5) Huila, Tolima y Caquetá; 6) Norte de Santander, Santander y Arauca; 7) Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico y Bolívar; 8) Intendencias y Comisarias.

La metodología propuso tener en cuenta a las entidades del sector público nacional que operaban a nivel regional o departamental, y fue la base para la demarcación de las regiones, de los consejos regionales de planeación económica y social, y se establecieron las regiones, Costa Atlántica, la de Occidente, la de Centrooriente, la de Orinoquía, y la de Amazonía.

### **Escuela socio geográfica**

La Escuela Socio geográfica se impulsó desde el Departamento de Sociología de la Universidad Nacional liderada por Ernesto Guhl y Miguel Fornaguera, quienes desarrollaron un estudio denominado "Colombia, ordenamiento del territorio con base en el epicentrismo regional" (1969). El trabajo se basó en la hipótesis de que la distribución espacial y temporal del crecimiento demográfico es un indicador del desarrollo diferencial experimentado por un área determinada en un período específico, o lo que es lo mismo suponer, que las áreas de alto crecimiento demográfico deben coincidir con focos de desarrollo, y para ello se tomaron en consideración los censos de 1938, 1951 y 1964.

### **Escuela investigación-acción participación.**

Esta escuela de la investigación-acción participativa (IAP) ha contribuido al debate en la búsqueda de un nuevo ordenamiento territorial para Colombia. Desde la Universidad Nacional el Instituto de Estudios Políticos de la misma ha realizado investigaciones desde esta perspectiva, la cual enfatiza la recuperación de la memoria colectiva de las comunidades y sus procesos de configuración de los espacios regionales concebida como construcciones sociales.

El sociólogo Orlando Fals Borda en su obra "*La insurgencia de las provincias hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*" plantea que los estudios sobre la materia son "generales y poco analíticos" y esconden importantes diferencias subregionales dadas por las características geográficas y ecológicas que constituyen una referencia para el planteamiento del problema espacial regional<sup>4</sup>.

Un elemento significativo de este enfoque planteado por Fals es la de invitar a los estudiosos del tema territorial a tener en cuenta la influencia negativa de la colonización, la explotación interna, el peso de los caudillos y de los partidos políticos, además de las relaciones económicas y las dinámicas demográficas. Este enfoque considera que se debe de ir más allá de los conceptos de límite y frontera, provincia y región, y nación y estado, y reclama incorporar la dimensión cultural y lingüística del espacio-historia que permita captar el desenvolvimiento de los fenómenos sociales locales y que tienden a deformarse por el centralismo estatal.

3 Ibid., pág. 68.

4 Borja, Miguel Estado, Sociedad y ordenamiento territorial en Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, ed. Cerec. Santa fe de Bogotá, Nov. De 1996.

El componente ecológico y socio-cultural es importante para delimitar a las regiones y con estos criterios el autor desarrolló unas investigaciones en la depresión mompósina y en las sabanas de la Costa Caribe financiadas por la UNESCO en donde se da una versión auténtica y novedosa denominada historia doble de la Costa y consignada en cuatro tomos (Mompox y Loba, Resistencia en el San Jorge, el Presidente Nieto y el Retorno a la tierra).

En esta obra se hace un aporte significativo a la cultura del Caribe colombiano al rescatar a través de la memoria oral de esas comunidades el origen de diversas expresiones políticas, culturales y folclóricas, musicales, de lo que es el modo de ser costeño. Estudio que, desde luego, tiene ciertas limitaciones en cuanto no se cuenta de otras subregiones del Caribe colombiano como lo son el Cesar, la Guajira y el Magdalena.

Esta escuela propone recuperar al ser humano como sujeto de su propia historia, capaz de determinar el ordenamiento del espacio territorial en el que vive.

### **Factores políticos del ordenamiento territorial**

En el análisis y comprensión del problema de la organización territorial es importante tener claro la forma que ha tenido la dimensión política desde los ámbitos nacional, regional y local.

Desde los albores de la República han sido los partidos tradicionales, quienes en su disputa por el control del Estado han sido los responsables del manejo de uno de los componentes fundamentales de éste, como lo es el componente territorial.

Al examinar la historia del siglo XIX se observa un conflicto permanente debido a la incapacidad del bipartidismo por definir claramente el modelo de organización y gestión territorial que requería la sociedad colombiana. Esto trajo como resultado una gran dificultad para pensarnos como identidad nacional y a construir un proyecto común de sociedad futura.

Tras desaparecer el poder unificado de la Corona española, el rol de los partidos políticos en el proceso de construcción del Estado Nacional sirvió para que se constituyeran en mediadores entre el Estado, las clases dirigentes y la sociedad civil. Y según el investigador Fernando González González<sup>5</sup> ello fue la respuesta a la fragmentación del poder a nivel nacional, regional y local.

5 GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Fernán. Para leer la política, editorial Cinep, Bogotá, 1997, p. 26.

El anterior análisis es importante para entender el proceso de configuración de la política y su impacto en las otras dimensiones de la vida nacional, particularmente en el tema regional. Esta articulación entre política y ordenamiento territorial nos permite conocer la forma como los diferentes grupos dirigentes se disputan el control político de su localidad o región, la naturaleza de las rivalidades intra e interregionales, los motivos que las inspiran, los conflictos suscitados entre los diferentes actores de la vida regional, la existencia de varias propuestas o diferentes proyectos de unidad nacional y su impacto en las regiones y localidades.

La alianza entre los diversos polos de poder generan relaciones burocráticas entre los agentes del bipartidismo nacionales, regionales y locales, quienes buscan realizar pactos con grupos afines localizados en otras regiones, adscribiéndose a facciones de los partidos tradicionales mediante un proyecto de unificación en el que se refuerzan las posiciones hegemónicas, tanto a nivel local, como regional y nacional.

Esta forma de control político convierte a la región en un ámbito de poder en beneficio de los grupos de familias o grupos políticos que controlan total o parcialmente las instancias burocráticas de las regiones, manifestándose, con frecuencia, disputas con élites secundarias o subalternas que aspiran al control social, económico y político de la región.

Los partidos han actuado como federaciones nacionales de las élites regionales o locales dejando por fuera las grandes masas populares y construyendo una democracia "sin pueblo", y los grupos partidistas que se disputan el control del Estado han terminado suplantándolo, convirtiéndose en agentes mediadores del mismo, facilitando el ejercicio clientelar de la política, lo cual ha repercutido en materia regional en una ausencia de políticas de desarrollo para las regiones que haga posible la unidad nacional.

De esta manera el acceso a los servicios del Estado y a la seguridad social se restringe, poniéndose en práctica un sistema clientelista en el que salen ganando las élites regionales y los grupos políticos que las representan, "de ahí la importancia la importancia de analizar las relaciones que se establecen entre la burocracia regional y las redes de parentesco e interrelación entre las diferentes elites regionales y locales."<sup>6</sup>

Esa integración supra regional de élites en torno a maquinarias nacionales rivales, como lo manifiesta Fernán

6 GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Fernán, Para leer la Política Ensayos de la historia política de Colombia, Tomo 1, el Cinep Bogotá, 1997, pág. 27.

González González, forma una *comunidad cultural* imaginada, a la que se adhieren los miembros de esos grupos, que tienen un carácter privado y giran alrededor de programas abstractos, mitos y símbolos comunes, personajes históricos, que los unen psicológicamente.

Esta praxis política de carácter clientelar ha impedido consolidar un Estado moderno capaz de colocarse por encima de los intereses locales y regionales y garantizar una organización del territorio conforme a las características geográficas sociales y antropológicas de la sociedad colombiana.

La clientelización del manejo del Estado se hace evidente en el reparto de cuotas burocráticas a nivel nacional, departamental y regional, y aunque con los procesos de elección popular de alcaldes y gobernadores el esquema clientelar se resiente un poco al tener la oportunidad candidatos independientes de origen cívico y con mayor compromiso hacia los intereses de las localidades. Aunque no es la regla general y la tendencia es a que estos grupos independientes terminen reproduciendo en algunos casos los mismos vicios de las facciones políticas tradicionales como los movimientos alternativos debido a la crisis de los partidos políticos, tanto de derecha como de izquierda, por no disponer de proyectos claros sobre el manejo del Estado y la sociedad que los incapacita para observar comportamientos ejemplares y responder a los problemas estructurales de la sociedad colombiana, como lo constituye el problema del desarrollo regional.

Las ocasiones en que se ha debatido la importancia de fortalecer la autonomía de las regiones, desde el Estado central, de una u otra forma, ha entrabado esas iniciativas y ha propuesto formas jurídicas y administrativas a favor de las élites centralistas, que se expresan en políticas descentralistas que pasan por alto la idiosincrasia y los problemas específicos de las regiones.

El Estado colombiano ha padecido dos graves problemas: el abandono del campo y el centralismo. Colombia a diferencia de otros países ha considerado el campo no como una zona estratégica para garantizar el abastecimiento de la población y la seguridad nacional; por el contrario, como lo hacen "Estados Unidos, Europa, las naciones asiáticas, aprendieron que el campo no es un negocio, sino un elemento clave de la seguridad nacional"<sup>7</sup> que subsidian la producción agropecuaria e impiden que sus gentes abandonen el campo. En el nuestro, el campo es un negocio y en él el Estado brilla por su ausencia, razón por la cual ese espacio vital es tomado por actores irregulares (guerrilla, paramilitarismo, delincuencia común) que ofician como autoridad, boletean, imparten "justicia", fomentan cultivos ilícitos, controlan a la población y violan sus derechos agudizando el conflicto interno.

El otro problema es el carácter centralista de nuestra organización estatal, pues constituye un error debido a que nuestra diversidad multiétnica, multicultural y regional, requiere de autonomía para encauzar nuestra biodiversidad natural y cultural (socioantropogeográfica) al desarrollo de nuestras realidades regionales. La autonomía que reclaman las regiones no pueden ser exclusivamente administrativa, como lo han venido proponiendo los esquemas centralistas, sino autonomistas, que potencie el desarrollo de las diferentes regiones del país y de esta forma consolidar una verdadera unidad nacional que hoy no tenemos ajustada a nuestra situación particular.

El centralismo asfixiante según el investigador Miguel Borja además de "*favorecer la guerra, el inadecuado ordenamiento territorial ocasiona dificultades para la planificación del desarrollo regional y local, la construcción de identidades territoriales, la gestión de los servicios públicos, el reconocimiento de los fenómenos de conurbación el manejo del medio ambiente y de la sociedad de riesgo y la distribución y uso del suelo tanto urbano como rural*"<sup>8</sup>.

7 RIVERA SALAZAR Rodrigo, "Centralismo y Federalismo en Colombia", Organización del territorio, Teorías, Enfoques y Tendencias, Edición Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de investigaciones Socio-jurídicas, Bogotá, 2004 Pág. 177.

8 BORJA MIGUEL, Federalismo, Región y Estado Unitario, Organización del Territorio, teoría, enfoques y tendencias, ediciones: Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de investigaciones Socio-jurídicas, Bogotá, 2004, pág. 198-199.



## Referencias

BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá, 1996. ed. Cerec.

BLANCO BARROS José Agustín. La primera división regional en Colombia disponible en <http://www.sogeocol.com.co/documentos/02prim.pdf>

BELL LEMUS Gustavo. La región y sus orígenes, Colección manglaría, 1, Parque Cultural del Caribe, Barranquilla 2007.

CASTRO Jaime. La cuestión territorial, editorial oveja negra, Bogotá, 2003.

ANDRADE, Ángela; AMAYA Manuel. El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi: aproximación conceptual y metodológica". Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Santa Fe de Bogotá, 1994.

ESTUPIÑÁN, Liliana. Estudios, Tendencias y Teorías sobre la Organización del Territorio en Colombia, en Organización del Territorio. Edición Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de investigaciones Socio-jurídicas, Bogotá, 2004.

GAITÁN PAVÍA, Pilar, y MORENO OSPINO, Carlos. Poder Local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional, Tercer Mundo Editores, 1992.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Fernán, Para leer la Política Ensayos de la Historia Política de Colombia, Tomo 1, el Cinep, Bogotá, 1997.

MENDOZA MORALES, Alberto. Ordenamiento territorial en Colombia, en Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias, Edición Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de investigaciones Socio-jurídicas, Bogotá, 2004.

NONCAYO JIMÉNEZ Edgardo, Nuevos enfoques del Desarrollo Territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana, Universidad Nacional, Red de estudios de espacio y territorio, Naciones Unidas y CEPAL, Santa Fe de Bogotá 2004.

PABÓN, N. El problema del ordenamiento territorial de Risaralda, en Comisión de Ordenamiento Territorial, Colombia hacia el Milenio, Memorias del taller sobre el sistema de Ordenamiento territorial, Autonomía y descentralización, Santa Fe de Bogotá, año 1994.

RIVERA SALAZAR Rodrigo, "Centralismo y Federalismo en Colombia", Organización del territorio, Teorías, Enfoques y Tendencias, Edición Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de investigaciones Socio-jurídicas, Bogotá, 2004.