

Ordenamiento territorial: problema bicentenario*

William Guillermo Jiménez**
Universidad Libre y ESAP
wjimen@yahoo.com.mx

Resumen

La República colombiana ha ensayado en su historia diversas formas de Estado tales como la confederación, la federación y el Estado Unitario. Al final del siglo XX se adopta un nuevo modelo: el Estado Regional, que representa un esquema intermedio entre el unitario y el federal. Este modelo exige introducir cambios en la relación del nivel nacional con los niveles territoriales, mediante un proceso de ordenamiento territorial que potencie la descentralización y la autonomía reconocida a las regiones; pero el proceso apenas está enunciado y poco desarrollado. El ordenamiento territorial comprende varios aspectos: 1) División del territorio de la República; 2) Distribución de competencias y recursos entre la Nación sus entidades territoriales, y 3) El ordenamiento, planificación y gestión del espacio territorial organizando las actividades humanas y los usos del suelo. Debido a lo inacabado y confuso del modelo territorial, en la actualidad se combinan dinámicas propias del Estado Unitario-centralista con las reivindicaciones regionales; esto genera la juxtaposición y descoordinación de las políticas sectoriales del nivel nacional con las políticas territoriales de los niveles subnacionales.

Palabras clave

Ordenamiento territorial, forma de Estado, políticas sectoriales, lógicas territoriales, descentralización

Abstract

The Republic of Colombia has been tested in its history various forms of state such as the confederation, federation and the Unitary State. At the end of the twentieth century it has adopted a new model: Regional State, which represents an intermediate scheme between unitary and federal. This model requires changes in the ratio of national to regional levels, through a process of land management that enhances the decentralization and the freedom granted to the regions, but the process is just set and underdeveloped. Land arrangement includes several aspects: 1) Division of the territory of the Republic, 2) distribution of competencies and resources among the nation its territorial units, and 3) The ordering, planning and management of territorial space by organizing human activities and uses of soil. Due to incomplete and confusing territorial model, currently own dynamics combine Unitarian-centralist state with regional demands this creates the juxtaposition and uncoordinated sectoral policies of national land policies to subnational levels.

Key words

Regional ordering, form of state, sectoral policies, territorial logic, decentralization.

Fecha de recepción del artículo: Agosto 9 de 2010.

Fecha de aceptación del artículo: Septiembre 24 de 2010

* El trabajo hace parte de un proyecto de investigación en curso sobre: “Globalización, regulación jurídica y territorios”, del Grupo *Estado, Derecho y Territorio*, categoría C de Colciencias 2010.

** Profesor de la Universidad Libre y la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-. PhD en Ciencias Políticas, Abogado, Administrador Público, Especialista en Derecho Administrativo y Especialista en Desarrollo Regional.

Introducción

El tema del ordenamiento territorial ha sido una problemática constante de la historia colombiana. Desde los albores de la independencia, la tensión centralismo-federalismo conllevó al enfrentamiento interno por determinar cuál sería la mejor forma de organizar el poder político al interior del territorio del naciente Estado. Así, la primera república o “Patria boba” (1810-1816), como mal se le conoce¹, fue el temprano anuncio del porvenir del país durante todo el siglo XIX: las constantes guerras civiles por la disputa centralismo-regionalismo hicieron que al final de cada guerra, los triunfadores redactaran una nueva constitución (o la mantuvieran), cambiando así el mapa del país, según sus perspectivas².

¹ Antonio Nariño fue quien acuñó el término “Patria boba” en 1823 en el periódico *los Toros de Fucha*, para expresar con cierta amargura la ingenuidad, inmadurez y obstinación de los primeros gobernantes de aquella época, que debilitó a los patriotas frente a la reconquista española. Pero los motivos de la confrontación no fueron tontos o de poca monta, por el contrario, se trataba de decidir la distribución del poder político entre el centro y las periferias, es decir, de resolver el dilema entre un centralismo unificador y un federalismo flexible; problema que entre otras cosas no se ha resuelto satisfactoriamente hasta hoy. Para una crítica al concepto “Patria boba” como expresión simplista que ha escondido las complejidades del origen de la república, véase: MEJÍA PAVONY, G. “Patria Boba”, 2010, en: www.semana.com/noticias-especiales/patria-boba. Consulta julio de 2010.

² Se cuentan aproximadamente nueve guerras civiles durante el siglo XIX: 1) La guerra civil de la primera república desde comienzos de 1812 hasta finales de 1814, enfrentó al proyecto centralista encarnado en Cundinamarca y liderado por Antonio Nariño, contra el proyecto federalista de las Provincias Unidas, encabezado por Camilo Torres; 2) La “Guerra de los supremos” en 1840, en la cual, las tropas gobiernistas dirigidas por P. Alcántara Herrán y T. Cipriano de Mosquera derrotan a las tropas de los caudillos regionales encabezados por José María Obando; 3) La guerra civil de 1851 entre conservadores encabezados por Julio Arboleda contra las reformas liberales y antiesclavistas representadas por José Hilario López, que se imponen a la postre; 4) La guerra civil de 1854 contra el dictador José María Melo, ganan las fuerzas liberales y deponen al dictador; 5) La guerra civil de 1860 enfrentó a T. Cipriano de Mosquera con apoyo de los liberales radicales,

En el siguiente pasaje escrito hacia 1840, Florentino González deja ver claramente la importancia que el ordenamiento territorial representaba para la organización de la nueva República:

La buena división del territorio es esencial para facilitar la administración, y es el medio de poner en contacto la autoridad con los intereses que va a manejar. El jefe de la administración no puede, a un tiempo y por una acción simultánea suya, mover una gran sociedad diseminada en un territorio extenso. Es preciso que su autoridad tenga punto de apoyo en diferentes partes, y auxiliares que le ayuden a comunicar el movimiento. Esto ha hecho necesarias las divisiones y subdivisiones del territorio, y de la población que lo habita...³.

Desde 1819 prevaleció la concepción unitaria y centralista hasta mediados del siglo XIX, cuando sobreviene la “explosión federalista”⁴, que dio paso al periodo de predominancia federal entre 1853 y 1886 con la llegada de los reformadores liberales⁵. Posteriormente, con

contra el gobierno de Mariano Ospina Rodríguez, esto dará lugar a la aparición de la Constitución federal de 1863; 6) Guerra civil de 1876 con matiz religioso, enfrenta a liberales y conservadores; pese al triunfo de los liberales, estos quedan divididos entre radicales e independientes; 7) Guerra civil de 1885 entre el liberalismo radical contra el movimiento conservador regeneracionista, se impone la regeneración en cabeza de Rafael Núñez y aparecerá la Constitución de 1886; 8) Guerra civil de 1895 o “Guerra de los 60 días”, en la cual el gobierno conservador de Antonio Caro derrota a los liberales; 9) “La guerra de los mil días” ocurrida entre 1899 y 1902, es considerada la más larga y sangrienta, enfrentó a los generales liberales Benjamín Herrera, Rafael Uribe Uribe y Justo Durán contra los gobiernos conservadores de M.A. Sanclemente y J. M. Marroquín, con triunfos y derrotas de ambos bandos; en 1902 pactan la paz, pero la consecuencia inmediata es la secesión de Panamá por la carencia de un ejército nacional para su recuperación.

³ GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado Republicano*, Bogotá, ESAP, 1994, p. 86.

⁴ BALLÉN, Rafael. “El bicentenario del 20 de julio de 1810 en cuatro tiempos”, en: *Diálogos de Saberes* No. 32, documentos número 1, Universidad Libre, 2010, p. 157.

⁵ BOCANEGRA, Henry y TORREJANO, Rodrigo. “La independencia del Virreinato de la Nueva

la “Regeneración” y durante buena parte del siglo XX, el asunto se mantuvo controlado bajo un régimen político bastante cerrado y centralista que supo convivir con la violencia política de mediados de dicho siglo. El sistema centralista se prolongó más allá de su ciclo de vida natural gracias al advenimiento del Frente Nacional. Una vez agotado el modelo al final del siglo XX, el nivel territorial cobró nuevo protagonismo y será en la constitución de 1991 (la primera de muchas que no fue impuesta por el bando ganador) donde se propondrá una fórmula de solución al tema del ordenamiento territorial no centralista, pero tampoco federalista; sin embargo, ya entrado en siglo XXI sigue pendiente una solución satisfactoria a las tensiones entre la racionalidad administrativa, las realidades poblacionales y los determinantes geográficos, todos ellos, factores claves para un adecuado ordenamiento territorial. Al respecto, Orlando Fals Borda, en un discurso ante el Congreso en febrero de 2007, manifestó lo siguiente:

Una meta ha sido la conformación de la República Regional Unitaria de Colombia que refleje mejor nuestras ricas diversidades complementarias. La política de descentralización debería estar enmarcada en la organización de Regiones (se proponen 11) y Provincias (se cuentan alrededor de 150) y no en la obsoleta estructura de departamentos y municipios. Hay razones de economía de escala sobre el particular. También razones de geopolítica y gobernabilidad (...) Para facilitar la gobernabilidad, he sugerido reformar los artículos 306 y 307 de la Carta para eliminar su subordinación a departamentos y flexibilizar sus límites. Con respeto insistiría en esta medida que se conecta con la aplicación del olvidado Artículo 290 sobre revisiones periódicas de límites internos⁶.

Por otra parte, el carácter centralista de la descentralización territorial en Colombia (que

Granada: Algunas consideraciones entre lo moderno y lo premoderno”, en: *Diálogos de Saberes* No. 32, documentos número 1, Universidad Libre, 2010, p.142.

⁶ Intervención recogida en: BORJA, M. y NIETO, A. M. *El gobierno en los Andes Centrales: la metrópoli en la sabana*, Bogotá, ESAP, 2007, p.p. 18 y 19.

se inició a mediados de los años ochentas del siglo XX), ha hecho que ésta se haya implementado a través de mecanismos de homogenización desde el nivel central: las leyes y demás normas que regulan, son de carácter general y pretenden aplicarse sin más, a un universo variopinto, disímil y complejo de realidades territoriales; éstos deben adaptarse a los procesos descentralizadores y no a la inversa. Debido a lo anterior, se observan dos dinámicas sobre un mismo sector o servicio que confluyen en un mismo espacio: una de carácter sectorial a cargo de la Nación (por ejemplo Sistema Nacional de Salud), y otra de carácter territorial a cargo de la entidad territorial (por ejemplo un plan municipal de salud). Lo paradójico es que en vez de complementarse se rechacen, o que una visión termine determinando a la otra.

La tesis a sostener es que la forma de Estado y el modelo de ordenamiento territorial adoptados en Colombia son ambiguos y difusos, y por tanto, se encuentran en construcción y elaboración actualmente; mientras tanto, las ambigüedades del modelo se trasladan a los territorios y allí se manifiestan en las lógicas sectoriales vs. las lógicas territoriales, las cuales la mayoría de las veces se contraponen entre sí.

El artículo aborda los contenidos en tres apartados. En el primero se plantea la relación entre forma de Estado y división del territorio, en el segundo se define y caracteriza al ordenamiento territorial y sus vínculos con la descentralización y en el tercero se problematiza sobre la racionalidad sectorial-central y la racionalidad intersectorial territorial.

1. Forma de estado y división del territorio

El ordenamiento territorial está íntimamente ligado con la forma de Estado que se adopte en la Constitución pues allí se establecerá en gran medida, el modelo de distribución y participación del poder político entre el centro y los territorios. El concepto “forma de Estado” es relativamente reciente pues nace con el constitucionalismo del siglo XVIII.

Aunque los conceptos y términos utilizados en ciencias sociales y humanas no son unívocos, se puede decir que la forma de Estado (unitaria, federal, regional) relaciona los tres elementos básicos del Estado moderno: población, territorio y poder político: “*Si nos fijamos en cómo se reparte el poder entre los elementos del Estado, tendríamos autocracias y democracias, y Estados centralizados y descentralizados*”⁷; de esta manera, en un sentido más estricto podemos decir que la forma de Estado hace referencia a la manera como se distribuye espacialmente el poder público dentro del territorio: “*Las competencias, recursos y estructuras administrativas de las divisiones subnacionales determinan la forma de Estado de un país, el grado de independencia de la periferia respecto del centro y los niveles de relación y tutela*”⁸. Mientras que otro concepto cercano la forma de gobierno (presidencial, parlamentario, de convención) hace referencia, hoy en día, a la relación y distribución de poder entre las diversas ramas y órganos del poder público; así por ejemplo en el sistema presidencial, rige el principio de separación armónica entre poderes, en el parlamentario el de equilibrio o “check and balances” y en el de convención el principio de subordinación del ejecutivo al legislativo⁹. La forma de Estado se refiere entonces, a la distribución del poder político dentro del territorio de un

Estado específico, y esto por supuesto, afecta a la población que allí habita.

El Estado unitario tiene su origen en el jacobinismo centralizador francés, que concibe un solo centro de fuente de poder que resulta en una organización política de carácter único y con facultad de imponer sus decisiones sobre todo el territorio del país; el objetivo es establecer un orden de unidad que se sobreponga a los particularismos y localismos regionales. En este sentido se afirma que el Estado unitario es una continuidad del Estado Absolutista, centralizador por excelencia de las particularidades feudales. Un rasgo característico de este tipo de Estado es que hay una sola Constitución política y sólo tres ramas del poder (aunque en la actualidad se han complementado con otros órganos del Estado) de presencia nacional; adicionalmente, se considera que el Estado unitario opera mejor para países pequeños. Sin embargo, para que el Estado unitario funcione se requieren ciertas dosis de delegación, desconcentración y aún de descentralización que hagan posible la acción pública estatal; pero siempre será el poder ejecutivo el que se descentralice ya sea de manera funcional o territorialmente, por ello se habla de *descentralización administrativa* (nunca descentralización judicial o legislativa). Así, la constitución puede reconocer ciertos niveles de descentralización y autonomía en ámbitos sectoriales o territoriales, pero bajo el entendido que siempre habrá una jerarquía política y normativa que proviene del centro (la autonomía territorial no es sinónimo de autarquía o soberanía, sino que tiene unos límites dentro del carácter unitario de la forma de Estado).

En Colombia, son ejemplos de modelos de Estados unitarios, los consagrados en la Constitución de 1811 (Constitución de Cundinamarca)¹⁰, y las constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843 y la centralista de 1886. Viene a cuento recordar la consigna

⁷ REVENGA, Miguel. “Las Formas de Estado”, en: García Ruíz, J.L., et. al. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?*, Bogotá, Universidad Libre, 2007, p. 33.

⁸ CORREA HENAO, Néstor R. “El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia”, en: SARMIENTO ANZOLA, L., et.al. *Colombia, una democracia en construcción*, Santa Fé de Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía, 1992, p. 169.

⁹ Se debe mencionar también que existe toda una tradición de la filosofía política, donde por *forma de gobierno* se ha entendido la manera como éste se encuentra conformado según el número de personas y las relaciones con el interés general, todo con el fin de buscar el mejor tipo de gobierno: gobierno de uno, de pocos y de muchos, con sus respectivas formas desviadas o degenerativas (monarquía-tiranía, aristocracia-oligarquía y democracia-demagogía); también se concibe una cuarta forma mixta o república. Sobre este tema véase: BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Bogotá, F.C.E., primera reimpresión, 1997.

¹⁰ Esta Constitución parece ser, a todas luces, la primera constitución escrita en la lengua de Cervantes; es decir, la primera escrita en castellano y por ello, anterior a la constitución que surge de las Cortes de Cádiz en 1812 y anterior también a la Constitución alemana de 1849, entre otras tantas.

de la Constitución colombiana de 1886 que instauró el Estado unitario-centralista cuando se proclamó precisamente el principio de “*Centralización política y descentralización administrativa*”. En la Constitución de 1991 quedan rezagos propios de esta concepción unitario-centralista (arts. 115 inciso final y 209), en los cuales la descentralización se concibe como una mera técnica de gestión junto a la desconcentración y la delegación; esto es, pensada más en términos del mejor cumplimiento de la función administrativa del Estado y no tanto, en relación con la autonomía territorial, tal y como lo expresan los artículos 1º, 286 y 287 de la Constitución Política colombiana.

El Estado federal, por su parte nace en 1787 con la Constitución federal norteamericana y se puede interpretar como la búsqueda de la unidad a partir de la diferencia. A la anterior forma centralizada y uniforme, se contraponen esta forma descentralizada y multiforme. En efecto, el objetivo es lograr una Unión que potencie y beneficie a cada uno de los Estados que se unen, pero que permita a la vez mantener la autonomía y el poder originario anteriores a la federación. El hecho histórico es la existencia previa de esos Estados, los cuales se fueron independizando de la colonia y que deciden después, conformar una nueva organización política¹¹. Entre las características más relevantes están: a) Una sola personalidad jurídica internacional en cabeza de la federación; b) Pluralismo constitucional, es decir, la coexistencia de la Constitución de la Unión y las demás Constituciones de cada Estado federado; cada Estado conserva y organiza a su modo las tres ramas clásicas del poder; c) Reparto de competencias definido en el texto de la constitución federal; usualmente se ceden competencias a la Unión en asuntos estratégicos (seguridad externa, relaciones internacionales, comercio exterior...); d) Un legislativo federal con dos cámaras, una para la representación de la Unión y otra para la representación de los Estados; e) Un Tribunal Supremo con jurisdicción en toda la Unión,

¹¹ Una vez se conforma la Federación o Unión, estos Estados pasan a ser llamados “Estados federados” como por ejemplo lo es el Estado de la Florida, respecto a los Estados Unidos de América.

para dirimir conflictos entre los distintos niveles y competencias¹². Como se dijo, el Estado federal es por esencia descentralizado, por lo que al interior del mismo es más correcto hablar de “*devolución de competencias*” (regresarlas desde la Federación al Estado federado originario), antes que de descentralización propiamente dicha¹³.

Una vez lograda la independencia en 1810, las provincias de la Nueva Granada (Cundinamarca, Tunja, Cauca, Neiva, etc.) se fueron conformando como Estados propios y adoptaron sus respectivas constituciones¹⁴, la mayoría de ellas dentro del esquema federal; posteriormente, la Constitución centro-federal de 1853 y la radical de 1863, representaron el ideario federalista.

Una forma más atenuada de federación es la Confederación de Estados, y consiste en acuerdos entre Estados para actuar conjuntamente en ciertas áreas y servicios específicos, pero sin afectar de ninguna manera la soberanía o autonomía de los Estados miembros. Otras características son: a) los Estados aparecen unidos como una sola personalidad en el

¹² REVENGA, M., op.cit.

¹³ Para profundizar sobre estos temas véase: HERNÁNDEZ, Pedro. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Bogotá, Legis, 1999.

¹⁴ En el Acta de Independencia del 20 de julio de 1810, La Junta Suprema de Santafé consagró la federación, como forma de organización del territorio. Se debe tener presente que las insurrecciones de 1810 no empezaron en Santafé, pues las primeras juntas autonomistas (reconocían a Fernando VII, pero depusieron a las autoridades locales), ocurrieron el 10 de agosto de 1809 en Quito y luego el 19 de abril de 1810 en Caracas; en la Nueva Granada hay antecedentes en Cali el 3 de julio, en Pamplona el 4 de Julio y el Socorro el 10 de julio, y luego de Bogotá siguieron Tunja y Mariquita el 25 y 26 de julio respectivamente, y entre agosto y septiembre las demás ciudades conformaron sus Juntas de gobierno provinciales entre ellas Neiva, Mompox, Santa Marta, Popayán, Cartagena, Quibdó, Medellín, Ibagué e Ipiales. No todas se declararon autónomas y con gobierno propio pues en el caso de Santa Marta, Popayán y Pasto, continuaron aceptando al Consejo de Regencia y al rey Fernando VII. La primera provincia que declara la independencia absoluta de España (ya sin reconocer al rey) fue Cartagena el 11 de noviembre de 1811.

orden internacional, pero respecto de aquellas materias objeto del pacto de confederación; b) consecuentemente, cada Estado conserva su personalidad jurídica internacional respecto de las materias que no fueron pactadas. Hoy en día esta forma está en desuso, entre otras razones por las nuevas formas de integración económica y política de la globalización: tratados de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones monetarias, entre otros.

En Colombia, el 27 de noviembre de 1811 algunas provincias (Antioquia, Cartagena, Tunja, Neiva y Pamplona) conforman en Tunja la Confederación de Provincias Unidas de la Nueva Granada, curiosamente mediante un acta de federación, por lo que este tipo de organización corresponde más a una forma federal que a una confederada¹⁵. Con el triunfo del federalismo sobre el centralismo a finales de 1814, se ampliará a 22 provincias y el Congreso de las Provincias Unidas se reunirá desde 1811 hasta la reconquista en 1816¹⁶. En 1858 las provincias que se habían convertido en Estados soberanos crean la Confederación Granadina, en la cual el gobernador de cada provincia era de elección popular directa.

Finalmente, el Estado regional es una modalidad intermedia entre el Estado unitario y el federal que se ha establecido fruto de ciertas experiencias en el siglo XX. Se considera a la Constitución española de 1931, el antecedente inmediato de esta forma de Estado, cuando aparece la categoría de Región como

forma autónoma de organización político-administrativa dentro del Estado Unitario, y conformada a partir de provincias con características históricas, culturales y económicas comunes. Después la Constitución española de 1978 recoge estas ideas y las desarrolla en el llamado “modelo autonómico”, en el cual la región o comunidad autónoma aparece como un sujeto político con importantes grados de autonomía (política, normativa, financiera, competencial) sobre su territorio, pero en todo caso, compatible con la concepción unitaria de soberanía y poder constituyente del Estado español. También se considera que Italia adopta la forma de Estado regional a partir en su Constitución (aprobada el 22 de diciembre de 1947, entra a regir el 1° de enero de 1948). Algunos de sus rasgos son: a) Cierta indeterminación política y jurídica sobre el alcance del autogobierno de las regiones: “*Sus fundamentos teóricos están cercanos a los del Estado unitario, pero su práctica política puede llevar la descentralización hasta niveles perfectamente equiparables a los del Estado federal*”¹⁷; esta circunstancia conlleva al problema sectorial/territorial que se presenta más adelante, y a unas relaciones intergubernamentales potencialmente conflictivas; b) Las regiones se rigen por estatutos derivados de la Constitución, pero sometidos a ella; c) La personalidad jurídica internacional corresponde al Estado central, no a la región; d) La existencia de diversidad regional (histórica, cultural, económica), dentro del territorio; e) El reconocimiento de la autonomía regional y la presencia de una considerable descentralización territorial desde el centro a las regiones, que puede implicar incluso que éstas asuman la función legislativa del Estado¹⁸.

En Colombia, este modelo inspiró en gran medida la Constitución de 1991 que estableció la fórmula de una República unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (especialmente los

¹⁵ En el Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada se reconocía la autonomía y soberanía de las provincias como iguales e independientes, autónomas en el manejo de su administración y en el cobro de ciertas rentas; cedían al Congreso las funciones militares para la defensa común, la imposición de rentas para la guerra y las relaciones internacionales. Luego del Acta se redactaron las constituciones de cada provincia, pero no existió un texto o constitución de la Unión, por lo que debe entenderse que tal texto corresponde al Acta de noviembre de 1811. Constaba de 88 artículos, y se constituye en una de las primeras constituciones escritas en castellano.

¹⁶ BORJA, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial*, Bogotá, IEPRI-CEREC, 2000.

¹⁷ REVENGA, M., op. cit. p. 40.

¹⁸ La función jurisdiccional sería la única de las tres grandes funciones públicas que permanecería centralizada o unificada en cabeza del Estado; este sería el límite formal entre la forma federal y la regional.

artículos 1º, 286, 287 y 288); la idea de crear regiones, de superar los departamentos y revivir las antiguas provincias son elementos innegables del Estado regional. Esto implica un proceso de ordenamiento territorial, que puede alterar sustancialmente el mapa político-administrativo del país. El hecho es que desde 1991 al presente, nos hemos movido poco en esa dirección: “*Las propuestas de Estado Regional Unitario surgen de la región sur como una manifestación de la resistencia social, moral y política al desuetado y fracasado esquema departamentalista, al tiempo que expresan la desobediencia civil ante una institucionalidad incapaz de diseñar políticas públicas acordes al momento histórico y que pretenden mantener el actual estado de privilegios*”¹⁹.

Tal vez una de las razones del escaso avance y de los sucesivos fracasos para adoptar la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), sea el hecho, como lo afirma el tratadista Vidal Perdomo, que el Estado regional en Colombia no esté planteado como complementario sino como alternativa de la fórmula de descentralización administrativa propia del Estado unitario: “*En esta perspectiva, la región se convertiría en Colombia en un tercer modelo, intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario, como se presenta en Italia y España; pero puede ser difícil eliminar los departamentos, por su arraigo sociológico y político, caso en el cual la fórmula regional quedaría como complementaria de la descentralización administrativa*”²⁰. Hasta aquí queda claro el hecho que el ordenamiento territorial ha sido una preocupación para nuestro país, desde ya hace doscientos años.

2. El ordenamiento territorial

Las divisiones territoriales han existido desde antiguo y han quedado condensadas en mapas y otros documentos que dan fe de

esta circunstancia. “Ordenar” el territorio implica concretar un modelo de intervención para delimitar, organizar y dividir el territorio, ya sea con fines propios de la racionalidad administrativa, política, económica, militar, religiosa, judicial, ambiental, humana, etc. Para la organización y gestión del Estado, el ordenamiento territorial es un proceso planificador por excelencia, por ello se ubica dentro de la racionalidad político-administrativa y casi siempre ha sido establecido de arriba hacia abajo.

Por otro lado existen procesos de regionalización ligados a la historia, la cultura, el clima y la topografía de las comunidades o pueblos que habitan determinando territorio; es la formación social de región de abajo hacia arriba, que muchas veces no coincide con el ordenamiento territorial establecido para el funcionamiento del Estado. La idea es que uno y otro converjan.

2.1 Noción de ordenamiento territorial

Existen diversas definiciones de ordenamiento territorial, vamos a señalar algunas de ellas. Para Mendoza, el O.T: “*Es la distribución espacial de la nación sobre el territorio, de las configuraciones geográficas, las comunidades humanas, las unidades político-administrativas y los usos del suelo, urbanos y rurales. Comprende regulación técnica, políticas y jurídica de los elementos que ocupan el territorio*”²¹.

Por su parte Planeación Nacional destaca que: “*El ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo. Tiene que ver por una parte, con la organización político administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural del país y, por otra, con los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza*”²².

¹⁹ LURDUY, José. “Regionalización y Constitución de 1991”, en: BECKER, A., et.al. (comps.), *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*, Bogotá, GTZ-FESCOL, 2003 pp. 109-110.

²⁰ VIDAL PERDOMO, J. “Región y Constitución”, en: *Pensamiento Jurídico* No. 14, Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 120.

²¹ MENDOZA, Alberto. *Ordenamiento territorial: Oportunidad para organizar a Colombia como un Estado regional*, 2003, p. 2, en: <http://www.sogecol.com.co/documentos/30tc.pdf>. Consulta julio de 2010.

²² DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP, “Ordenamiento Territorial”, 2010, en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/>

Finalmente el Instituto Agustín Codazzi señala que: “El O.T es una política de estado y un Instrumento de planificación, que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación, y la proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”²³. De lo anterior, podemos sintetizar las siguientes ideas clave sobre el O.T:

- El ordenamiento territorial es un instrumento para organizar, territorios, población y recursos para su mejor gobierno y administración.
- Es una herramienta de planificación que integra la racionalidad económica, la política y la administrativa.
- Su fin último es el desarrollo humano sostenible dentro de un Estado social de derecho, como también el desarrollo equilibrado de las regiones.
- Es política pública, pues significa un referente importante para la toma de decisiones y la ejecución de programas de intervención pública.
- Se relaciona directamente con los procesos de descentralización territorial y autonomía, como veremos más adelante.
- Refleja la tensión entre planificación del territorio y la regionalización (formación histórico-social de regiones).

2.2 Criterios para el ordenamiento territorial

Existen varios criterios para realizar los diseños de ordenamiento territorial. Como ya ha dicho, el criterio de la racionalidad político-administrativa (gobierno) es uno de los más importantes; sin embargo, como ya lo adelantaba el mismo Florentino González, no se deben descuidar otros criterios o aspectos. En la actualidad, se considera que tanto la población (cultura), como el territorio mismo

(geográfico), son criterios necesarios para realizar un adecuado ordenamiento territorial. Veamos.

a) *Razones Geográficas.* El territorio como aporte de la naturaleza y hecho exterior al hombre y a pesar del hombre, es el escenario donde se desarrolla la vida. Las configuraciones geográficas al reunir ciertos elementos físicos que le dan unidad (una selva, un mar, una llanura, una montaña, etc.), crean regiones naturales. Siguiendo este criterio, en Colombia existen seis espacios continentales delimitados por ecosistemas propios y grupos humanos específicos (Amazonía, Orinoquía, el espacio Marabino, el espacio Andino, el Caribe y el Pacífico). A su vez, se sostiene que estos 6 espacios están compuestos por 32 regiones que conforman el mosaico geográfico del país, su ordenamiento natural; sin embargo: “Colombia tiene 32 departamentos que no coinciden con las regiones. Cada Espacio Continental contiene varios departamentos y, por su variedad, demanda manejo individualizado según sus características geográficas, tratamiento específico, ambiental, económico, administrativo y físico y planificación integral propia”²⁴.

b) *Criterios poblacionales.* Colombia es un país multiétnico y pluricultural, compuesta por diversidad de asentamientos humanos sobre el territorio, determinando así los espacios geoculturales que determinan el ordenamiento étnico cultural de Colombia. Estos espacios no tienen límites tajantes y se identifican por los valores, costumbres, tradiciones, modo de hablar y ciertos rasgos fenotípicos; muchos de estos espacios geoculturales no coinciden con los límites actuales de los departamentos, como es el caso del grupo “paisa” que está distribuido entre 5 departamentos.

c) *Razones de Estado.* Se refieren a los motivos político-administrativos que hacen necesaria una división del territorio, con el propósito de cumplir mejor los fines del Estado. El gobierno del territorio y la población, implican procesos de conducción

[Ordenamiento y Desarrollo Territorial / Ordenamiento Territorial.aspx](#). Consulta Julio de 2010.

²³ INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 2007, p. 1, en: www.igac.gov.co:8080/igac_web/contenidos/plantilla. Consulta noviembre de 2007.

²⁴ MENDOZA, A., Op.cit., p. 4.

política, de construcción de normatividad y de prestación de servicios. Departamentos, provincias, cantones, distritos, municipios, aldeas, parroquias y prefecturas han sido las divisiones político administrativas clásicas del Estado. Como se adelantó en la parte sobre formas de Estado, el modelo de ordenamiento implica la distribución de poder político entre los territorios, ceder o reconocer autonomía y realizar la descentralización que se necesite. *“El Estado Regional Unitario vendrá en Colombia si reconocemos la existencia de las regiones geográficas del país y organizamos su manejo mediante la asociación de los departamentos que las ocupan. Esa regionalización partirá de aceptar a “Colombia como país de regiones”, de reconocer el potencial humano, político y económico de cada región y dar paso a la autonomía de gestión, la descentralización administrativa y la distribución de funciones”*²⁵.

2.3 Ordenamiento territorial y descentralización.

Desde la colonia misma hasta la actualidad se han propuesto diversos modelos de regionalización y de ordenamiento territorial en el territorio de la actual República de Colombia; se pueden contar más de 20 iniciativas importantes en los casi 200 años de historia republicana. Esto demuestra por lo menos dos cosas: 1) La importancia del tema para la realidad nacional dado su recurrencia, y b) la dificultad para establecer un modelo adecuado que satisfaga los diversos criterios, intereses y expectativas. Además, se evidencia un solapamiento o yuxtaposición de diversos modelos de ordenamiento que coinciden sobre un mismo territorio de manera puntual, pero cuyos límites no son coincidentes entre ellas : modelos político administrativos (provincias, departamentos, municipios...), con modelos judiciales (jurisdicciones y distritos judiciales), de planificación (Corpes), económicos (polos de desarrollo, regionalización nodal, zonas económicas especiales de exportación, zonas de integración fronteriza...), electoral (circunscripciones, zonas, puestos), ambientales (Car's), militares (brigadas), y

²⁵ *Ibidem*, p. 7.

hasta eclesiásticos (diócesis, parroquias), entre otros. Esto obviamente causa un cierto desorden, descoordinación y fragmentación de la acción sobre los territorios.

La Constitución de 1991 establece un modelo de ordenamiento territorial a desarrollar, con las características señaladas más arriba y que descansa en 6 tipos de entidades territoriales, 4 originarias y 2 derivadas (artículos 286, 306, 307, 321):

Entidades territoriales en Colombia	
Entidades territoriales directas	Entidades territoriales indirectas
Departamentos	Regiones
Municipios	Provincias
Distritos	
Territorios Indígenas	

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, también se establece que fuera de la división general del territorio, es decir, las entidades territoriales, habrá otras que determine ley para cumplir funciones y servicios a cargo del Estado, como por ejemplo, las CAR'S, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios (artículos 285 y 288). Esto quiere decir que se continuará con el solapamiento defectuoso, a no ser que se establezcan las medidas de coordinación y corresponsabilidad pertinentes.

Ahora bien, se pueden establecer varios aspectos sobre los cuales gravita el ordenamiento territorial en el país y son los siguientes:

1. Lo relativo a la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, Leyes 715/01 y 1176 de 2007.
2. El tema del Ordenamiento espacial. Al respecto, se expidió la ley 338/97 sobre Planes de Ordenamiento Territorial que deben adoptar los municipios y distritos, para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.
3. La división político-administrativa del territorio. Es el tema más polémico y espinoso pues implica una reconfiguración

de la estructura territorial del Estado, pero teniendo en cuenta aspectos geográficos, ambientales, culturales, poblacionales, políticos y administrativos como ya se indicó. La diversidad de criterios, los intereses políticos afincados en los departamentos (circunscripciones electorales, entre otros) y la falta de diálogo y concertación, han hecho que hasta el momento no se haya aprobado la ley orgánica de ordenamiento territorial, pese a que se han presentado cerca de 20 proyectos desde 1991.

De los anteriores, es el punto 1 el que está más relacionado con la descentralización, si se entiende por esta como el proceso de traspaso de competencias, funciones y recursos de un sector o nivel central, a otro sector o nivel que posee autonomía propia para asumir esas facultades. Hay diversos subtipos de descentralización administrativa.

- 1) *Descentralización funcional* o por servicios, que opera para entregar funciones especializadas a entidades con personería jurídica, pero sin ninguna base territorial; la idea es mejorar el desempeño y administración de servicios que desde el centro resultaría poco eficaz y eficiente, y se forman así los llamados “sector central” y “sector descentralizado” (ejemplo: los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las sociedades públicas, entre otras);
- 2) *Descentralización por colaboración*, se presenta cuando un particular u organismo no público asume funciones públicas (ejemplo: las cámaras de comercio respecto del registro mercantil, las notarías respecto de la Fe pública; las curadurías urbanas al aprobar licencias de construcción);
- 3) *Descentralización territorial*, cuando el ente que recibe ejerce las competencias dentro de un territorio y frente a la población que lo habita. Al interior de la descentralización territorial pueden operar a su vez, los otros dos subtipos de descentralización administrativa. Piénsese en el caso de un municipio grande que tenga su sector descentralizado (descentralización fun-

cional) y que además, descentralice en las curadurías urbanas determinados servicios (descentralización por colaboración).

La descentralización territorial se realiza entre la Nación por un lado y las entidades territoriales, por el otro. La Constitución Política consagra en su artículo 287 que las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y las leyes. La autonomía territorial se concreta en los siguientes derechos:

- 1) Gobernarse por autoridades propias (autonomía política);
- 2) Ejercer las competencias que les correspondan (competencial);
- 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios (financiera);
- 4) Participar en las rentas nacionales. Aunque faltó en la redacción la alusión a la autonomía normativa (propio de la raíz etimológica), que en la práctica se da cuando un municipio expide acuerdos de naturaleza obligante dentro del territorio, vemos aquí la necesidad de la descentralización territorial pues ¿qué sería de la autonomía si no ocurre el traspaso efectivo de esas facultades?, sencillamente, sería un enunciado de papel.

La descentralización territorial se ha venido desarrollando desde 1991 aunque no de manera coherente y sostenible. Las leyes 715/01 y 1176/07 establecen las competencias y las funciones que deben asumir departamentos y municipios, con los recursos de transferencia. La idea es que la descentralización esté acorde con el ordenamiento territorial: si se busca un Estado regional intermedio entre la fórmula unitaria y federal, se debe asegurar la autonomía de las entidades territoriales, y esto se garantiza a su vez con una efectiva entrega de competencias y funciones. En los últimos años se está asistiendo a una recentralización pues se siente con fuerza el papel del Estado centralista, y a la par, se ha recortado la participación de las entidades territoriales en los recursos presupuestales del nivel nacional²⁶.

²⁶ Véase por ejemplo la controversia generada por la aprobación de los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04

3. Lo sectorial y lo territorial

Como se adelantó, el centralismo y el regionalismo en Colombia son concepciones y prácticas profundamente arraigadas en nuestra historia política y administrativa. Investigaciones recientes muestran cómo la existencia de un *ethos* o cultura centralista-paternalista por un lado, y de una cultura regionalista con escasa visión de unidad nacional, son una de las razones que explican las dificultades para el desarrollo y la autonomía local en nuestro país²⁷.

La opción centralista se justificó en un inicio para mantener la unidad del país y controlar liderazgos regionales potencialmente separatistas; posteriormente, sirvió al proyecto de ordenar una tributación nacional, regular procesos económicos, mercados y relaciones de trabajo correspondientes con una fase de desarrollo de sustitución de importaciones y un Estado intervencionista. Sólo era capaz el Estado central, las regiones y localidades cumplieran un papel marginal. Por su parte, la opción federalista denunció la imposición autoritaria del centralismo y reivindicó la diversidad regional del país a partir de los pueblos recién emancipados: “*La legitimidad, la gobernabilidad y la estabilidad de las naciones debía resultar del reconocimiento de fuertes autonomías territoriales garantizadas por Estados federales*”²⁸; sin embargo, existen algunas posiciones que desconfían de las verdaderas intenciones del movimiento federal en el sentido que, con el pretexto de reivindicar la autonomía regional, lo que en realidad se estaba defendiendo era un proyecto continuador del feudalismo

de 2007, que sujetan el monto de las transferencias a la inflación y no a un porcentaje del presupuesto nacional como originalmente se concibió. El efecto final es la disminución neta de los recursos a las entidades territoriales, pero a la vez genera menos fluctuación en el monto transferido año a año.

²⁷ JIMÉNEZ, William Guillermo. *Derecho y desarrollo. Regulación Jurídica y desarrollo local*, Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2009.

²⁸ RESTREPO, Darío. “Las fracturas del Estado en América Latina”, en: RESTREPO, D. (Editor) *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo, América Latina, Europa y EUA*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006, p. 26.

colonial, representado en los intereses locales y caciquiles de oligarquías regionales que se habían hecho fuertes en las provincias²⁹. Una tercera vía, la opción de Estado regional quedó establecida en el acuerdo de 1991 como resultado de: 1) La emergencia de las regiones y la revalorización de lo local; y 2) El agotamiento de un Estado centralizado con un régimen político cerrado y excluyente, que se mostraba incapaz para superar las agudas crisis institucional, administrativo-fiscal, de violencia y en general de legitimidad del todo el sistema político.

Entonces, por un lado, la racionalidad del Estado unitario centralista es reacia a perder poder y control sobre las unidades subnacionales, esto se refuerza con una tradición política centralista como se indicó y la existencia de intereses de grupos que orbitan alrededor del Estado nacional central; las políticas públicas sobre el territorio son de carácter eminentemente sectorial, siguiendo la lógica de la división de tareas y funciones por ramos de actividad especializada (salud, educación, medio ambiente, transporte, industria, obras públicas, etc). La racionalidad de las políticas se basa en los requerimientos técnicos, la uniformidad y la universalidad.

Por otro lado, el ideario del Estado regional descentralizado, refuerza las pretensiones autonómicas regionales características de la realidad colombiana desde sus inicios. En el modelo de ordenamiento territorial actual, las entidades territoriales se ocupan de las competencias y funciones que se les ha asignado mediante políticas públicas de carácter integral, diferencial y particular sobre el territorio. Lo paradójico es que estos intereses, estas dinámicas y formas de intervención sobre el territorio se contrapongan, se anulen o se dupliquen al entrar en contacto con las políticas de nivel nacional, causando crisis al interior del modelo y la pérdida de importantes recursos que podrían estar mejor coordinados y causar mayor impacto para el desarrollo.

²⁹ Véase entre otros, BALLÉN, 2010, op.cit. y MATÍAS CAMARGO, 2010, op.cit.

3.1 La racionalidad político- burocrática nacional frente a lo territorial

Luego del fracaso de la primera república y la reconquista española surgió entre los patriotas una mentalidad pro centralista y anti federal, la cual no tuvo cuestionamientos hasta mediados del siglo XIX: “*El voluntarismo, el utopismo, el federalismo y el localismo, derrotados en la reconquista española, abrían paso a un pensamiento político, concordante con la realidad. La necesidad de la centralización política y militar de las contiendas y su coordinación continental cambió la dirección del proceso, pasando de manos de los filósofos a los jefes políticos y militares, dispuestos a dar y dirigir las batallas, hasta el triunfo definitivo de la Guerra de Liberación. Así lo advirtió Bolívar en su Carta de Jamaica y de igual manera San Martín, en su correspondencia de 1816*”³⁰. La necesidad de contar con un Estado cohesionador y modernizador que evite el “descuadernamiento” del país, es la idea central que ha justificado y alimentado ese *ethos* centralista a lo largo de la historia de nuestra república.

La mentalidad centralista, está relacionada con el paternalismo que significa la creencia en la superioridad del centro y la minusvalía de lo local. Para ilustrar tal mentalidad nada mejor que una cita de un autor crítico sobre el particular: “*Y esta lo que nos dice es que en los niveles centrales del Estado se concentra el altruismo, la mayor capacidad técnica la eficiencia fiscal y administrativa y la moral pública. El centro racionaliza y representa el proyecto de modernidad y civilización. En cambio, los gobiernos locales son sinónimos de corrupción, clientelismo, incapacidad técnica, despilfarro ineficiencia y el reino de pequeños intereses mezquinos, intrascendentes y de poco alcance. Lo local es lo atrasado y premoderno que requiere la vigilancia tutelar de la Presidencia, sus ministerios y órganos administrativos para que “hagan bien la tarea”*”³¹.

Por lo anterior, no sorprende el peso que han adquirido ciertos organismos del nivel nacional sobre las entidades territoriales, como por ejemplo, el DNP, el Ministerio de Hacienda, el del Interior y hasta la misma Presidencia de la República. Estas prácticas se han venido desarrollando desde el mismo inicio del proceso descentralista y se les debe conceder algo de razón para su intervención y control sobre la descentralización, pues muchos de los municipios carecen de capacidad administrativa, tecnología y personal calificado; además la dinámica global hace que los avances lleguen primero a los grandes centros urbanos y ciudades capitales. Sin embargo, lo que debería ser una política de fortalecimiento municipal y departamental, cede el paso a una política de mayor control, celo y desconfianza sobre la gestión regional. Un dato adicional: luego de iniciada la descentralización, el tamaño del nivel nacional (en términos del PIB) no ha disminuido sino por el contrario ha aumentado su participación; esto señala el poder de resistencia que tiene el centralismo en nuestro país.

En este contexto, los organismos de nivel nacional como Ministerios y Departamentos Administrativos diseñan políticas en la lógica del anterior Estado unitario-centralizado; es decir, mediante políticas sectoriales que irradian por todo el territorio nacional, con poca consideración a la coordinación e integración de las propias dinámicas locales. Así, las entidades territoriales han terminado siendo una “recipiente” o contenedor de políticas sectoriales extraterritoriales, que deben ejecutar pues la “cascada normativa” del nivel nacional, a través de leyes y decretos se los exige.

El sistema de Planeación Nacional encargado de articular los planes de desarrollo territoriales y el Nacional, podría ser una alternativa para encadenar las diversas dinámicas, pero funciona poco, entre otras razones porque los planes de desarrollo no son un mero ejercicio técnico-administrativo de acoplamiento sino que son el resultado de las diferentes lógicas políticas (ideológicas) que se concretan en los diversos niveles de gobierno, muchas veces contradictorias por naturaleza.

³⁰ MATÍAS CAMARGO, Sergio. “El pensamiento independentista de la emancipación latinoamericana”, en: *Diálogos de Saberes* No. 32, Documentos No. 1, Universidad Libre, 2010, p. 99.

³¹ RESTREPO, Darío. “Paradojas de la descentralización”, en: RESTREPO, D. (Editor), *20 años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro*, Bogotá, RINDE, 2007, p. 369.

Para completar el panorama, la propia Constitución ha reservado al presidente de la República la conducción de dos grandes políticas públicas: la de orden público y la política económica; de esta manera, el papel de los gobernadores y alcaldes será la de ser meros agentes del gobierno nacional en estas materias (artículos 303 y 315, 2). Hoy la intervención centralista, es justificada por sus defensores en tres frentes: la moralidad (hay corrupción local); la seguridad nacional (el conflicto armado sólo es abordable desde el nivel central) y la fiscal (se debe mantener el equilibrio macroeconómico, cuidando el desborde regional).

Por lo anterior, se señala “el carácter centralista de la descentralización”, como una paradoja del proceso descentralista en Colombia.

3.2 La postura regional frente al centralismo

El regionalismo en el país de la “paloma” (atendiendo el origen etimológico de Colombia) tiene una explicación histórica. Desde antes del descubrimiento y conquista, el territorio estaba poblado por diversas comunidades y grupos étnicos con importantes diferencias sociales, lingüísticas y de organización política. Baste citar las guerras por el control territorial entre los reinos del Zipa de Bacatá y el Zaque de Hunza. Durante la conquista y la colonia, el imperio español no logró en los territorios del nuevo mundo, imponer un dominio efectivo sobre el territorio y la población que hiciera posible la conformación de un Estado moderno centralizado, con poder político despersonalizado y abstracto propio del proceso civilizatorio de occidente³². Como se señala en un estudio reciente: “Así, uno de los grandes problemas políticos que aquejaban a la monarquía española era el paralelismo, responsable del corto circuito en la red de autoridad, tan severo que empezaron a catalogarlo como un asalto de derecho al poder real

que dejaba por el piso la imagen de un auténtico Estado centralizado”³³.

La disponibilidad de tierras y la necesidad de la ocupación hizo prolongar el “hidalguismo” medieval en el nuevo mundo ibérico³⁴; posteriormente, la dinámica de extracción de oro y bienes para la metrópoli no requirió la presencia de un ejército ni de un aparato estatal complejo, por ello, los poderes locales y de los señores encomenderos se hicieron muy fuertes: “la ley se acata, pero no se cumple”, fue el proverbio utilizado por las autoridades coloniales frente a una nueva disposición de Madrid. El resultado fue el surgimiento de un fuerte regionalismo que se expresará en un ordenamiento territorial basado en las provincias desde la independencia misma: “El país ha estado desde entonces dominado por las regiones como centros de la vida social cultural y política, las cuales se recreaban en sí mismas a través de centros urbanos, haciendas, resguardos indígenas, y palenques, entre otras formas de poblamiento; y eran reafirmadas como tales por la escasez de vías de comunicación y por las características de la geografía andina, que dificultaban la instauración de un mercado interregional o el desarrollo de una vida nacional”³⁵. El Estado raquíutico que existió durante el siglo XIX y gran parte del XX, mantuvo amplios territorios al margen del control estatal, siendo esta una de las razones de la pervivencia del conflicto armado pues la guerrilla ha controlado parte del territorio, y además ha surgido toda una parainstitucionalidad (paramilitares, parapolítica, paraestado) que desafían la propia acción estatal.

En general, el regionalismo se caracteriza por la desconfianza y permanente reclamo ante el centro, y por la reivindicación de la autonomía fruto de la diversidad y lo autóctono, pero tiene además un componente de acomodo estratégico producto del paternalismo y que consiste en solicitar más apoyo y protección

³² GONZÁLEZ, Fernán. “La violencia política y las dificultades de la construcción de lo público en Colombia: una mirada de larga duración”, en: AROCHA, J. y Otros, *Las violencias, Inclusión creciente*, Bogotá, CES, Un.- Nacional, 1998.

³³ BOCANEGRA y TORREJANO, 2010, Op. cit., p. 141.

³⁴ JARAMILLO Rubén. *Moralidad y modernidad en Colombia*, Bogotá, ESAP, Cátedra de Colombia, 1998.

³⁵ BORJA, M., op. cit. p. 27.

del mismo: “*Por otra parte, desde las localidades se continua con la costumbre de quejarse por el abandono y el maltrato del centro, a la vez que se le pide mayor consideración, socorro y protección*”³⁶.

Frente al ordenamiento territorial y la descentralización, el regionalismo logró establecer la idea de las entidades descentralizadas autónomas y el traspaso de competencias, recursos y funciones. Para cumplir sus objetivos, el municipio y el departamento, deben diseñar y ejecutar políticas públicas en los diferentes aspectos (agua potable, salud, educación básica, medio ambiente, obras públicas, etc.), las cuales se aplican dentro de un territorio específico. La coordinación de las políticas al interior de cada nivel es un imperativo, pero en todo caso siguen una lógica territorial; es decir están diseñadas en función de las prioridades políticas, económicas y culturales establecidas para el desarrollo de la respectiva región.

En este punto es donde la racionalidad de las políticas sectoriales-verticales (pensadas y formuladas desde el nivel central), no se corresponden con la racionalidad de las políticas territoriales-horizontales (concebidas en las propias entidades territoriales).

Conclusiones

La forma de Estado, el ordenamiento territorial y la descentralización se encuentran relacionados. Al adoptarse una nueva o diferente forma de Estado, se hace necesario un proceso de ordenamiento territorial para distribuir el poder político entre la nación, los territorios y la población. Así mismo, la descentralización territorial le da contenido a la idea de la autonomía territorial, pues establece el traslado de competencias, servicios y recursos a cargo de las entidades territoriales.

El centralismo y el regionalismo han sido dos opciones antagónicas a lo largo de la historia colombiana y esto se debe a la heterogeneidad de la sociedad, a la geografía del país y los proyectos políticos de las élites gobernantes. Dicha tensión se ha resuelto la mayoría de las veces recurriendo a la violencia, a la guerra

y se ha concretado en los diversos textos constitucionales durante la mayor parte de la vida republicana de nuestro país. Las primeras formas de Estado se concibieron federales, pero muy pronto la polémica ente centralismo y regionalismo se hicieron evidentes. Por todo ello, no es de extrañar que en Colombia se hayan implantado en algún momento de su historia prácticamente todas las formas posibles de organización territorial de un Estado: Federal, unitario, confederación y Estado regional.

Para el caso del Estado regional que se consagró en la Constitución de 1991, el ordenamiento territorial implica la construcción de un nuevo mapa político que permita la construcción de unidades político-administrativas a partir de criterios geoculturales; esto es, integrando los criterios poblacionales y geográficos a los tradicionales criterios políticos y de administración; de esta manera, las regiones surgirán integrando a los departamentos y fortaleciendo a las provincias. También, el ordenamiento territorial requiere descentralización territorial y fortalecimiento de la autonomía regional y local, así como formas de organización y planificación del territorio al interior de las mismas entidades territoriales (descentralización intraterritorial). Al respecto, el actual gobierno nacional ha presentado al Congreso un nuevo proyecto de ley sobre ordenamiento territorial (es el 19° intento de LOOT que se presenta desde 1991); proyecto tímido y cauteloso con respecto a las necesidades del ordenamiento territorial colombiano pues se dirige fundamentalmente a promover esquemas asociativos territoriales a partir de las entidades territoriales ya consolidadas (es decir, no se toca el mapa político), todo con el objeto de racionalizar la gestión de las entidades territoriales dentro del enfoque de “buen gobierno”. En este contexto se entiende la propuesta de creación del Fondo de Compensación Territorial, que manejará entre otros recursos, los provenientes de las regalías.

Otro aspecto a considerar en la discusión, es la pertinencia de integrar la dimensión internacional y los procesos de integración y globalización dentro del ordenamiento terri-

³⁶ RESTREPO, 2007, op.cit. p. 370.

torial, especialmente el tema de las regiones y entidades fronterizas. Actualmente se habla acerca de la “desterritorialización” de las relaciones sociales y a la vez de la “relocalización” de actividades comerciales e industriales, como efectos directos de la globalización. Sobre el particular, el proyecto de LOOT, si bien menciona las regiones fronterizas y la posibilidad que las entidades territoriales realicen convenios con sus homólogos (algo que ya se había establecido en la Constitución y la ley), poco o nada aporta en avances y novedades sobre la problemática.

En conclusión, no se ha logrado un acuerdo para construir el nuevo mapa político de la República y el proceso descentralizador ha tenido muchos altibajos; por tanto, coexisten aún las lógicas del unitarismo-centralismo y las lógicas regionalistas-federalistas que no logran encontrarse, lo que demuestra en últimas la inestabilidad del modelo, o al menos, la dificultad de su implementación. Sería oportuno aprovechar las efemérides del bicentenario para realizar un balance al respecto, proponer y buscar soluciones sobre la problemática. Por lo pronto, las políticas sectoriales nacionales, se encontrarán con las políticas territoriales de carácter más integral. La tarea de armonización, coordinación, gestión y liderazgo de los diferentes tipos de acción sobre el territorio (nacionales, locales, internacionales, públicas, privadas, etc.), se convierten en un elemento crítico para la gobernabilidad y gobernanza de los territorios.

Bibliografía

BALLÉN, Rafael. “El bicentenario del 20 de julio de 1810 en cuatro tiempos”, en: *Diálogos de Saberes* No. 32, documentos número 1, Universidad Libre, 2010, p.p. 149-177.

BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Bogotá, F.C.E., primera reimpresión, 1997.

BOCANEGRA, Henry y TORREJANO, Rodrigo. “La independencia del Virreinato de la Nueva Granada: Algunas consideraciones entre lo moderno y lo premoderno”, en: *Diálogos de Saberes* No. 32, documentos número 1, Universidad Libre, 2010, p.p. 135-148.

BORJA, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial*, Bogotá, IEPRI-CEREC, 2000.

BORJA, M. y NIETO, A. M. *El gobierno en los Andes Centrales: la metrópoli en la sabana*, Bogotá, ESAP, 2007.

CORREA HENAO, Néstor R. “El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia”, en: SARMIENTO ANZOLA, L., et.al. *Colombia, una democracia en construcción*, Santa Fé de Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía, 1992.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP, “ordenamiento Territorial”, 2010, <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/OrdenamientoTerritorial.aspx>. Consulta julio de 2010.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, (2007), www.igac.gov.co:8080/igac_web/contenidos/plantilla, consulta noviembre 2007.

GONZÁLEZ, Fernán. “La violencia política y las dificultades de la construcción de lo público en Colombia: una mirada de larga duración”, en: AROCHA, J. y Otros, *Las violencias, Inclusión creciente*, Bogotá, CES, Un-Nacional, 1998, pp. 163-185.

GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado Republicano*, Bogotá, ESAP, 1994.

HERNÁNDEZ, Pedro. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Bogotá, Legis, 1999.

JARAMILLO Rubén. *Moralidad y modernidad en Colombia*, Bogotá, ESAP, Cátedra de Colombia, 1998.

JIMÉNEZ, William Guillermo. *Derecho y desarrollo. Regulación Jurídica y desarrollo local*, Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2009.

LURDUY, José. “Regionalización y Constitución de 1991”, en: BECKER, A., et.al. (comps.), *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el*