



## **UN TERRITORIO Y MÚLTIPLES TERRITORIALIDADES. LOS PROYECTOS DE TERRITORIO Y REGIONALIZACIÓN QUE PROMUEVEN PARA COLOMBIA LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010 - 2014**

Rodolfo Espinosa López  
Docente Depto Geografía - Universidad del Valle  
rodolfoespinosa8@yahoo.es

Julio César Rubio Gallardo  
Docente Depto Geografía - Universidad del Valle  
juliocgallardo@yahoo.es

### **Resumen**

Pensar la relación entre independencia, Estado-nación y actualidad en Colombia, supone, desde una perspectiva geográfica, interrogar ¿en qué medida el "territorio" ha sido central en la configuración del Estado-Nación en Colombia, más allá de constituirse en su "base" material?; es decir, ¿cómo se ha configurado espacialmente el proyecto de Estado-nación en Colombia?. Para abordar estos interrogantes se parte de la idea de que la independencia produjo, en clave de geografía política, la reinscripción, con los independentistas, la pugna por *el gobierno del territorio*. Situación que ha puesto históricamente en tensión la idea de *un* espacio geográfico soberano y nacional, a pesar de sus constantes promesas y celebraciones de unidad. Un ejemplo de la actualidad nacional son la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo "Prosperidad para todos. 2011-2014", asunto de preocupación de la presente reflexión.

**Palabras claves:** Estado-nación, LOOT, Territorio, Gobierno.

### **Abstract**

Think about the relationship between independence, nation-state and the present situation in Colombia, supposed, from a geographical perspective, questioning to what extent the "territory" has been central in the configuration of a nation-state in Colombia, beyond to become a "home base" material?" that is, how it has been configured spatially the project of

nation-state in Colombia?. That situation has historically in voltage the idea of a geographical area and national sovereign, despite its promises and celebrations of unit. An example of the national news are the Organic Law of the Land Use and Development Plan "prosperity for all 2011-2014, a matter of concern of this reflection.

**Key Words:** Nation-state, LOOT, Territory, Government

«No existen ideas políticas sin un espacio al cual sean referibles, ni espacios o principios espaciales a los que no correspondan ideas políticas»  
Carl Schmit

Los ciudadanos del futuro recordarán estos años del bicentenario como una de esas conmemoraciones o festejos propios de una sociedad, que tras la guerra de su liberación, no deja de enorgullecerse de su pasado. Es decir, “[un]... pasado una herencia de glorias y pesares que compartir; en el porvenir, un mismo programa a realizar” (Renan, 1882: 59). Estos años de “onomásticos”, dirán sin descanso, fueron un coro celebratorio de sur a norte de doscientos años de independencias, de héroes, batallas, lugares, disidencias y traiciones propias de la complejidad histórica de todo proceso “libertario”. Dichos ciudadanos, ayudados de fuentes fílmicas, televisivas y mediáticas, gozarán con el proceso de ritualización que vivimos, y volverán a pensar, como ahora, la estrecha relación entre guerras, libertades e independencias.

Pero pensar la relación anterior supone, desde una perspectiva geográfica, interrogar ¿en qué medida el "territorio" ha sido central en la configuración del Estado-Nación en Colombia, más allá de constituirse en su "base" material?; es decir, ¿cómo se ha configurado espacialmente el proyecto de Estado-nación en Colombia? Preguntas que tienen un nivel de respuesta en el llamado hecho por Orlando Fals Borda en su importante obra *La historia doble de la costa*, cuando se lee: “el espacio geográfico puede determinarse social y económicamente. Por tanto, no puede entenderse una formación social sin expresiones geográficas, políticas y temporales concretas: se mueven cada vez más en un tiempo, en un espacio, y en una estructura social determinada” (2002: 22). Estructura social atravesada por las guerras, signo de un Estado-nación que ha hecho de su soberanía externa e interna, una constante batalla para su ordenamiento y la oclusión de “otras” soberanías que, solapadas, yuxtapuestas, superpuestas y opacas, se hallan en la matriz fundacional de un Estado sin soberanía total y, por el contrario, habitado de prácticas locales, regionales o situadas que rearmen constantemente su figura. Situación que ha puesto históricamente en tensión la idea de *un* espacio geográfico soberano y nacional, a pesar de sus constantes promesas, celebraciones y abdicaciones de unidad.

Pero quizás para la geografía esta herencia sociohistórica, y no del todo conceptual, de la existencia de una fuerte tensión interna por la consecución y legitimidad política y territorial de *una* soberanía nacional en Colombia, y por tanto de un poder político y económico monolítico, y de una representación espacial homogénea, invite a pensar las posibles relaciones del acto de independencia y el presente que somos. Por ello la presente reflexión tiene como una de sus tesis o idea de interrogación, que la independencia no resolvió el “sueño” de un ordenamiento espacial y administrativo bajo los principios de unidad e identidad nacional; de soberanía popular y autonomía civil; de comunidad imaginada y lenguaje común. Lo que hizo la independencia, en clave de geografía política, fue reescribir, con los independentistas, la pugna por *el gobierno del territorio*. En otras palabras, y siguiendo a Michel Foucault (2004), *el gobierno de la seguridad, la riqueza y la población*

que, en tanto razón de Estado, supuso emprender un discurso del orden social y una política de límites y fronteras territoriales.

Desde esta perspectiva los interrogantes se desplazan a temas que conciernen a la apuesta de Estado-nación que emerge de las independencias, la cual sin ser unívoca, señala para la geografía una pregunta no solo del pasado del acontecimiento, sino de las huellas que cierta forma de ordenar el territorial se dejó y heredó para el presente. De ahí la intención de la ponencia sea una lectura de la insistencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos. 2011-2014”, respecto a Colombia como “*estado unitario*” y de sus implicaciones en el marco de un ejercicio o arte de gobierno del territorio, junto a una lectura de sus enfoques y formulaciones estratégicos en relación con los actuales conflictos y dinámicas territoriales, para identificar las ideas de ley y orden que albergan en la llamada y “*anhelada*” unidad nacional.

## Región y regionalización

Admitiendo que en la historia de Colombia las regiones han estado presentes en las prácticas, las representaciones y los imaginarios de Nación, Orlando Fals Borda abogó por una regionalización que diera cuenta de los procesos culturales y de identidad incubados en la construcción del territorio. Historia y cultura como los ejes distintivos y rectores para identificar, que no determinar, los límites, los contenidos y las interacciones de las regiones.

De hecho y sin abordar de manera consciente los importantes debates teóricos que en torno región y regionalización se han dado en la Geografía, Orlando Fals Borda, con su concepción de región “*histórico-cultural*”, le apostó a dos de sus más importantes formulaciones. La primera, los límites regionales existen, por lo tanto, deberán ser descubiertos y reconocidos como tales al momento de regionalizar. La segunda, cada región es el resultado de múltiples variables y de complejos procesos que la diferencian y le dan identidad. En palabras de Pierre Dumolard (1982:455): “El principio de existencia de la región es su cohesión en el espacio y en el tiempo”, lo cual, agrega a renglón seguido, “no implica ausencia de disparidades internas”. Desde luego, antes que descubrimiento, cabe también la posibilidad de creación al momento de trazar límites y diferenciar áreas; sin embargo, en estos casos, el requisito *sine qua non*, es hacer visibles, por parte de sus artífices, el soporte lógico y los procedimientos metodológicos y operativos que sustentan los mecanismos aplicados. Eso no ocurre con la regionalización impuesta en el PND 2010 – 2014.

Cuando se trata de indagar al respecto, emerge un artificio denominado ENDOG, que es una sigla correspondiente al instrumento metodológico aplicado llamado “*Índice de Medición de las Capacidades Municipales de Desarrollo Endógeno*”. El título II del PND, denominado “*Convergencia y desarrollo regional. Caracterización, dinámicas y desafíos*”, en una extensa exposición, se dedica a ponderarlo y justificarlo sin detallar, finalmente, en qué consiste. Podríamos decir: “*Colombia es un país heterogéneo en su geografía*”, “*con grandes brechas en su desarrollo*”, que “*reclama estrategias regionales diferenciadas*”, sería un buen corte y pega síntesis de la retahíla. Ni siquiera se pregunta por qué ocurren esas situaciones, pero si compromete la regionalización que se propone como una de las medidas claves para cerrar las brechas. Lo que se observa es pura retórica, no teoría que lo sustente.

Si teorías como la del desarrollo económico, que se interrogaba sobre la existencia de países pobres y países ricos fue poco a poco diluyéndose hasta encontrar modelos formales que la tradujeran, qué se puede esperar de alegorías o panegíricos a instrumentos ya determinados. El criterio de que la teoría debe iluminar los procedimientos, lo cual no ha de ser asimilado en forma lineal como lo dejan ver los metodólogos, se convierte aquí en el discurso justificador de un artificio estadístico viciado por intereses e inamovibles.

Sobre lo que arrojó el ENDOG inmediatamente emergieron serias observaciones, aunque no con la fuerza y la divulgación debidas. El PND materializó una decisión ya tomada en la también reciente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cual fue mantener en el nivel intermedio de gestión tanto a regiones como a departamentos, sin diferenciar competencias ni definir la estructura burocrática para las primeras. “si se crean las regiones, deben desaparecer los departamentos. Así de sencillo y de dramático y doloroso”, sentenció en su columna del periódico El Tiempo -7 de septiembre de 2010. pág. 1-27- el doctor Jaime Castro, uno de los políticos que más ha reflexionado en Colombia sobre el asunto. En realidad no era necesario, tal y como lo están demostrando las primeras experiencias. Se trataba de forzar una instancia intermedia que, frente a los departamentos, le diera juego al gobierno central para disponer y distribuir a su amañó los recursos que provendrían, entre otras fuentes, de la reforma a la Ley de Regalías. Ya se dio la primera y polémica distribución de regalías, y para ello en nada afectó la existencia de regiones y departamentos, como quien dice, podrán convivir y cumplir sus tareas sin necesidad de tocarse ni mancharse.

Tampoco eran entelequias, como precipitadamente las calificó el senador Jorge Robledo cuando cuestionó la LOOT. Sin contar todavía con regiones formalmente establecidas, porque eso ya estaba destinado a ser decidido en el PND, con la LOOT se creó el llamado *Fondo de Competitividad Regional*, el cual, integrado a su vez por el *Fondo de Desarrollo Regional* y el *Fondo de Compensación Regional*, se constituiría en la instancia nacional encargada de garantizar, de esta manera se anunciaba, “equidad entre las entidades territoriales mediante la financiación de proyectos regionales de desarrollo”. Las regiones sustentadas en la LOOT y creadas en el PND centralizaron la distribución de los recursos sin necesidad de alterar las funciones y competencias de los departamentos (nivel intermedio) o de los municipios (nivel local). Las regiones creadas en el PND son medio y no fin, de allí que hayan sido tan efímeras las protestas iniciales que senadores y representantes publicaron en rechazo a las supuestas mutilaciones territoriales ocasionadas a sus departamentos de origen, persuadidos rápidamente con las tablas de los recursos que recibirían una vez aprobada la Ley de Regalías y a partir de 2012.

Prueba de lo anterior, es la inconformidad mostrada al momento de hacer efectivas dichas asignaciones, cuyos montos resultaron muy distintos y por debajo de las cifras que sirvieron para persuadir a los congresistas de los departamentos beneficiados. Simón Gaviria, Director del Partido Liberal y residente de la Cámara de Representantes, llamó inmediatamente a revisar la novel Ley de Regalías, cuya reglamentación fue expedida hace sólo cuatro meses:

“El espíritu con que se debatió el acto legislativo no se está viendo en la realidad..... La gran distribución no se está viendo. Se planteó un proceso en el cual en teoría se iba a respetar la descentralización, pero se diseñó un esquema de triángulo que está lejos de ser eficaz y eficiente como se prometió.....En la Guajira, por ejemplo, está ocurriendo un fenómeno muy grave, y es que los niños se quedaron sin alimentación y sin transporte debido a la manera como se ha ido implementando este esquema. En todo el país se presentarán repercusiones de este formato tan centralizado, en el que todo se maneja desde Bogotá y no hay ningún concepto de

eficiencia.....Se debería proponer la descentralización y la proporción de regalías directas que deben recibir los municipios. Cuando se estaba dando el debate a muchos congresistas les dijeron que su región iba a recibir tanto más con el nuevo esquema de regalías. Lo que no se decía es que todo iba a ser desde Bogotá” (*El Tiempo* Martes 20 de marzo de 2012, página 5, sección “debes saber”).

Aquí está muy claro el papel que van a cumplir de ahora en adelante las regiones creadas por Juan Manuel Santos en su PND. Es a través de las regiones como el gobierno nacional decidirá en qué condiciones y mediante qué procedimientos se distribuirán las regalías, lo cual las convierte en un poderoso instrumento de control central a municipios y departamentos. Allí está el meollo del asunto. Por ello, una vez definidas las regiones y conscientes de lo que se buscaba, el PND advertía: “la zonificación no pretende ser un instrumento ni propuesta para el ordenamiento territorial”.

## **Lo que no se discutió**

Uno de los hechos más graves en lo ocurrido, es que el anuncio de ingresos frescos e inmediatos a los departamentos y municipios provenientes de las regalías, escondió el necesario debate sobre las seis regiones creadas en el PND. Al respecto, en el XIX Congreso Colombiano de Geografía, llevado a cabo en la ciudad de Cali en agosto del año pasado, decíamos: El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, dividió el mapa político de Colombia en 6 grandes regiones: Central, Caribe e Insular, Nororiental, Sur, Amazónico y Pacífico e insular. Todo ello como resultado de la aplicación de un instrumento para definir límites y contenidos regionales llamado “endog”, que pocos conocen y del cual, en consecuencia, se carece de criterios para que el ciudadano corriente o las poblaciones afectadas puedan validarlo o no” (Espinosa, 2011: )

Frente al tenue espíritu descentralizador esbozado en la carta política hubo, con la creación de tales regiones, un evidente fortalecimiento del ya desmesurado poder presidencial. De hecho es un claro desconocimiento al mandato constitucional, porque se hizo atributo de un Plan de Gobierno lo que está concebido como política de Estado. Aquí se ordenó de facto el territorio pero con propósitos puramente fiscalistas y centralizadores. Las recurrentes invocaciones a las desigualdades regionales y los propósitos de cerrar las brechas entre éstas, son el decorado de un discurso legitimador. Recordémoslo:

“Colombia se caracteriza por ser un país heterogéneo en su geografía con diferentes niveles de desarrollo regional y condiciones culturales y sociales diversas. Así mismo, presenta brechas en el desarrollo de sus territorios, las cuales son un reflejo, entre otros aspectos, de las trampas de la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de condiciones estructurales. En este sentido, uno de los mayores desafíos para alcanzar la prosperidad democrática, es lograr niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional”.

“Con el fin de definir e implementar estrategias regionales diferenciadas de políticas que permitan la consolidación de las zonas de mayor desarrollo, e impulsar el crecimiento acelerado de las regiones rezagadas, a partir de la movilización de sus capacidades endógenas, se plantea la necesidad de definir programas que se adapten a las potencialidades y los requerimientos de cada región”.

“Un plan nacional de desarrollo (PND) con enfoque regional parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales”

“El enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de la vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales”.

“Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los procesos de planificación territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación – territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades y buen gobierno”.

Otro elemento clave del discurso legitimador, especialmente recalcado en la exposición de motivos de la LOOT, es la insistencia en que Colombia es Estado “*organizado en forma de República Unitaria*”, tal y como reza en el artículo 1° de la Constitución Política. Al tiempo que se reconocen las regiones, se refrenda el carácter unitario de su organización, en cabeza del gobierno Nacional.

En la Ley de Regalías, que entró al Senado de la República como *Proyecto de Acto Legislativo 13 del 31 de agosto de 2010*, se expone lo siguiente: “El Fondo de Competitividad Regional, que será administrado por el Gobierno Nacional en los términos que defina la ley a que se refiere el artículo 360, estará conformado a su vez por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional, los cuales se constituyen en un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país y su finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo. La distribución de sus recursos se realizará con base en los criterios de pobreza, eficiencia, población y equidad regional”. No queda lugar a dudas, pues, quien administra las regalías para la “*financiación de proyectos regionales de desarrollo*” es el Gobierno nacional”. Las pistas restantes para demostrar la centralización se halla en la composición del Fondo principal y los dos Fondos auxiliares.

¿Cómo está conformado el Fondo de *Competitividad Regional*? Eso se supo después, porque al momento de discutir y aprobar la Ley no se hizo explícita su conformación. Se dejó, como ocurre con frecuencia, para su posterior reglamentación. Además se crea también -esto explica en parte la inconformidad manifestada desde los municipios y departamentos con la primera distribución de regalías- El “Fondo de Ahorro y Estabilización”. “El Fondo de Ahorro y Estabilización será administrado por el Banco de la República y estará constituido por una parte del valor total de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones y tendrá como objetivo general absorber las fluctuaciones en el valor de las mismas, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios. Para impedir la “fiebre holandesa” dirán, o para asegurar, con el ahorro de parte de las regalías, las metas macroeconómicas, tal y como lo plantea la llamada ley de sostenibilidad fiscal. Con las reformas a los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, las seis regiones creadas en el PND y soportadas en la LOOT, cobraron vida.

### “Otro si”

Como agregado quedó el ordenamiento territorial de Colombia. Pasarán muchos años antes de que se vuelva a tocar el tema en los términos que manda la Constitución Política, ya que lo hecho, al tiempo que le allanó caminos a un proyecto de gobierno, distorsionó y minimizó lo que en esencia significa ordenar el territorio. La LOOT revivió la Comisión de Ordenamiento territorial, pero el PND 2010 – 2014 aplazó, con la creación de las seis regiones, indefinidamente la tarea que le encargó la Asamblea Nacional Constituyente de orientar la

organización territorial de Colombia. Lo determinado como regiones en el PND del gobierno Santos, mandó por ahora al cuarto de San Alejo lo establecido en los artículos 306 y 307 de la Carta Política, consistente en la posibilidad de crear verdaderas regiones de administración y planificación (RAP's) y, lo más importante y delicado, regiones como entidades territoriales (RET's).

Quedaron aplazados asuntos nodales del ordenamiento territorial, tales como, la redefinición de funciones y competencias de municipios y departamentos, el estímulo a los procesos de asociación de las entidades territoriales y, el debate sobre el obsoleto mapa político administrativo vigente. Al contrario, se retrocedió en el propósito de fortalecer la autonomía de las entidades territoriales intermedia y local, en el mandato constitucional hacia la creación y consolidación de verdaderas regiones y, en su construcción como resultado de procesos democráticos de participación regional y ciudadana. Las funciones y competencias locales, léase autonomía de municipios y departamentos, tendrán que conciliarse ahora, como se observó ya en la primera distribución de regalías, con la instalación de las regiones.

Asuntos menos tangibles, pero igualmente importantes, pasaron como mera retórica. Se invocó el respeto a la participación democrática y a las diferencias culturales de los habitantes, pero las seis regiones definidas nacieron estrictamente de la experticia tecnocrática y la aplicación de una sofisticada herramienta que sólo el “*saber científico*” produjo y validó. El reconocimiento de las crecientes desigualdades regionales sirvió de parapeto para justificar la redistribución de regalías y erigir al gobierno nacional como artífice y garante de su ejecución. El conflicto armado y los graves procesos de expulsión de población como consecuencia de la guerra, por ejemplo, poco o nada incidieron en la definición de los límites territoriales de las regiones. Todo esto, siendo tan importante y necesario, fue postergado para “*otro sí*”, porque lo de ahora, aunque crea regiones, no persigue ordenar el territorio ni nada que se le parezca.

## Historia del tiempo presente

La primera impresión que causan las seis regiones creadas, es que a través del ENDOG se identificaron grandes áreas homogéneas, diferenciadas entre sí, y además, con cierta cohesión interna. Sin embargo, no se observa coherencia al momento de incluir o excluir en sus límites a ciudades que históricamente han mantenido un peso gravitacional importante en los desarrollos regionales. Sogamoso desligado de Paipa y Tunja. Villavicencio articulado a la Región Central y desprendida de la Amazonioquía. Lo mismo ocurre con Bucaramanga, desligada de la Región Oriente. Cali por fuera de la Región Pacífico. Aquí se pensó en las ciudades como elementos clave para la regionalización del país, pero no para mitigar desigualdades, sino, al contrario, para profundizarlas. Todas las ciudades mencionadas hacen parte de la Región Central, la misma que agrupa casi 28 millones de habitantes y más de la mitad de los municipios de Colombia, olvidándose que el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en lo que rotula como “*Las bases del Plan de desarrollo 2010 – 2014: Prosperidad para todos. Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad (DNP 2010 – 2014)*”, se compromete con tres ideas de equidad: Intergeneracional una, Social otra, y Regional la última.

La situación se torna aún más delicada cuando se potencian, en el mismo Plan y bajo los “*principios de concurrencia, subsidiaridad, coordinación, y complementariedad*”, procesos

flexibles de ordenamiento territorial, dado que, en su mayoría, mantienen como núcleos estructuradores el sistema de ciudades. Se trata de asociaciones que contribuirían a la organización político administrativa sin necesidad de crear nuevas entidades territoriales, tales como: Asociaciones de municipios, figuras de cooperación comunitarias público-privadas, áreas metropolitanas, ciudades región o corredores de áreas de desarrollo, entre otras.

Sin más, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos. 2011-2014”, apunta al fortalecimiento del centralismo, dando quizá a entender que descentralización o autonomía regional atentan contra la unidad territorial. Olvidan que hay experiencias cercanas en las cuales la autonomía en los niveles intermedios legitima antes que debilitar la unidad del territorio. El artículo 1º de la Constitución Nacional reza: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Pero el asunto no se resuelve recitando meras proclamas; aunque en Colombia reconozcamos la existencia de un territorio nacional y el que ningún espacio debe estar vedado a la presencia estatal, lo cierto es que la realidad nos muestra, cada día, que existen múltiples territorios y territorialidades, no necesariamente determinados por grupos armados, en los cuales el Estado brilla y ha brillado por su ausencia. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la regionalización de facto establecida en el Plan de Desarrollo 2010 – 2014, no escapan a esa realidad múltiple y a la vez única del territorio, ni a los fallidos propósitos estatales tendientes a garantizar su control y centralización. Si bien la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial evitó, después de casi dos décadas de aplazamiento y casi veinte anteproyectos que no entraron siquiera a debate en el Congreso de la República, tocar los puntos de mayor tensión en lo que al ordenamiento del territorio nacional concierne. En realidad, se trata de un **cascarón** epistolar que busca refrendar la visión de un territorio nacional controlado por el Estado, que evade, al mismo tiempo y de manera deliberada, los asuntos nodales que impidieron el libre tránsito legislativo de los anteproyectos que le antecedieron.

Pero la pregunta, siguiendo lo anterior, es por ¿cuál fue el mecanismo mediante el cual se llega a esta nueva regionalización?. Dicho mecanismo cuenta con antecedentes en la historia nacional, que bajo el criterio de regular la distribución de regalías por la explotación de recursos del subsuelo, el gobierno nacional, el “*centro*”, se auto erige como la autoridad llamada a diagnosticar una vez más lo que ocurre en la “*periferia*” y a recetar lo que le es conveniente para salvarla de sus enfermedades. Es esa su manera de integrarla. Ejemplo de ello es el despliegue sistemático de noticias sobre corrupción y despilfarros con los recursos provenientes de regalías, de hecho ciertos, como y desde donde se construyó la ilusión de un centro capaz de corregir semejantes anomalías. En palabras de Margarita Serje (2005: 6), se diría:

“Quizás uno de los lugares más propicios para explotar los modos concretos en que la Nación produce diferencia como resultado de su forma particular de apropiar y de imaginar su territorio y sus sujetos, es su relación con la periferia: con los ámbitos que se extienden más allá de sus márgenes. No solo porque es allí donde su racionalidad moderna se muestra como espejismo, donde se hace evidente que sus ideales fundamentales de seguridad, de orden social y orden estético, de eficiencia y efectividad tienen un revés, sino porque la producción misma de “*periferias*”, es decir, de aquello que se excluye, es una de sus condiciones necesarias. La consolidación de la identidad del centro implica la reificación de sus márgenes”.



Desprestigiado y con razones ciertas el sistema general de regalías vigente, específicamente por el mal uso que dieron los gobiernos de los departamentos beneficiarios a los cuantiosos recursos recibidos durante décadas, fue fácil dar trámite a una ley que entregó finalmente la distribución a “*su revés*”, el gobierno nacional. Éste, sin necesidad de exponerlo, encarnó los “...ideales fundamentales de seguridad, de orden social y orden estético, de eficiencia y efectividad...” extraviados en la periferia. La recentralización en el manejo de las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales da vigencia a otra de las tesis de Margarita Serje. Es lo que ella denomina: “la violencia constitutiva de este designio. Puesto que estas tierras incógnitas son fronteras, márgenes y periferias de la civilización, tienen una dimensión estratégica crucial. Representan el ámbito externo, la tierra de nadie necesaria para su reproducción económica, pues es precisamente la existencia de espacios donde reina el “desorden” y la anarquía, la que hace posible reproducir de manera perversa la rapacidad del orden económico vigente”.

Este es un paso dado en el sentido que impone la inserción de la nación al mercado mundial. Lo que reclaman megaproyectos de infraestructura, como los trazados en la Iniciativa para la Integración Regional de Suramérica –IIRSA- y el Plan Puebla Panamá –PPP-, por ejemplo, se traducen en compromisos nacionales y centralizados que encuentran en los reclamos sociales, económicos y ambientales de la periferia verdaderos estorbos. El “orden” y la “imagen” a seguir ya están determinados.

Simplificados a configuraciones territoriales, dichos megaproyectos se traducen en rótulas y vectores que surcan los territorios sin reconocerlos. Involucrar las condiciones ambientales, la historia del lugar y lo que piensan sus habitantes, han sido y siguen siendo vistos como obstáculos. No es casual, por lo tanto, esa línea de sucesión que a lo largo y ancho del territorio nacional tradujo en proyectos productivos tecnificados y para la exportación aquello que tuvo como principio el destierro violento de sus habitantes. Mediante la intimidación se les negó a las comunidades el derecho a opinar y menos el de negociar. Aquí no tenemos, como dice Bauman (2002: 111-112), “*espacios vacíos de sentido*”, en los que, como consecuencia, “*no hay con quien negociar*”. En realidad, se asume el que “*no hay con quien negociar*”, porque el “*sentido*” dado por los “*extraños*” encuentra resistencia en el “*sentido*” dado al lugar por las poblaciones primigenias. Para los invasores esos territorios son “*espacios vacíos*”, porque en cumplimiento de sus proyectos productivos hacen deliberadamente “*invisibles*” a sus habitantes. “*Espacios enajenados*” podría ser un nombre apropiado.

A este respecto, Santiago Castro Gómez aduce que el estriaje de la tierra se refiere “[...] a la imposición de un modelo de organización y control estatal sobre el espacio que permitan convertirlo en *territorio*, es decir, en un espacio sujeto al imperio del *logos* y la gubernamentalidad” (2005: 203). Sobre ese aspecto se ahondará ulteriormente, sin embargo, por ahora valga decir que la pretensión, por ahora, es construir el territorio a partir de los lineamientos, preceptos e intereses de una forma de gobierno y un gobernante explícitos, donde lo que se entrona como el eje central de la administración territorial es la razón, entendida esta como el producto de la ciencia objetiva y rigurosa.

A este entramado contextual se hace necesaria la vinculación del Estado, en lo que Bauman ha denominado como “Guerras por el Espacio”, puesto que, en esencia, este aparece como una “agencia que reclama el monopolio de los medios de coerción y su uso dentro de su

territorio soberano” (Weber, sin año en Bauman, 1999, 82). Es más, los conceptos Estado y soberanía territorial están tan fuertemente imbricados que, tanto en la teoría como en la práctica cada idea involucra, necesariamente, a la otra. De manera que hablar de un Estado territorial sería un pleonismo, pues el uno implica al otro (más que contenerlo, se relacionan ineludiblemente).

Sin embargo, la idea de Estado ha experimentado cambios, obedeciendo a las “etapas” del marco referencial en que emergió: la modernidad. En la idea de consolidarse y constituirse legítimamente como la institución aludida por Weber, el Estado moderno emprende la dispendiosa y exhaustiva tarea de apropiarse de lo local, a partir de las prácticas de escisión, teniendo presente que el poder no está localizado, sino que, por el contrario, funciona y se ejerce simulando a una malla reticular, en donde “[...] los individuos no sólo circulan, sino que están puestos en la condición de sufrirlo y ejercerlo: nunca son el blanco, inerte o cómplice del poder, son siempre sus elementos de recomposición” (Foucault, 1992, 39). De tal forma que para acceder a las prácticas, conocimientos y saberes espaciales comunitarios, se emprende un análisis ascendente, consistente en abordar la manera en que los fenómenos, las técnicas y los procedimientos de poder funcionan en los niveles más bajos.

En efecto, la *hybris* se da en este instante, cuando la humanidad pretende observar el espacio sin ser observada, simulando el dominio de facultades divinas y, justamente por ello, extralimitándose y llegando a cometer un pecado. Así mismo, al punto cero se llega en la medida en que la interpretación o lectura resultante del espacio es posible, única y exclusivamente, cuando éste ha sido despojado de toda la carga de sentimientos, intereses y deseos, sea esto, cuando se desliga del espacio todo vestigio de subjetividad y se reemplaza por una mirada netamente objetiva. Entonces, en la *hybris* del punto cero (237-238):

El Espacio que se buscaba observar no era entonces aquel donde los actores sociales formaban su identidad persona o colectiva, sino uno que estuviera fuera de la escala de percepción humana, un *espacio abstracto* determinado por la precisión matemática de grados, minutos, segundos, ángulos, latitudes, longitudes, y que ningún mortal fuera capaz de observar con sus propios ojos.

Así, la construcción de un Estado nacional va más allá de la mera concepción física del territorio, ello porque a él están atadas las relaciones de poder que se encargan de controlarlo, medirlo, cuantificarlo y clasificarlo, operando en él un *estriaje* – marca, seña, limite, frontera – en tanto economía política y razón de Estado. Estriar para gobernar, para marcar en términos político-administrativos, como garantía de una gubernamentalidad que debe situar y evitar el desplazamiento o trashumancia de gentes, como dispositivo de control y soberanía territorial. Estriar un espacio se “caracteriza por la construcción artificial de trayectorias fijas y direcciones bien determinadas, que sirvan para controlar las migraciones, regular los flujos de población y reglamentar todo lo que ocurre en ese espacio [...] sin el estriamiento del espacio, no sería posible la existencia misma del Estado, pues su razón de ser es, precisamente, establecer la ley y el orden sobre un territorio bajo su soberanía” (Castro-Gómez, 2000)

Es decir, la paradoja de las guerras de independencia y la configuración del Estado-nación, fluctúa entre los desarraigos que provocan y la imperiosa necesidad de controlarlos. Pero el signo que nos habita como fantasma y hecho, a propósito de esta paradoja, es su continua presencia histórica más allá de aquellos “gloriosos” años de 1800. No obstante, se puede plantear que esa dimensión y práctica de lo errante, domeñada a medias por el Estado-nación, opera como agente de nuevos vínculos y tramas que anidan “otras” formas de hacer y habitar

la nación que se gestan en los márgenes, periferias y zonas ocultas donde la gran política que pretende administrar y repartir justicia, no incide del todo o con desgano tiende al abandono, ayudando con ello a promover “otras geografías”.

## Referencias bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. Argentina: Fondo de Cultura Económica. 2002

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. *La hybris del punto cero. Ciencia, Raza e Ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*. Bogotá. Edt. Pontificia Universidad Javeriana. 2005

ESPINOSA, Rodolfo. RUBIO, Julio. “Región y Regionalización para Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014”. Ponencia XIX Congreso Colombiano de Geografía, Cali, Universidad del Valle. 2011

FALS Borda, Orlando. *Mompox y Loba. Historia doble de la costa. Tomo 1*. Bogotá, edit. Universidad Nacional de Colombia. 2002

FOUCAULT, Michel. *Seguridad, Territorio, Población. Curso en el College de France (1977-1978)*. Argentina. Edt. Fondo de Cultura Económica. 2004

DUMOLARD, Pierre. Región y regionalización. Una aproximación sistémica. In *El pensamiento geográfico*. Madrid. Edt. Alianza., 1982, p. 450-460

RENAN, Ernest. ¿Qué es una nación?. In FERNANDEZ, Bravo Álvaro. (comp). *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*. Buenos Aires, Edt. Manantial, 2000, p. 53-66, 2000

SERJE, Margarita. *El revés de la Nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá. Uniandes – Ceso. 2005

El PND 2010 – 2014

El Tiempo, martes 20 de marzo de 2012, página 5. Sección *debes saber*.

