
EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: URGENCIA POLÍTICA Y SOCIO ESPACIAL PARA CONSTRUIR UN PAÍS MÁS JUSTO

Julio Enrique Flórez O.

Geógrafo

RESUMEN

La Constitución de 1991, tomó acertadamente *en* consideración la importancia del Ordenamiento Territorial, esperando con este un país más justo socio-espacialmente. Desde entonces se han multiplicado los foros y las publicaciones, cuyas conclusiones y recomendaciones han sido marcadas por un fuerte sesgo tecnocrático. Sin embargo, sectores intelectuales y académicos tiene claro que el Ordenamiento es un problema político y no técnico, que exige ser global, concertado y ampliamente participativo, es decir democrático. Tales características han generado gran cantidad de obstáculos que han impedido superar el estadio del diagnóstico y de las recomendaciones generales. Mezquinos intereses políticos, una visión parroquial del país y sobre todo una gran confusión sobre los principios y los métodos de *la* "acción-práctica" que orientan al Ordenamiento, tienen congelado un proyecto que debe entenderse como una urgente política de Estado.

Ante las enormes implicaciones políticas, sociales, económicas, culturales y espaciales que son propias del O.T., los últimos gobiernos evadieron tan histórico compromiso y optaron por los intrascendentes P.O.T.

Grandes retos tiene la Geografía colombiana ante el O.T., ya que por definición, la geografía moderna es la disciplina ordenadora por excelencia, pero para que su acción sea exitosa en este campo, debe despojarse del empirismo a priori, del tecnocratismo, de la pretendida apoliticidad con la que se ha pretendido arroparla. La geografía tiene que ser una ciencia comprometida con los problemas del país y con las soluciones que ellos demandan, es decir que ella tiene que ser socialmente útil y no solamente una gestora tecnocrática del espacio.

Palabras clave: Ordenamiento Territorial, Comisión de Ordenamiento Territorial, región, espacio, agenda, P.O.T..

INTRODUCCIÓN

Comenzando el nuevo milenio, y con un retardo de más de cincuenta años con relación a países más avanzados en el tema, la Constitución colombiana de 1991, señala en varios de sus artículos, la importancia del Ordenamiento Territorial (O.T.). Ante su evidente necesidad, el gobierno de turno creó entonces la Comisión de Ordenamiento Territorial (C.O.T.), que tenía como objetivo sentar las bases conceptuales y metodológicas de lo que debía ser el O.T. colombiano. En su dirección fue nombrado el sociólogo Orlando Fals Borda.

Con solo tres años para llevar a cabo tan ardua y delicada tarea, y contando la Comisión con muchos más hombres políticos (gobernadores, senadores...) que especialistas en ordenamiento, el 11 de mayo de 1994, se presentó a consideración del Senado la ponencia para primer debate del proyecto de Ley orgánica 089 de 1993, o Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial. Ante la apatía general de los colombianos que no estaban suficientemente ilustrados al respecto, y un manifiesto desinterés político del Ejecutivo y del Legislativo para darle trámite al proyecto, este fue congelado y duerme desde entonces el sueño de los justos.

Anticipando que el O.T. no es un problema técnico sino fundamentalmente político, podemos entonces entender porqué, como lo señalaba Fals Borda con una buena dosis de escepticismo, el trabajo de la Comisión no recibió la atención que se esperaba por parte de las instancias políticas y gubernamentales y las razones por las que “las presiones políticas sobre esta comisión fueron intensas.” (Boletín de O.T. 1993). Es que un ordenamiento serio no le conviene al clientelismo, pues el O.T. significa democratización y racionalización, conceptos estos desconocidos por el obsoleto bipartidismo colombiano, politiquero, burocratizado y cada vez más corrupto y antipopular, carente por completo de ideologías, bases filosóficas, programas, ideas...

BREVE APROXIMACIÓN AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La economía es juzgada con frecuencia más en función de cifras globales de la producción y del consumo, que en función de la repartición geográfica de sus actividades, sin pensar que esas cifras no tienen el mismo significado en todas las regiones, y que no se puede poner en el mismo plano económico a la “sabana” de Bogotá y a las sabanas del Vichada, al valle del río Cauca y el cañón del río Chicamocha.

No es suficiente saber cuántas toneladas de arroz o de café produce una región, también hay que saber en qué condiciones esas regiones producen: repartición geográfica, rentabilidad del trabajo, productividad, características demográficas de los trabajadores, etc. Es posible sumar la producción de café del eje cafetero y la de la vertiente occidental de Cundinamarca, donde los rendimientos son inferiores, y obtener así una media. Ello no deja de ser una abstracción y un "engaño" estadístico, pues la realidad social, económica y eco-geográfica de las dos regiones es bien diferente.

Igualmente, los problemas del subdesarrollo que se plantean actualmente a la escala mundial, y que es uno de los factores de las tensiones internacionales, son fundamentalmente problemas de ordenamiento territorial (antigua Yugoslavia, antigua URSS, Palestina,...) y se puede, guardando las proporciones, comparar las disparidades entre las sabanas de Bolívar y el Viejo Caldas en el marco colombiano, entre la puna boliviana y el sur brasileño en el ámbito suramericano y las desigualdades existentes, que no hacen más que crecer en proporciones geométricas, entre América latina y norte América (USA y Canadá) en el marco continental.

Por otro lado, en vez de hablar de O.T., mejor sería hablar de *reordenamiento*, ya que desde que un territorio cualquiera es habitado, forzosamente está "ordenado" por la sociedad en él presente, que se adapta al entorno natural y acondiciona este a sus necesidades.

Insistamos en que el entorno no se puede seguir concibiendo con la estrecha óptica naturalista y determinista con que mucha gente lo sigue haciendo en nuestro país, incluso por instituciones "geográficas".¹

Esas concepciones de origen decimonónico no tienen cabida en la geografía moderna que hace buen rato, echó por la borda tan reductores esquemas, pues todas las corrientes actuales del pensamiento geográfico, con matices desde luego, aceptan que,

...la acción de las sociedades sobre sus entornos, las influencias recíprocas entre unas y otros, no son directas, entre ellas se interpone el espacio social, un espacio creado por las sociedades, que refleja la organización social, así sea ella ordenada o anárquica, colectiva o individual, centralizada o atomizada (Pinchemel, Ph. y G. 1988).

Sin embargo, el Ordenamiento Territorial, no es visto por todo el mundo como una necesaria política de Estado, tendiente a lograr

equilibrio regional y social, sino que piensan que ese ordenamiento se da por sí solo, que las necesidades del gran capital “ordenarán” los territorios en función de las exigencias de los oligopolios transnacionales. Estas disonantes pero cada vez más arrogantes voces, provienen de los defensores del modelo económico actual, que recomiendan, simple y llanamente, dejar el ordenamiento en manos de la iniciativa privada. Situación en extremo peligrosa para un país como el nuestro, ya que ello no haría más que agigantar las diferencias regionales, las desigualdades sociales y con ellas el clima de violencia y de intolerancia que reinan en Colombia.

Dicha tendencia queda bien expresada en palabras de un funcionario del Departamento Nacional de Planeación:

Lo anterior, parece poner de presente que las fuerzas económicas por sí solas modifican el panorama de organización territorial actual, y ante las relaciones de socios entre el estado y el sector empresarial, el ordenamiento territorial debería ser el resultado de acuerdos con mutuas responsabilidades.... (González, 1992)

Aceptar el anterior planteamiento, cada vez más esgrimido por el neoliberalismo, que cree a pie juntillas que el mercado resuelve todas las situaciones

socioeconómicas anómalas que nos agobian, es olvidar los problemas que nacen del hecho de que no todas las regiones ofrecen las mismas posibilidades, que las zonas ricas tienen tendencia a enriquecerse más, y las zonas pobres a seguir empobreciéndose.

Con una óptica lógica, tenemos que aceptar que todos los desequilibrios considerados, no son más que el resultado, no de un determinismo geográfico, como algunos se empeñan en tratar de demostrar, sino de la naturaleza misma del sistema económico imperante. Y es que esas diferencias regionales, obedecen a la lógica de toda economía liberal: ley de la ganancia y de la concentración capitalista. En nombre del neoliberalismo, autores como el citado, deducen, muy a la ligera, que la oferta y la demanda serán los ordenadores del espacio. Y es que como nos pone en guardia Uribe (1992), en el marco de la apertura neoliberal;

...el rol del sector privado y empresarial crece muy fuertemente. Una enorme cantidad de decisiones son tomadas por el sector empresarial fundamentalmente.

Las breves consideraciones y opiniones anteriores permiten entender porqué “Todo es político y política en el territorio”. (Montañez y Delgado, 1998) y permiten

también comprender que la política es compromiso social ya que:

En situaciones conflictivas y problemáticas como las de los países del Tercer Mundo, no se puede ser neutral ni independiente, so pena de someterse y aceptar el *statu quo* que está en crisis y que se debe transformar (Fals, 2000).

Es por ello que las castas políticas colombianas, frente al peligro que para sus intereses personales representa un real Ordenamiento Territorial, han optado por un olímpico rechazo al O.T., y no es para menos.

Es que este quiere decir, concertación regional, descentralización, creación de unidades administrativas más coherentes espacial y culturalmente, uso racional de los recursos tanto humanos como naturales, rescate de la región como foco socio-cultural y económico, surgimiento de nuevas fuerzas políticas deslindadas del bipartidismo, todo lo anterior implícito en el concepto de *democratización*, que tantas ampollas y pesadillas produce a la clase política colombiana, que en su mayoría, tiene como objetivo "político" el usufructo personal.

Desafortunadamente, el concepto de Ordenamiento Territorial, al igual que el de espacio, territorio, región, geografía², son nociones vagas en extremo,

confusas, etéreas, si no contradictorias, para la mayoría de nuestros conciudadanos. Situación que se da no solamente en nuestro país.

Las definiciones de O.T. abundan, sobre todo en los países europeos donde desde los primeros años de la postguerra, el O.T. comenzó a ser aplicado.

El Ordenamiento Territorial es un conjunto de acciones concertadas que tienen como objeto disponer con orden los habitantes, las actividades, las construcciones, el equipamiento y los medios de comunicación sobre el "territorio" (Merlin, 1988), y, habría que añadir, un racional entendimiento entre hombres y naturaleza.

La de la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio (Goldsmith y Hildyard, 1992):

El ordenamiento territoriales una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Existen muchas definiciones, algunas con elementos bastantes cuestionables, como por ejemplo el

carácter científico que la anterior definición le acuerda al O.T.

Lo que sí tienen en común casi todas las definiciones, al menos las generadas por la geografía, es considerar al O.T. como el resultado de una toma de conciencia nacional, que surge de la necesidad de utilizar mejor el espacio, con el objetivo de crear unas relaciones balanceadas entre campo y ciudad, lo mismo que un equilibrio demográfico y económico entre regiones.

Dos caracteres del O.T., deben ser subrayados, según Merlin (Opus.cit)

- El ordenamiento es una acción voluntaria, concertada, impulsada por los poderes públicos que supone una planificación espacial (aspecto voluntario) y una movilización de los actores concernidos: población, empresas, ediles, concejales, servicios públicos, etc. (aspectos concertados).
- El ordenamiento es global, sin embargo se utiliza el término, para una acción más especializada (ordenamiento municipal, ordenamiento rural, industrial, turístico, etc.) o para un medio determinado - la montaña, el litoral,... o incluso un sector: los puertos, las carreteras.

OBJETIVOS DEL O.T.

Siguiendo a Merlin (Opus.cit), los objetivos fundamentales del O.T. son los siguientes:

- Asegurar un desarrollo de actividades que permitan el mantenimiento, en el marco regional, de las poblaciones que llegan a la edad económicamente activa, lo que debe permitir frenar el éxodo rural y los enormes costos económicos y sociales que tales migraciones necesariamente generan (viviendas, equipamientos públicos, empleo...) lo mismo que la desaparición, o por lo menos minimización, de los factores de inestabilidad social generadores de violencia, miseria, asociabilidad, marginamiento, etc.
- Asegurar una jerarquía urbana armónica. Ello supone primero que se evite el desarrollo excesivo de una ciudad dominante, generalmente la capital, y combatir así la macrocefalia urbana considerada como "una situación patológica social" (Cuervo y González, 1997). Lo anterior implica luego, la aparición o reforzamiento de ciudades relevo o polos de desarrollo alternativo, capitales regionales. Finalmente, el O.T. en ciertos casos, puede demandar la creación de ciudades nuevas (Brasilia), para

crear una red urbana inexistente en ciertas regiones.

- Asegurar un equilibrio y relaciones armoniosas entre el campo y la ciudad, siendo este último objetivo de alguna manera, una especie de prolongación de los precedentes.
- En suma, se trata por lo menos, de disminuir la desigualdad social del espacio.

Hay que enfatizar que el O.T. no es lo mismo que el Plan, distinguiéndose de este por el hecho de que no concierne tanto los problemas de producción como los de repartición y de mejor utilización del suelo.

LOS EXCESOS Y LOS ERRORES. LO QUE NO DEBE HACERSE

- Debe evitarse el recurrir a métodos de tipo tecnocrático, ya sea a nivel de responsables administrativos - el ordenamiento del territorio y las decisiones regionales determinadas en una oficina de la capital, con una visita al terreno entre dos vuelos, para comunicar a los responsables locales la decisión tomada- o de especialistas, (por ejemplo las del urbanismo dictadas por el arquitecto encargado del proyecto) en función de sus personales puntos de vista.

- Hay que combatir la creencia excesiva en el impacto de las grandes decisiones, y un olvido de decisiones múltiples, "pequeñas", que en el detalle, construyen el nivel de vida, los paisajes y la vida cotidiana de las gentes.
- No se pueden ignorar los conflictos y contradicciones inherentes al ordenamiento: conflicto con la economía (contradicción eficacia- calidad); conflictos con la preservación de sitios y paisajes (contradicción ecología-economía-ordenamiento). Esos conflictos pueden ser superados pero hay que localizarlos.
- Hay que tener presente el insuficiente nivel de instrucción técnico y conceptual del público en lo que al tema se refiere, pero sobre todo el de los actores privilegiados (alcaldes, concejales, ONGs, asociaciones, responsables administrativos), por lo que tendrá que llevarse a cabo una sólida campaña de información y de actualización. Además de la formación de especialistas y de la información al público directamente concernido, una vasta operación de formación, sobre varias generaciones, debe llevarse a cabo utilizando ante todo el marco de la enseñanza general, primaria y secundaria.

LO QUE SE ESPERA DEL O.T.

- El ordenamiento debe generar descentralización y por ende autonomía.
- Conducirá a la creación de nuevas unidades administrativas, coherentes geográfica, cultural y económicamente. La Comisión recomendó la creación de regiones, departamentos, provincias, municipios, distritos, territorios indígenas, mediante consultas populares, lo que en principio significa democracia participante.
- Se espera pues, en consecuencia, un Estado más democrático y participativo.

El O.T. debe conducir, en resumen, a un sistema político basado en el respeto por las diferencias regionales, étnicas, culturales, económicas y políticas.

LOS OBSTÁCULOS.

Dos grandes problemas pueden constituirse en barreras para llevar a cabo en Colombia el O.T. según Domínguez (1992):

- Una de tipo económico.

El situado fiscal: o sea, la redistribución de los ingresos nacionales. El problema es ¿cómo dar un O.T. más adecuado a la forma misma como se están dando las divisiones territoriales, si la parte

fiscal no es posible dividirla equitativamente entre las diversas entidades territoriales que se van a constituir?

Esto supone que ante la evidente dificultad financiera del Estado colombiano, algunas potenciales nuevas provincias, regiones o municipios, catalogadas como pobres o atrasadas, no podrían configurarse como tales actualmente, sino que tendrían que hacerlo más tardíamente que las regiones "ricas".

La otra de tipo político, o *bloqueo político*,

Ordenar territorialmente se dificulta mucho teniendo en cuenta que las áreas donde actúa determinado grupo o determinada persona política, tienden a ser consideradas como "intocables" (Domínguez. Op. cit.)

- Podríamos añadir una tercera de carácter híbrido, que llamaremos como regionalismo-sentimentaloides-politiquero, que se opondría a la creación de nuevas unidades regionales con los argumentos de que "se pretende desmembrar los territorios que nos legaron los abuelos", "lo intocable de los espacios ancestrales", "la atomización o balcanización del estado nacional", "el pisoteo de las culturas regionales", etc., etc.

Un buen ejemplo de lo anterior nos lo ofrece Otto Morales (1999), para quien la regionalización es “un atentado contra Colombia”, es “una aberración”, las autonomías regionales son sinónimas de “independencia de la nación” que conducirían a la creación de “repúblicas independientes”. Para este autor, la Constitución del 91, al abrir espacios para el O.T., lo que propicia es “una serie de oportunidades para ir doblegando el poder de la integración colombiana: debilita los partidos políticos; establece discriminaciones contra los indígenas y los negros y crea una disputa racial en Colombia...” De lo que aquí se trata es de una visión parroquial y de un desconocimiento total de lo que es el O.T. en términos teóricos y aplicados.

Lo que realmente se esconde tras estos discutibles argumentos, siempre adobados con fuertes dosis de demagogia y retórica cantinflasca, es el temor de los gamonales de ver disminuidos sus caudales electorales y el terror que les causa el pensar en nuevas unidades territoriales, donde podrían florecer nuevos movimientos políticos, ajenos al obsoleto bipartidismo, con nuevas ideas sobre como gobernar con equidad.

Otro argumento, muy trillado y con aparente lógica es el de que las nuevas unidades generarán más burocracia. Señalemos que esta en sí no es ningún problema, es problema

cuando ella es ineficaz, cuando se sobrelimita en sus funciones generando el burocratismo, cuando el Estado (senado, gobernación, municipio, etc.) la convierte en bolsa de empleo generando el clientelismo y cuando los políticos la consideran un botín del que pueden disponer a su antojo, y con el que compran votos y conciencias.

En la década del 60, el departamento de Caldas se dividió en tres nuevas unidades administrativas, los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas; el debate fue candente en extremo. Pero los hechos muestran que esos tres departamentos son los más desarrollados socialmente del país. La creación de esas tres nuevas unidades administrativas no condujo a la pérdida de la identidad cultural regional, ya que ellas se reconocen como integrantes de una misma región cultural: el Viejo Caldas. Es que unidades administrativas gigantes (Antioquia, Cundinamarca, etc., etc.) en extremo heterogéneas, son muy difíciles de organizar y de gobernar.

A guisa de ejemplo citemos el caso de Francia, la que con una superficie menor a la mitad de la colombiana, posee 95 departamentos y 21 regiones, y ello no ha significado ni balcanización ni atomización del Estado nacional francés.

Tenemos que señalar que en nuestro caso colombiano, existen una gran cantidad de conflictos territoriales y de límites entre departamentos, municipios y veredas, que se manifiestan por divisiones administrativas ilógicas, no funcionales, carentes de racionalidad físico-natural, económica y social, que generan malestar ciudadano, despilfarro de recursos y ausencia de gobernabilidad.

Sería en extremo difícil repertoriar aquí, todos los casos que corroborarían lo anteriormente expuesto. Veamos una pequeña muestra.

Cultural y geográficamente, ¿que tiene que ver Urabá con Medellín, Bucaramanga con Barrancabermeja o Simití con la lejana capital sobre el Caribe, Cartagena?

Paratebueno y Medina son municipios administrativamente cundinamarqueses pero cultural, económica y geográficamente son llaneros, cuyos ciudadanos tienen que pasar por V/cencio, capital regional, para acudir a Bogotá, para solucionar problemas de sus municipios.

Pto. Bogotá es en la práctica socio-espacial un barrio de Honda, con muy poco que ver con la cabecera municipal Guaduas, población de Cundinamarca. Lo mismo podemos decir de Flandes,

municipio tolimense, pero siendo económica y culturalmente un barrio girardoteño. Y qué decir de Melgar (Tolima), cuyos habitantes tienen que pasar por Girardot (Cundinamarca), verdadero centro económico regional, para rendirse a Ibagué, su capital departamental y por ende administrativa.

Sin embargo, hay que subrayar el real riesgo que significaría un proceso de autonomía regional, en el marco del actual Estado colombiano, débil en extremo y con unas relaciones perversas entre el poder central y las regiones, pues,

Hay el riesgo de que el Estado normativo se convierta en un dominio patrimonial adscrito a un gobierno personal, llámese "presidente", "gobernador", "alcalde", "gamonal" o, en otros casos se convierta en el imperio del más fuerte con absoluto rechazo u omisión del Estado" (Domínguez, (Opus cit.)

Por ello no se puede perder de vista, que el O.T., **debe realizarse bajo la óptica cohesionadora de la nación**, es decir, que antes que lo regional y lo local, la prioridad debe dársele a lo nacional, ya que las

... regiones aparecen como una alternativa de la mayor importancia, en las perspectivas de la reconstitución del Estado en crisis, de su religitimación política, del relanzamiento y relocalización de los procesos de acumulación de capital, de

organización
(Bustamante, 1992).

social...

una economía global
(Kayser, 1964).

La región...

Como se ha visto a través de los anteriores párrafos, la "región" es el concepto clave, para entender que es lo que pretende el O.T. y sobre que territorios va a realizarse.

Muchas son las definiciones que encontramos sobre región, que como en otros casos, obedecen a diversos puntos de vista disciplinarios o incluso políticos y por ende a veces encontradas, discutibles, polémicas.

Región es la división organizada de la superficie de la Tierra por las sociedades humanas, con su poblamiento, su ordenamiento, su utilización, su gestión, teniendo por efecto diferenciarla, particularizarla. (Pinchemel, Ph. y G., 1988).

La región es una estructura: un conjunto, una combinación de relaciones que caracterizan a una parte del espacio terrestre" (Frémont, 1976).

Una región es sobre la tierra un espacio preciso pero no inmutable, inscrito en un marco natural dado, y respondiendo a tres características esenciales: los lazos existentes entre sus habitantes, su organización alrededor de un centro dotado de una cierta autonomía, y su integración funcional dentro de

Como bien podemos entender, hay muchos tipos de regiones: regiones naturales, económicas, históricas, políticas, culturales, administrativas... Es pues al ordenador, con una óptica holística, dinámica e interdisciplinaria, al que corresponde determinar en que medida cada uno de los anteriores elementos deben tomarse en cuenta para caracterizar una región.

Es por ello, que el O.T. no puede limitarse a la toma de decisiones burocráticas desde la lejana capital, concernientes a la mera división territorial, sin detenerse a estudiar la capacidad de la oferta ambiental, la dinámica demográfica, el particularismo cultural y político, la actividad económica intraregional. Es decir, que para hablar seriamente de Ordenamiento Territorial, no se puede seguir insistiendo sobre la trillada región natural, hay que partir de la región integral, la región de la geografía, es decir el área en que se ha desarrollado una estrecha relación entre población y el medio a lo largo del tiempo, y que según el punto de vista (aspectos naturales, organización actual, problemas dominantes), constituye un conjunto que presenta una cierta unidad. Podemos entonces concluir que la región es el espacio de diferencia por excelencia.

Tampoco podemos desconocer que la ordenación física del espacio, dentro de la idea de una geografía integral, es absolutamente obligatoria si se pretende la utilización racional del territorio, es decir que la geografía “no es solamente una ciencia humana”, ni que la geografía física es tan “fiscalista” como algunos geógrafos pretenden. Al respecto opina el geógrafo francés Joly (1978):

Para la geografía física, el hombre es uno de los factores entre otros, y cada vez más influyente, de la transformación del medio natural.

Pero para iniciar un verdadero proyecto de Ordenamiento Territorial colombiano, global, se requiere, antes que cualquier otra cosa, de un gran plan de Reconocimiento Municipal que permita una gestión responsable de los recursos naturales, la protección del entorno natural y, en definitiva, la mejora de la calidad de vida del hombre, a nivel local, es decir, necesitamos “conocer” nuestras localidades. Es impensable hablar de “ordenamiento” municipal cuando se desconoce como es el municipio en términos geodemográficos, físico-bióticos y socioculturales y sobre todo, cuando se desconocen los conflictos o las afinidades territoriales entre veredas, municipios o departamentos vecinos.

Y es que pocos son los municipios del país que disponen de cartografía básica y de monografías generales.

En los estudios de Ordenamiento Territorial los factores del medio han ido cobrando a lo largo del tiempo mayor importancia. Se abordan todos los aspectos que inciden en el territorio: físicos, económicos y ambientales, y se desarrollan modelos basados no solamente en el óptimo técnico y económico, sino también en el menor impacto ambiental.

No obstante, la aproximación ecológica de estos planes territoriales generalmente presentan graves inconsistencias, debido a la ausencia de continuidad en el tiempo, ya que están concebidos con una proyección a corto plazo que es la propia de una decisión fundamentalmente política, como reiteradamente hemos señalado, es la característica del O.T.

Como se ha mostrado, el Ordenamiento Territorial no es una cosa simple.

La imperiosa necesidad de ampliar conceptos, métodos y de mostrar lo que la práctica del O.T. debe ser, exige, no solamente el esfuerzo de reflexión individual, sino también el trabajo de colectivos a diversas escalas: nacional, regional provincial, municipal, que muestre lo

que debe hacerse, como debe hacerse y donde debe hacerse.

..y el espacio.

Dijimos atrás, que la acción del ordenador se inscribe tanto en el *espacio* como en el *tiempo*.

Sin embargo, el *espacio* de que trata la geografía moderna, es decir el **espacio geográfico**, amerita, así sea de manera en extremo esquemática, unas breves apreciaciones.

El concepto de espacio sigue siendo escamoteado por muchos geógrafos que en nuestro medio siguen viejas tendencias geográficas, que como lo señala Milton Santos (1984):

...siguen aferradas a la historia de los historiadores, a la naturaleza "natural" y a la economía neo-clásica, todas las tres, habiendo reemplazado el espacio real, el de las sociedades en el futuro, por algo estático o simplemente no existente....

El *espacio geográfico* siempre ha ocupado un sitio preponderante en las preocupaciones epistemológicas de los geógrafos, ya que el espacio no se concibe más como un espacio vacío o como un espacio soporte, sino como un espacio organizado por los hombres, y que por lo tanto posee una estructura dotada de dinamismo, que hace que ella funcione. Los hombres organizan el

espacio, es decir que ellos lo ordenan a través de múltiples procesos: poblamiento, apropiación del suelo, explotación del suelo, establecimiento de relaciones,...

Entonces, tenemos que admitir que la humanización de la superficie terrestre es una proyección espacial de la sociedad y no solamente de sus bases políticas, económicas, técnicas, sino también de sus imaginarios, de su cultura, de sus creencias.

Es pues, ese espacio social, ese espacio creado por las sociedades, en el que debe centrarse la acción del ordenador, que orientado metodológicamente por la geografía, - aunque no únicamente por ella - podrá llevar a cabo un trabajo útil socialmente.

LA SALIDA EN FALSO DE LOS P.O.T.

Las muy simplificadas y modestas apreciaciones anteriores, han tratado de mostrar la imperiosa necesidad que tiene el Estado de iniciar cuanto antes el ordenamiento de su territorio. Sin embargo, el Estado colombiano, ya lo vimos, rehusó emprender tan necesaria tarea. Es que el rechazo de una verdadera regionalización entra en la lógica del sistema.

No obstante, frente a la evidencia de que hay que ordenar, organizar el territorio nacional, condición *sine qua non* para que el

Estado nacional moderno funcione mejor, se optó por la salida fácil, intrascendente, sin ningún riesgo, la de la creación de los P.O.T., o Planes de Ordenamiento Territorial.

De entrada, los P.O.T. se oponen en términos teóricos y aplicados a lo que debe ser el Ordenamiento Territorial. Ya expusimos algunas de las condiciones generales del O.T.

Reiteramos que este tiene que concebirse como una política del Estado, y no como un Plan de desarrollo a nivel local o sectorial y mucho menos como un problema técnico consistente en cartografiar los municipios.

Pero lo más cuestionable de los P.O.T., a nuestro entender, es que se hayan limitado únicamente al espacio municipal, tomándolo de manera aislada, sin ningún entendimiento con los municipios vecinos, no pudiéndose detectar territorios en conflicto, ni recursos subutilizados, ni potencialidades desperdiciadas, ni similitudes, ni diferencias.

Igualmente cuestionables son los aspectos operativos: los exiguos presupuestos para adelantar esos planes, no permiten ni siquiera llevar a cabo un buen reconocimiento de las áreas municipales. Pero eso sí, el muy a la moda componente "ecológico", la panacea a la moda, no podía faltar. Todo esto ha conducido, añadiéndole a lo anterior, la enorme

tasa actual de desempleo de los jóvenes profesionales, a que muchos de esos "planes" estén siendo ejecutados en unos casos, por profesionales sin ninguna o con muy poca capacitación teórica y técnica. Desconocen muchos de ellos las técnicas de la teledetección, aérea y espacial, lo mismo que las cartográficas; se confunde ecología con ecologismo, cuando se va al terreno no se sabe que hacer en él, etc.

En otros casos, cuando el conocimiento técnico es aceptable, la herramienta (cartografía, SIG,...) es considerada como el fin de la investigación, amputándole a la misma su fundamento: el análisis crítico. Las características humanas que singularizan a una región son minimizadas si no pasadas por alto, no se pueden entender las dinámicas socio-espaciales, en fin, se desconoce al análisis cualitativo.

Aparece entonces el "diplomado", otro de los desafueros académicos, sobre todo de la universidad privada, ya no solo de garaje sino en la nueva versión aumentada, de fincas con galpones, que pretende que en cuatro cortos meses se forma a un profesional en ordenamiento, aspectos ambientales, etc. Y es que en sana lógica académica, no es posible que un arquitecto, sociólogo, economista, antropólogo, forestal, catastral o de cualquiera otra disciplina, esté en condiciones teóricas e

instrumentales de emprender una tarea de tan grande envergadura. Si a esto le añadimos el bajo perfil académico de la mayoría de los jóvenes egresados, tenemos que esperar P.O.T. preñados de enormes deficiencias. Una vez más se estará despilfarrando el erario público. Eso sí, es una estupenda posibilidad para que los alcaldes dispongan de esos recursos a su acomodo, continuando así con las viejas prácticas clientelistas y amiguistas, por intermedio de la contratación de "ordenadores territoriales" amigos de las administraciones locales.

¿Quién hace y como se hace entonces el ordenamiento territorial?

El ordenamiento requiere de alguien que ordene. El ordenador es una persona (o un organismo) calificada en los estudios de ordenamiento y en la aplicación de planes, programas y proyectos resultantes de esos estudios.

La acción del ordenador se inscribe en el espacio, pero también en el tiempo: la disposición ordenada buscada depende de lo que se ha dispuesto con anterioridad y eso marca el espacio en el futuro: el ordenador debe pues integrar permanentemente las dimensiones geográficas, históricas y prospectivas.

El ordenar significa remediar el desigual desarrollo económico y

social del territorio, es la búsqueda en el marco geográfico del país, de una mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.

Ahora bien, si la geografía tiene un argumento válido para pretender ocuparse del Ordenamiento Territorial, es sin duda, el de tener la originalidad de ser la única disciplina que adopta, por vocación, una aproximación espacial de conjunto, entre las diferentes disciplinas que tienen que ver con el ordenamiento.

Para Merlin (Opus cit.), el ordenamiento no puede ser una "ciencia", ni una "técnica", ni un "arte"³, es una *acción*, intervención voluntaria, a la vez que es una *práctica*, es decir un ejercicio de aplicación, de ejecuciones, manera de hacer, confrontación con las realidades. Pero como lo manifestamos anteriormente, esa práctica puede ser también apprehendida por ingenieros, economistas, arquitectos...

Sin embargo, la visión del geógrafo deberá imponerse por el rigor de su método y por la convicción profunda de que él esta mejor, o por lo menos tan bien preparado, que los demás.

El geógrafo hará entonces los aportes propios de su disciplina; una visión integral del espacio, utilizando para ello los métodos y las técnicas

en el campo de las representaciones objetivas del espacio - teledetección aérea y espacial -, o por el contrario interpretadas: los mapas y los planos. Luego examinará las fuentes de información, los medios de reunirlos, de compararlas, de criticarlas, antes de examinar los métodos cuantitativos de tratamiento de esas informaciones, para finalmente analizar y proponer.

Para abordar el contenido mismo del ordenamiento, se pueden privilegiar dos capítulos:

- el de la repartición, variaciones y movimientos de la población en el espacio,
- el de los grandes problemas geográficos contemporáneos que constituyen el contexto en el que opera el ordenador (climatológicos, biogeográficos, geomorfológicos, hidrográficos, geoeconómicos, geopolíticos, urbano-regionales, socio-culturales...).

Aquí se tratarán tres temas mayores, siendo ellos dependientes entre sí:

- Las relaciones entre recursos y población,
- La gestión de recursos gratuitos (agua, aire, pesca, energía solar...) lo que conducirá a las nociones de polución, de entorno y de ecología política,

- Y el nivel de desarrollo relativo y las implicaciones para el ordenamiento.

Ultimamente, los P.O.T. están a la moda. Se llevan a cabo a diestra y siniestra, foros, seminarios, conferencias, sobre el mismo. La apreciación general, después de asistir a algunos de esos eventos, es la de que reina una gran confusión por parte de entes estatales y de la ciudadanía en general, en cuanto a lo que se cree son los P.O.T. Mucha gente ha caído en la confusión creyendo que son lo mismo los P.O.T. que el O.T.

Los asistentes a esas reuniones, generalmente ediles, concejales, gentes del común, pero también profesionales, no tiene reparos en criticar caústicamente los pocos resultados concretos de esos foros, en los que señalan, se gastan enormes cantidades de dinero, provenientes del bolsillo de los contribuyentes.

Y es que esos ejerciciosseudodemocráticos, verticalistas, son considerados por mucha gente como una mascarada. "Nos traman con un almuerzo, para al final hacernos aprobar lo que ya han decidido" decía uno de los participantes a un foro organizado en Honda, por Cormagdalen, corporación que pretende hacer el ordenamiento de la cuenca del río Magdalena. Otro ciudadano cuestionaba con sorna, en un foro

organizado por Planeación en Bogotá, "el lenguaje incomprensible utilizado por los doctores, lo que nos impide a las gentes de a pie, participar efectivamente en la toma de decisiones, porque no entendemos lo que realmente proponen".

Pero si a la clase política tradicional colombiana no parece interesarle el tema del Ordenamiento Territorial, otros sectores sociales sí parece que han aprehendido su importancia. Por ejemplo, en la Agenda de las FARC, el O.T. está incluido para ser tratado en los acuerdos que se pretenden adelantar con el gobierno. Sin embargo, esa sana iniciativa debería ampliarse y concebirse como un proyecto político nacional, y no circunscribirse únicamente al problema agrario como está en la Agenda.

Señalemos de paso, que la Agenda lo que en resumen propone es un nuevo país, más justo y más democrático, (reforma política, reforma agraria, reforma urbana, reforma educativa, reforma laboral, reforma de las fuerzas militares...), apreciación esta, en la que están de acuerdo amplios sectores de la ciudadanía, más no así los medios (léase grupo Ardila Lulle, grupo Santodomingo, grupo Caicedo-Gonzalez, El Tiempo, etc.). Muchos analistas serios, ubicados por supuesto en la orilla opuesta de los pichones neoliberales conversos del

socialismo, que encontramos en el Banco de la República, en la SAC, asesorando al gobierno, o vendiendo marketing político, más los sectores más reaccionarios de las fuerzas armadas y de la derecha colombiana, piensan, aquellos intelectuales, que es una oportunidad histórica para reconstruir ese nuevo país con el que tanto soñamos las mayorías colombianas. Incluso voceros de algunos gremios económicos, le apuestan al nuevo país de la Agenda. Y ese nuevo país, necesita que el Estado-nación se organice, se ordene, para poder actuar en él racional y eficazmente, en función del bienestar de toda la población.

Sin duda que otra cosa pensarán los aproximadamente 200.000 colombianos *miamizados*¹ (0,5 % de la población total) que poseen patrimonios superiores a los dos mil millones de pesos, (2.000.000.000.00) cuyos corazones y faltriqueras se encuentran allende los océanos, de preferencia en los mayamis.

Pero, ¿será posible hablar seriamente de paz con la espada de Damocles del Plan Colombia pendiendo sobre nuestro exangüe país? ¿Será que las clases dirigentes de este país son tan torpes al creer, que la Agenda se negocia con unos cuantos taxis y algunos puesticos? ¿Será posible hacer avanzar de verdad las negociaciones, si el Estado no hace nada para acabar

con el criminal contubernio entre fuerzas armadas y paramilitarismo?

En la construcción de ese país, deben participar activamente las fuerzas democráticas y progresistas, de Colombia. El país no puede seguir anegado en sangre, necesitamos un país tolerante, pero justo.

Desde otro orden de ideas, hay que reconocer, que el trabajo de la C.O.T. es un importante punto de partida, que no se va a partir de cero.

En el futuro, deberá crearse un viceministerio del Ordenamiento Territorial, dependiendo del Ministerio del Interior, que mediante la real participación ciudadana, eche a andar el Ordenamiento del país.

CONCLUSIÓN

Hay que reaccionar frente "a la pretensión de negación de los Estados nacionales" adelantada por la nueva *"fase del capitalismo monopolista de Estado trasnacional"* (cursiva del autor) mediante "la instrumentalización del Estado capitalista por el capital financiero". (Estrada, 1999).

Lo que se pretende en resumidas cuentas es restarle poder a las autonomías nacionales, minimizando el alcance de las políticas estatales.

Además el modelo económico de apertura y de internacionalización de la economía le quita peso a las fronteras y promueve una sociedad más integrada y desterritorializada. (Gonzalez Opus. cit).

Más claro no puede ser el punto de vista del neoliberalismo criollo.

Pero también es claro, que hay que enfrentar decididamente la globalización capitalista, la que con el canto sirénico de la "aldea global" pretende convertirnos en un pueblo ahistórico, acrítico, aculturizado, despersonalizado y deshumanizado; un ejército de robots con la única función de producir-consumir para el capital transnacional.

El Ordenamiento Territorial tiene que rescatar a la región y con ella a la riquísimas culturas colombianas, ese formidable patrimonio que nos identifica, que nos particulariza, que nos personaliza. Ellas, las culturas regionales, conforman la única arma capaz de enfrentar las intenciones de homogenización de la ideología neoliberal del globalismo, ya que como lo subraya Beck (1998):

Una de las mayores respuestas a la globalización consiste en *construir y reconstruir la sociedad del saber y de la cultura.*(cursiva del autor)

Y es esa sociedad del saber y de la cultura la que nos permite otear el horizonte con optimismo, con esperanza, y prever que el “mundo global”, con su avance aparentemente incontenible, puede ser contenido, y no tendrá mañana porque:

El orden universal frecuentemente presentado como irresistible, es sin embargo, enfrentado y afrentado, en la práctica, por un orden local, que esta dotado de un sentido y señala un destino (Santos, 2000).

No está de más insistir en lo que ha sido el objeto de este artículo, recurriendo para ello a una opinión autorizada que lo enfatiza:

Un Estado moderno, desde el punto de vista de las regiones, es un Estado que *incorpora la territorialidad* en el *proyecto político nacional*, que no abandona el ordenamiento del territorio a los puros efectos territoriales de la lógica económica (Beck, 1998). (cursiva del autor).

Finalmente señalemos que la feroz arremetida neoliberal que pretende minimizar el papel del Estado, predicando que la Historia ha llegado a su fin y que la organización social actual es definitiva, es un claro ejemplo del liberalismo a ultranza cuyos principios reposan sobre el más

absoluto darwinismo social. Ese capitalismo salvaje, o economía de mercado como lo llama la nueva derecha, con la “flexibilidad del mercado laboral” que no es otra cosa que la desprotección de la mano de obra y el pisoteo de las conquistas laborales que tanta sangre y tantas lágrimas le han costado a los trabajadores del planeta, y las privatizaciones que pretenden justificarse por el déficit fiscal, rifando las empresas estatales, los servicios públicos, y las más sentidas conquistas populares, como la educación y la salud públicas, solo harán aumentar aun más, las enormes desigualdades de la sociedad colombiana.

Recientemente, organismos internacionales han denunciado la extrema concentración de la riqueza en América Latina. Después de Grecia (68%), los tres niveles más altos del mundo están en Colombia (68%), México (67%), y Brasil (63%). Citado por F. Cepeda U., El Tiempo, (31-I-99).

Sin un sector público fuerte será difícil que el crecimiento se convierta en bienestar social y que la riqueza se distribuya de forma igualitaria. Sin un sector público fuerte será imposible democratizar el poder económico, y sin democracia en el poder económico la política se convierte en un simple juego de artificio” (Martín Seco, 1995).

NOTAS

¹ Para la Sociedad Geográfica de Colombia, que posiblemente tenga algo de sociedad pero muy poco de geografía, esta se considera *solamente* como una ciencia de la tierra, al igual que la geología, la meteorología, la geofísica... ll

Ver su boletín *Situación de las Ciencias de la Tierra en Colombia*. 1999.

² "Lo que esta disciplina del saber (la geografía) realmente aporta es bastante desconocido"(el subrayado es nuestro), concluía un Diagnóstico de "Expertos" sobre la Situación de las Ciencias de la Tierra, organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia. 1998. Visión general. pp. 23. ¡Exabrupto incalificable! ¡Ignara opinión!

³ Si aceptamos que *Ciencia* es el "Conjunto organizado de conocimientos relativos a ciertas categorías de hechos" que *Técnica* es el "Conjunto de procedimientos y de métodos de un arte, de una fabricación" y que *Arte* es "La manera de hacer las cosas según ciertas reglas, la expresión de un ideal de belleza", tenemos que admitir que el Ordenamiento Territorial no encaja en ninguna de las anteriores definiciones.

⁴ De *miamización* término empleado por Frei Betto en "Neoliberalismo: La Nueva fase del capitalismo". *¿Que es el neoliberalismo?* Edit. Tiempo Presente. Bogotá, 1998.

REFERENCIAS

Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización?* Paidós, Barcelona.

Boisier, Sergio. 1996. "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones" *Globalización y Gestión del Desarrollo Regional*. Edit Universidad del Valle. Cali. pp 67-98.

Boletín de O.T. N° 21-22. 1993.

Bustamante, Sergio 1992. Como abordar una cuestión regional: esbozo de una propuesta. IGAC-COT-DNP. *Ordenamiento Territorial. Memorias*. Bogotá, pp.197-217.

Cuervo G., Luis Mauricio ; González M., Luz Josefina 1997. *Industria y ciudades en la era de la mundialización*. Colciencias, CIDER, T.M. Bogotá.

Díaz, Pedro Agustín y Fox Jeremy 2000. *"Valores y héroes de la globalidad"*. Edit. El Buho. Bogotá.

Dominguez, Camilo. 1992. *eografía política y Ordenamiento Territorial*

IGAC,COT,DNP. *Ordenamiento Territorial. Memorias*. Bogotá. pp.67-72.

Estrada, Jairo 1999. Elementos de economía política de la reestructuración capitalista. *Marx vive*. U. Nacional. pp.179-203

Fals, Orlando 2000. *Acción y espacio*. IEPRI-Tercer Mundo. Bogotá.

Frémont, Armand 1976. *La région espace vécu*. PUF, Paris.

González, Hernando 1992. *Ordenamiento Territorial y Planificación en Colombia*. IGAC-COT-DNP. *Ordenamiento Territorial. Memorias*. Bogotá. pp.25-40.

Goldsmith y Hildyard (Edit) *Informe tierra*. Parthenon, Barcelona.