

Un nuevo intento de ordenamiento territorial. el gobierno colombiano estrena documento aprobado por el legislativo

Ramiro Molina Penagos

Profesor asociado e investigador de la
Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas,
Universidad EAN

Resumen

El artículo presenta un breve análisis del ordenamiento y administración territorial en Colombia, teniendo en cuenta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Las regiones colombianas siguen teniendo grandes disparidades entre sí, así que da la impresión de que una vez más los propósitos centrales de la Ley –la sostenibilidad ambiental, la transparencia y la eficiencia en la utilización de recursos– quedarán nuevamente postergados. No obstante, también se mencionan las ventajas de esta Ley como la promoción de alianzas y asociaciones, el impulso a la descentralización y a la concertación de políticas entre la Nación y las entidades territoriales, entre otros.

Palabras clave. Ordenamiento territorial, ley, Congreso, regiones.

Introducción

El mundo académico y la sociedad en general han estado algo ausentes de uno de los debates más interesantes, y a la vez clave para el crecimiento y desarrollo del país, que el Congreso de la República ha estudiado juiciosamente y sometido a la sanción presidencial: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

La complejidad de la geografía colombiana convierte el país en uno de los más heterogéneos de la región y del trópico, lo cual históricamente ha dificultado su ordenamiento territorial, y por ende, el desarrollo armónico y sustentable.

La primera división política ensayada a comienzos del siglo XIX, se hizo teniendo en cuenta las tradicionales cinco regiones naturales: Caribe, Pacífico, Andina, Orinoquia (llanos orientales) y Amazonia (selva tropical húmeda); estas dos últimas ocupan la mitad de la extensión total del territorio, es decir una superficie equivalente a la de un país como Francia o Alemania, pero con una densidad poblacional de menos de un habitante por kilómetro cuadrado.

La población colombiana que hoy es aproximadamente de 47 millones de habitantes se concentra en la zona montañosa, los valles de los ríos Magdalena



y Cauca y la costa Caribe, y en trece áreas urbanas de las cuales cinco: Bogotá D.C, Medellín, Cali, Barranquilla, y Cartagena, tienen más de un millón de habitantes y las ocho restantes: Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Pereira, Pasto, Santa Marta y Valledupar, más de 500.000 habitantes; lo que convierte al país junto con Brasil y México en las naciones con más población urbana, cifra que se aproxima rápidamente al 80%.

Ordenamiento territorial

La concentración poblacional desequilibró las regiones y de paso la división territorial que la Constitución Política de 1991 estableció con 32 departamentos y un Distrito Capital y eliminó las Intendencias y Comisarías creadas en 1910, a las que se les otorgó el nuevo estatus de departamentos.

El propósito de la nueva ley será corregir estas anomalías y facilitar el ordenamiento interno y fronterizo acorde con las exigencias del siglo XXI para un país que tiene fronteras terrestres con cinco naciones (Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá) y marítimas con nueve (Ecuador,

Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Haití, Jamaica y Honduras), situación que convierte a Colombia en un territorio privilegiado que pertenece simultáneamente a la franja tropical, la selva amazónica, los llanos orientales, la cordillera de los Andes, el océano Pacífico, el mar Caribe y la órbita geoestacionaria ecuatorial.

Según lo establece el Artículo 2 de LOOT, el ordenamiento territorial “es una política de Estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (LOOT, 2011).

Como herramienta administrativa el ordenamiento territorial se convierte en un “instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva de país, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa, que facilite el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como el crecimiento socioeconómico equitativo y ambientalmente sostenible” (LOOT, 2011).

El texto aprobado por el Congreso de la República, procura el ordenamiento territorial, después de muchos y fallidos intentos sobre este tema, si se tiene en cuenta que la temática no ha estado en los últimos tiempos en el orden de prioridades de los gobiernos y no había merecido hasta la presente legislación atención especial por parte de los congresistas, a pesar de las permanentes críticas al sistema centralista de la administración pública colombiana.

La centralización política y administrativa sigue más el modelo francés de corte napoleónico que se materializó con la creación de las provincias (26 en total), los departamentos (100), los territorios de ultramar (5) y las municipalidades, con el propósito de facilitar la administración del territorio y mantener la unidad nacional. La diferencia básica radica en la extensión de la división político administrativa, pues mientras en Colombia existen departamentos hasta de 110.000 kilómetros cuadrados, y en algunos casos hasta de 5 millones de habitantes (exceptuando el Distrito Capital que por sí solo llega a 8 millones de personas), en Francia los departamentos no supera ninguno los 10.000 kilómetros cuadrados y la población máxima es de unas 2'500.000 almas.

Mientras en Colombia predomina el acervo regional con base en los departamentos y el gentilicio es más importante que los propósitos del desarrollo, el ordenamiento territorial seguirá implementándose con la regionalización tradicional en detrimento de sectores geográficos como el Magdalena Medio en el cual coinciden siete departamentos (Cundinamarca, Tolima, Caldas, Boyacá, Antioquia, Santander y el sur de Bolívar), pero sus habitantes viven lejos de las capitales y centros administrativos lo que dificulta en gran medida la actividad de sus ciudadanos y rezaga su progreso.

Otro caso similar es de la costa del Pacífico cuyos habitantes, a pesar de su identidad cultural (etnia y costumbres) permanecen atados a centros regionales como Cali, Medellín, Pasto y Popayán. En aras de la equidad las provincias del Magdalena Medio y el Pacífico son una necesidad latente dentro del ordenamiento territorial que se pretende reglamentar. Tal vez la ausencia de un liderazgo regional ha provocado esta situación.

Las regiones colombianas siguen teniendo grandes disparidades entre sí y da la impresión que una vez más los propósitos centrales de la Ley la sostenibilidad ambiental, la transparencia y la eficiencia en la utilización de recursos quedarán nuevamente postergados. Entre las ventajas de la Ley Orgánica se destaca la promoción de alianzas y asociaciones, el impulso a la descentralización y a la concertación de políticas entre la Nación y las entidades territoriales e incluye esquemas asociativos, entre municipios, áreas metropolitanas, departamentos o regiones administrativas.

Conclusiones

En adelante habrá sincronía entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes departamentales que tienen que articularse, y armonizarse. Así se podrá planificar mejor a corto y mediano plazo, y seguramente permitirá mejorar la ejecución.

Otros de los instrumentos e incentivos son: la delegación de funciones mediante contratos o convenios plan; e incentivos del Gobierno Nacional para las entidades territoriales más desarrolladas con las de menor desarrollo.

Finalmente, se espera que con este mecanismo se reduzcan los problemas fiscales y de financiamiento territorial y se afinen las competencias entre la nación, los departamentos, los municipios, los distritos y las áreas metropolitanas.

Referencias bibliográficas

(2012). *División administrativa de Francia*. Recuperado de http://enciclopedia.us.es/index.php/Divisi%C3%B3n_administrativa_de_Francia

(1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf

(2011). *Ley 1454: Ley Orgánica de Ordenamiento territorial (LOOT)*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1454_2011.html

www.dnp.gov.co

