

# Los tres órdenes territoriales o el síndrome de Procusto y otros mitos de la relación espacio-sociedad-tiempo en el Estado colombiano\*

*The Three Territorial Orders or the Procrustean Syndrome and Other Myths of the Social-Space-Time Relationship in the Colombian State*

*As três ordens territoriais ou a síndrome procustiana e outros mitos da relação espaço-sociedade-tempo no estado colombiano*

David Millán Orozco\*\*

Recibido: 30 de junio del 2019

Aprobado: 13 de agosto del 2020

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8052>

Para citar este artículo:

Millán Orozco, D. (2021). Los tres órdenes territoriales o el síndrome de Procusto y otros mitos de la relación espacio-sociedad-tiempo en el Estado colombiano. *Territorios*, (44), 33-56. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8052>

\* Este artículo se escribe en el marco de la tesis doctoral: "La reconfiguración territorial del Estado Nación moderno en Colombia: la producción del espacio en Buenaventura, Departamento del Valle del Cauca 1986-2016", bajo la dirección, en distintos momentos, del Dr. Jérôme Monnet, la Dra. Liliana Estupiñán Achury y el Dr. Óscar Alfredo Alfonso Roa, para ser presentado en examen de candidatura del Doctorado en Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas en Manizales, Colombia, el segundo semestre del 2017. Ya en el segundo semestre del 2018, bajo dirección del Dr. Carlos Alberto Torres Tovar y como producto de la estancia doctoral en

## RESUMEN

### Palabras clave

*Estado; territorio; espacio; sociedad; tiempo; justicia; ordenamiento.*

## ABSTRACT

### Keywords

*State; territory; space; society; time; justice; ordering.*

## RESUMO

### Palavras-chave

*Estado; território; espaço; sociedade; tempo; justiça; ordenamento.*

El presente texto ofrece una nueva categorización para el estudio del territorio a partir de una aproximación a la realidad colombiana, como resultado parcial de la investigación doctoral del autor, quien refiere a la construcción de un artefacto epistemológico para abordar el problema central estudiado. Hace parte de la discusión que sostienen múltiples autores desde una transdisciplina contemporánea: los estudios territoriales. De ese modo, la reflexión se sirve del mito de Procusto o Procustes, del cual se derivan enseñanzas importantes en torno al establecimiento de la uniformidad territorial por parte del Estado, en contraste con la escasa receptividad a la diferencia propia de la multiterritorialidad presente en la República de Colombia.

This article offers a new categorization for the study of the territory based on the Colombian reality, as a partial result of the author's doctoral research; result referring to the construction of an epistemological artifact to address the central problem studied. It is discussed with multiple authors since a contemporary transdiscipline: territorial studies. The reflection uses the myth of Procusto or Procustes, from which important lessons are derived on the establishment of state territorial uniformity in contrast to the insufficient receptivity to the difference of the multiterritoriality present in the Republic of Colombia.

O presente trabalho oferece uma nova categorização para o estudo do território a partir de uma abordagem da realidade colombiana, como resultado parcial da pesquisa de doutorado do autor; resultado referente à construção de um artefato epistemológico para abordar o problema central estudado. Passa a fazer parte da discussão de múltiplos autores a partir de uma transdisciplina contemporânea: os estudos territoriais. A reflexão faz uso do mito de Procusto ou Procustes, do qual se extraem importantes lições sobre o estabelecimento da uniformidade territorial por parte do Estado, em contraste com a escassa receptividade à diferença inerente à multiterritorialidade presente na República da Colômbia.

A mi maestro, Otto Vallderuten  
Daraviña\*\*\*

*La moda corriente sobre el tema (el ordenamiento territorial), sintomática del deterioro de la situación, ha llevado a parcelar y oscurecer el concepto pleno, olvidando sus reales, muy grandes dimensiones, y a pensar que con legislaciones parciales se resuelven los problemas implícitos. Nada es más equivocado (y equívoco) que las denominaciones que se han empleado en países como Chile, Perú, Venezuela y Colombia, donde, respectivamente se han dictado leyes reducidas sobre regionalización, descentralización, medio ambiente y uso del suelo urbano (POT) llamando a todo ello “ordenamiento territorial”.*  
Orlando Fals Borda (2000, p. 15).

## Introducción

En el 2017 se conmemoraron 20 años de la Ley 388 de 1997, también conocida como Ley de Desarrollo Territorial (LDT). Motivo por el cual, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en alianza con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, realizaron un seminario internacional para reflexionar sobre dos décadas de su promulgación, lo cual dio como resultado la publicación del libro *20 años de ordenamiento territorial en Colombia*:

*experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales* (2017). Se trató de un momento propicio para reflexionar sobre los aportes de la ley a la planeación urbanística, la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial. No obstante, el ordenamiento territorial en Colombia no inicia ni acaba con la conmemorada LDT, como bien indica la particular cronología de Zambrano (2001), “en un rápido recuento de las formas, modelos o lógicas del ordenamiento territorial en el espacio de la actual Colombia, podemos encontrar al menos cinco diferentes que se han sucedido desde antes de la conquista española hasta el presente” (p. 86).<sup>1</sup>

En consonancia con Zambrano, es posible identificar clasificaciones diversas sobre territorio y ordenamiento del territorio, verbigracia, desde una perspectiva teórica como lo hace Guy Di Méo (2001) citado por Beuf y Rincón Avellaneda (2017), para quien el territorio involucra tres órdenes de la realidad: la materialidad, la psique individual y las representaciones colectivas, sociales, políticas y culturales. Clasificación inspirada en Henri Lefebvre y la triada conceptual de la producción del espacio, que diferencia la práctica espacial de las representaciones del espacio y los espacios de representación,<sup>2</sup> sentando con ello bases para un pensamiento que entiende la producción del espacio como práctica social no exenta de vicisitudes, propias de procesos de producción signados por un sistema socioeconómico que les *comprime* dentro de sus prácticas:

←  
FLACSO-Ecuador, bajo la tutoría del Dr. Gustavo Durán, se ajustó para su publicación definitiva. El artículo es un resultado parcial de la tesis, y se extrae del cuerpo de la misma por resultar ilustrativo de un debate más amplio.

\*\* Universidad de Caldas, Colombia. Correo electrónico: [davidmillanorozco@gmail.com](mailto:davidmillanorozco@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5005-9201>

\*\*\* El arquitecto, Otto Vallderuten Daraviña, creó y dirigió entre 1993 y 2013 la Cátedra de los Procesos de Producción del Espacio en la Escuela de Arquitectura, Facultad de Artes Integradas de la Universidad del Valle en Cali, Colombia.

<sup>1</sup> Zambrano (2001) identifica cinco fases: el primer ordenamiento territorial; la dislocación hispánica y la imposición de un nuevo ordenamiento territorial; el fin del orden soñado y el surgimiento de un nuevo ordenamiento territorial; las economías exportadoras; nuevas fuerzas en el ordenamiento del territorio; y la industrialización y consolidación de las regiones económicas.

<sup>2</sup> “Así va tomando forma de triada conceptual sobre la que volveremos repetidas



*territorios 44*



veces: (a) *La práctica espacial, que engloba producción y reproducción, lugares específicos y conjuntos espaciales propios de cada formación social; práctica que asegura la continuidad del seno de una relativa cohesión. Por lo que concierne al espacio social y a la relación con el espacio de cada miembro de una sociedad determinada, esta cohesión implica a la vez un nivel de competencia y un grado específico de performance.* (b) *Las representaciones del espacio, que se vinculan a las relaciones de producción, al 'orden' que imponen y, de ese modo, a los conocimientos, signos, códigos y relaciones 'frontales'.* (c) *Los espacios de representación, que expresan (con o sin codificación) simbolismos complejos ligados al lado clandestino y subterráneo de la vida social, pero también al arte (que eventualmente podría definirse no como código del espacio, sino como código de los espacios de representación)*” (Lefebvre, 2013, p. 92). La versión original de la obra de Henri Lefebvre, *La producción del espacio*, fue publicada en francés en 1974 con el título “*La production de l'espace*”.



territorios 44

36

como toda práctica social, la práctica espacial es vivida antes que conceptualizada; pero la primacía especulativa de lo concebido sobre lo vivido hace desaparecer, con la vida, la misma práctica, y eso hace poca justicia al “inconsciente” de la experiencia vivida *per se* (Lefebvre, 2013, p. 94).<sup>3</sup>

De otro lado, Ángel Massiris (2005), quien incorpora el análisis de diversas políticas y estrategias en Colombia y otros países de América Latina, puso en evidencia que el estudio del ordenamiento territorial requiere diferenciar prácticas asociadas con planificación urbana, desarrollo territorial, planificación y gestión territorial, planificación regional, entre otros. Así como sus enfoques, dimensiones y métodos, articulando conocimiento geográfico del territorio con directrices estatales en torno a su pretensión de ordenamiento.

Dicho lo anterior, este artículo no refiere en estricto sentido, ni exclusivamente, al ordenamiento del territorio. Solo lo considera cuando se aproxima al estudio de una interpretación o práctica usual en torno a la producción del espacio desde la perspectiva del Estado. El territorio es una categoría de análisis de los procesos de producción del espacio y cada orden refiere a un tipo de organización. Así, la presente categorización se sirve teóricamente de clasificaciones ofrecidas por los autores citados, para diferenciar tres maneras de organizar la producción del espacio desde la perspectiva de los estudios territoriales,

centrada en las formas como la sociedad (primero) vive y, el Estado (después) concibe el Sistema Territorial Colombiano (STC), que tiene como base las prácticas espaciales de las diversas sociedades que conforman una nación pluriétnica y multicultural como la colombiana.

Sea cual sea el país y el estado de su desarrollo, siempre existe una configuración territorial formada por la constelación de recursos naturales, lagos, ríos, planicies, montañas y bosques; y también por los recursos creados: carreteras, ferrocarriles, conducciones de todo orden, diques, presas, ciudades, y otros. Ese conjunto de todas las cosas dispuestas como sistema es lo que forma la configuración territorial, cuya realidad y extensión se confunden con el propio territorio de un país. La configuración territorial es siempre un sistema, o mejor, una totalidad, aunque inerte (Santos, 1996, pp. 73-74).

En ese sentido, esta propuesta parte de considerar que buena parte de la discusión actual radica en confundir territorio —que aquí se denomina primer orden territorial—, con el ordenamiento territorial —denominado segundo orden territorial—, y a estos dos, con el desarrollo territorial —llamado tercer orden territorial—; las tres grandes partes del STC. Esta categorización surgió como resultado parcial de la investigación de tesis doctoral, pues el proceso mostró paulatinamente que la aproximación a las complejidades

del lugar de estudio (Buenaventura, Colombia), no es posible abordarlas desde el ordenamiento territorial promovido por el Estado y que, por el contrario, buena parte de los conflictos identificados, encuentran causas en los ordenamientos oficiales.

Ello por cuanto la mezcla indiscriminada de discursos y prácticas que constituyen el STC, que contribuyen al establecimiento de procedimientos y definiciones no siempre precisas, lo que casi nunca permite discernimientos amplios y mucho menos intervenciones afortunadas. En efecto, la reducción del territorio a concepciones y prácticas institucionales, referidas solo a normas, métodos y manuales institucionales, es quizá uno de los impedimentos más importantes para la construcción de un mejor Estado. Por tanto, se hizo necesario identificar estos tres órdenes territoriales como instancias de una misma realidad denominada aquí —en sentido amplio y no solo institucionalizado— STC, compuesto de múltiples elementos agrupados que funcionan a partir de lógicas perfectamente diferenciables.

Así pues, el artículo indaga por diferencias entre territorio o espacio vivido como primer orden y, las concepciones reduccionistas del Estado como segundo y tercer orden que conciben el espacio de otra manera —institucionalizando su producción y haciéndola hegemónica— en su intento de contener las diversas expresiones del territorio. A esto tal vez se refería Fals Borda cuando denunció

los *disfraces políticos del ordenamiento*. Son representaciones puestas en cuestión mediante el actual debate académico por la necesaria reconfiguración territorial del Estado, debate que tuvo un punto álgido en la Asamblea Constituyente de Colombia de 1991, pero después se distanció de las esferas de la política nacional.<sup>4</sup>

De esta manera, se espera aportar a la discusión pública y académica identificando aspectos relevantes en la integración espacio-sociedad-tiempo, en la configuración de territorio y algunas dinámicas contemporáneas en torno a nuevas territorialidades arrojadas por dicha relación. Ello proporciona un marco renovado de interpretaciones sobre las mismas, o cuanto menos, explora una vía para otorgar nuevos sentidos a aquello que la especialización disciplinar ha procurado romper: la cualidad integradora (Santos, 1996; Nates, 2011) de geografía, sociedad e historia en la configuración del territorio.

Es necesario indicar que en cada orden propuesto se expresan en grado diverso las categorías enunciadas por Lefebvre, Guy Di Méo y, las precisiones conceptuales de Massiris sobre técnicas de planeación. No obstante, la presente categorización se ubica en un plano diferente, de aproximación a los procesos de producción de espacio, sociedad y tiempo, que aplica, en términos generales, para la construcción del Estado nación, y en términos particulares, para la construcción del STC.

←  
La traducción utilizada en español es del 2013.

<sup>3</sup> Bien dice Harari (2019) que, “desde la revolución cognitiva los sapiens han vivido en una realidad dual. Por un lado, la realidad objetiva de los ríos, los árboles y los leones; y por el otro, la realidad imaginada de los dioses, las naciones y las corporaciones. A medida que pasaba el tiempo, la realidad imaginada se hizo cada vez más poderosa, de modo que en la actualidad la supervivencia de ríos, árboles y leones depende de la gracia de entidades imaginadas tales como dioses, naciones y corporaciones” (p. 46).

<sup>4</sup> Debate en el que han participado docentes como Otto Valderuten Daravíña, Beatriz Nates Cruz, Liliana Estupiñán Achury, Alice Beuf, Patricia Rincón Avellaneda, Margarita Serje, Miguel Borja, Carlos Alberto Torres Tovar, Fabio Zambrano, Oscar Alfredo Alfonso Roa, Édgar Revéz Roldán, Ángel Massiris Cabezas, Gilma Mosquera Torres, Jérôme Monnet y Carlos Vladimir Zambrano, solo por mencionar algunas y algunos. Tempranamente hubo de abandonar este debate académico el Dr. Édgar

⇒

territorios 44

37

Novoa Torres (1962-2016), quien dejó un importante aporte que sin duda perdurará. También a esta conversación dedicaron parte de su vida y obra los maestros, Orlando Fals Borda (1925-2008) y Jacques Aprile Gniset (1931-2014), con agudas visiones que aún inquietan y esperan respuestas. A todos ellos, de diferente manera, debe algo la presente reflexión.

<sup>5</sup> En la teoría de Ferdinand Lassalle, “los factores reales de poder que rigen el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son” (2004. p. 32).

## El mito de Procusto

Es conocida por todos, la metáfora construida por Thomas Hobbes en relación con la capacidad que tiene Estado de instituirse como fuerza poderosa que protege a la sociedad que lo ha creado: un Leviatán. Así titula su obra más importante, publicada en 1651. Aunque no puede asumirse que *la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*, que enuncia Hobbes, se asimile como Estado moderno, la metáfora ha sido útil a estudios sobre Estado y política, como referente del poder absoluto que suele otorgarse a este.

Si bien la metáfora del Leviatán abarca todas las manifestaciones del contrato social suscrito entre la sociedad y el Estado, aquí se utiliza la referencia a otra figura mitológica: Procusto, en alusión específica a un componente clásico del Estado moderno, el territorio, pues resulta ilustrativa de la capacidad de mutilación que el Estado tiene sobre las diversas expresiones de la territorialidad generada por otro de sus elementos clásicos, la población.

En la mitología griega, Procusto era un posadero que tenía su negocio en las colinas de Ática. Procusto tenía su casa en las colinas, donde ofrecía posada al viajero solitario. Allí lo invitaba a tumbarse en una cama de hierro donde, mientras el viajero dormía, lo amordazaba y ataba a las cuatro esquinas del lecho. Si la víctima era alta y su cuerpo era más largo que la cama, procedía a cerrar las partes del cuerpo que

sobresalían: los pies y las manos o la cabeza. Si, por el contrario, era de menor longitud que la cama, lo descoyuntaba a martillazos hasta estirarlo. Según otras versiones, nadie coincidía jamás con el tamaño de la cama porque Procusto poseía dos, una exageradamente larga y otra exageradamente corta, o bien una de longitud ajustable (Hidalgo, 2017, párr. 3-4).

Cuando el Estado concibe el territorio desde su manera particular de organizarlo e institucionalizarlo, lo reduce; y cuando reduce, mutila, ajusta en indebida manera y fractura. Dicho de otro modo, si la integración del espacio y el tiempo en la configuración del territorio refiere a diversas formas y maneras de materializar las relaciones sociales, y tales sociedades padecen importantes desequilibrios, se hace evidente la presencia de grandes conflictos en la producción del espacio y, no es menos cierto que se presentan considerables problemas en la producción del tiempo. Es decir, que la fractura del STC en los tres órdenes territoriales definidos, deviene de la fractura social y cultural de la nación pluriétnica y multicultural (primer orden territorial), en parte propiciada por el orden social vigente. Resquicio por el que, a modo de Leviatán, el Estado se vuelve contra su nación y le fuerza a dormitar en las camas de Procusto, diseñada y construida a medida por los factores reales del poder<sup>5</sup> que han organizado al territorio según un marco constitucional vigente desde el siglo XIX (segundo orden) y, una

ficción puesta a disposición de las entidades territoriales para que participen en el *juego* del ordenamiento (tercer orden).

Así —aventurando una conclusión preliminar—, los esfuerzos del conjunto social de la población por la reconfiguración territorial de su Estado, a lo largo de dos centurias de creada la República, han terminado siempre en los lechos de Procusto. Y en tanto no se hallen tales aposentos y se utilice la potencia creadora de la nación pluriétnica y multicultural para construir el *nuevo mobiliario* en que las diversas territorialidades (regiones) se sientan cómodas, la fractura entre sociedad-espacio-tiempo persistirá en la configuración territorial del Estado colombiano.

### Los tres órdenes territoriales

La organización que los grupos humanos dan a su entorno mediante procesos de territorialización particular, existe como práctica socio-espacial (Massiris, 2005) antes de que la presencia de formas de gobierno institucionalizara procedimientos o métodos depurados por sociedades rurales y urbanas durante su desenvolvimiento. Los grupos sociales “conciben el orden territorial como un espacio socialmente construido teniendo en cuenta los aspectos económicos, culturales y ambientales de la región” (Ibarra Lozano, 2007, p. 29). Es decir, que este ordenamiento existe antes que el Estado.

El Estado como sociedad jurídica y políticamente organizada (Narváez, 2018), en muchos casos se vuelve contra el individuo y su grupo. Utiliza el ordenamiento territorial como un concepto que instrumentaliza la construcción social, geográfica e histórica de la población que agrupa bajo su organización político-administrativa y sus formas de gobierno, en aras de dar forma a uno de sus componentes fundamentales: el territorio, generando así una tecnología administrativa del ordenamiento al servicio de algunos de sus fines, como el control territorial. Esta concepción del Estado guarda distancia importante con la construcción que los grupos humanos reconocen como territorio. Estos dos universos del ordenamiento, identificados en principio como práctica socio-espacio-temporal y como tecnología administrativa, obedecen a territorialidades y territorializaciones con enormes desencuentros. En ello radica parte considerable de los conflictos entre el territorio y el ordenamiento del territorio, tal como este último se promueve y practica en el Estado colombiano.

La afirmación de Olivier Dollfus (1999), según la cual “vivimos un encuadramiento territorial muy poco adecuado a las necesidades de organización del territorio y la sociedad contemporánea” (pp. 41-42), resulta pertinente para comprender este problema. A partir de Dollfus (1999) se logra entender que existe una amplia distancia entre el modelo de ordenamiento

<sup>6</sup> La denominación genérica de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) fue creada en la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), que se aplica también a los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y a los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), formulados por municipios o distritos con diversa población, según la obligatoriedad generada por la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial que los regula.

estatal y la realidad —uno de los más importantes desajustes de la modernidad— que solo puede ser cubierto si el Estado, como construcción jurídica, política y administrativa, se aproxima a los grupos sociales en virtud de los cuales existe. No obstante, y siguiendo los planteamientos de Osorio (2014), no es fácil porque el Estado y la sociedad capitalista se caracterizan por la ruptura que presentan los procesos sociales, económicos y políticos, tan pertinentes en la conceptualización y práctica del ordenamiento territorial. En otras palabras, la población puso a disposición del Estado un activo denominado *territorio* y este lo tradujo en una tecnología que llamó *ordenamiento territorial*.

Deviene aquí que el principal conflicto entre los órdenes territoriales propuestos es la difusión de un discurso que solo reconoce una territorialidad, la del modelo de organización territorial del Estado. Sin embargo, ese ordenamiento territorial se promueve desde gobiernos con importantes tensiones internas y evidente falta de comprensión frente a las complejas dinámicas de producción de espacio y territorio, que dejan por fuera de consideración importantes elementos recogidos solo nominalmente en la Constitución Política de Colombia, como son la diversidad cultural, étnica, valores ambientales del territorio, entre otros. Así las cosas, el Estado desde el cual se ordena el territorio, no es el mismo Estado imaginado y consignado en la Constitución Política de Colombia de 1991.

Lo que en estricto sentido se denomina ordenamiento territorial es la visión que tiene el Estado sobre el territorio, y ante ello, se expresa una confusión que prevalece en discursos y prácticas cotidianas en diversos ámbitos de la administración pública, la ciudadanía, e incluso, en los establecimientos educativos de nivel superior. Dicha confusión se presenta al intentar justificar que lo definido en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>6</sup> guarda relación con el modelo de organización territorial del Estado, que emana de las decisiones adoptadas por el constituyente en el Título XI de la Constitución Política de Colombia, titulado precisamente “De la Organización territorial del Estado”. Sobre este aspecto vuelve la reflexión de suyo, pero antes es necesario enfatizar que, una cosa es el ordenamiento territorial constitucional y otra muy diferente el desarrollo territorial de los POT, ambos promovidos por el Estado.

### Primer orden territorial

Desde los estudios territoriales, el territorio se define como la intersección geo-socio-histórica que une objetos de estudio separados (Nates, 2011), la cual integra el espacio dejado durante décadas en segundo plano por las corrientes al uso (Soja, 2014), dedicadas más al estudio de los aspectos sociales e históricos del territorio, muy a pesar del enorme esfuerzo de Lefebvre por situar la producción del espacio en el centro de la

reflexión contemporánea. Claude Raffestin y González Santana (2013) sintetizaron la discusión como sigue:

La vida está tejida de relaciones y desde ahí la territorialidad puede definirse como un conjunto de relaciones que nacen en un sistema tridimensional sociedad-espacio-tiempo, con miras a alcanzar la más grande autonomía posible que sea compatible con los recursos del sistema (Raffestin & González Santana, 2013, p. 113).

De lo anterior se deduce que *territorio* es el *espacio-tiempo* de cada *sociedad* o, como ya se dijo, la materialización de las relaciones sociales en el espacio durante un periodo determinado, expresado así:

$$\begin{aligned} \text{Territorio} = & \text{Espacio} + \text{Sociedad} \\ & + \text{Tiempo (TEST)} \end{aligned}$$

Esta referencia introduce variaciones a la conceptualización ofrecida por Monnet (2015),<sup>7</sup> más conocida como TEVA, la cual indica que el *Territorio* es producto de la integración del *Espacio + Valores + Acciones*. No obstante, ambas formas de expresar la integración en el campo de conocimiento de los estudios territoriales, son afines con la reflexión de Novoa (2010):

La producción social del espacio hace parte de la producción y reproducción de la materialidad socio-geo-histórica, es un proceso multidimensional y escalar en constante

transformación en donde, al desenvolvimiento de la geometría del desarrollo desigual interno y externo que busca producir un espacio abstracto homogéneo/fragmentado/jerarquizado, simultáneamente se superponen unas dinámicas y trayectorias de diferenciación socio espacial (p. 19).

De tal manera que el territorio mismo, es decir, la producción del espacio por una sociedad particular en un tiempo determinado (TEST), es el primer de los tres órdenes territoriales. Como tal, da cuenta de la disposición armónica o conflictiva de elementos distintivos de producción socializada, espacializada y temporalizada, o bien, territorializada. El territorio es el orden dado por la sociedad a su espacio y su tiempo: lo acordado y vivido por actores no exentos de contradicciones que construyen relaciones de producción, manifestaciones autóctonas, materialidad, vida cotidiana y cultura, a partir de valores cercanos a sus realidades. No es exclusivamente lo vernáculo, premoderno o antiquísimo, aunque estas expresiones hacen parte del primer orden, que también se manifiesta en el presente mediante sus propias relaciones de producción, las cuales permanecen en el tiempo con apenas algunas transformaciones.

El cambio medianamente leve en un paisaje, una manera de orientar el arado y cosechar, un acento, un sabor, una forma de cocinar, trazar, construir, una arquitectura, un tótem, una época o una disposición, refieren a modos sociales de

<sup>7</sup> Geógrafo francés, Ph. D. Docente del curso Teoría, Objeto y Método del Doctorado en Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas.

<sup>8</sup> Para una lectura más amplia sobre este aspecto, véase Torres (2011).

vivir, practicar y producir espacio, de dar sentido y configurar territorio, refiriéndose a una organización con sentido particular. De ahí surge el asombro, la explicación, la comprensión, la razón, el inventario, la distribución, el valor, la denominación, la graficación, los relatos, los trazados, los límites, las diferenciaciones, las fronteras, las similitudes, el uso, la orientación, la planeación, el dominio, el título, la política, la región y el conflicto antes que el Estado. En el primer orden territorial se conjugan elementos permanentes y de cambio, como las variaciones en las sociedades que le dan sentido.

En consecuencia, el orden territorial es considerado como una situación construida, un logro de las relaciones entre los hombres que crean espacio económico y cultural; y por ello su ordenamiento propiamente dicho parte de las condiciones naturales de vida de los hombres en su ámbito regional (Borja, 1999, p. 22).

En ese marco, Colombia es particularmente prolífica en este primer orden territorial. El país no tiene territorio, sino territorios y territorialidades que dan cuenta de este orden principal en conjunto. Lo que deviene como segundo orden territorial es apenas la representación reduccionista que de esta multiterritorialidad construye los poderes fácticos (los espíritus del Leviatán y Prousto) que, cobijados por el aparato de la institucionalidad estatal, se resisten a comprenderla y aceptarla.

Actualmente, en Colombia este primer orden se expresa a partir de procesos de territorialización de campesinos con presencia en casi la totalidad del territorio nacional, aunque cada vez en menor cantidad (Moncayo, 2016), tanto de población indígena agrupada en diversas comunidades con presencia en los actuales 32 departamentos del territorio nacional (Departamento Nacional de Planeación, s.f.), como de población afrodescendiente localizada inicialmente en zonas costeras del Pacífico y el Caribe, así como población urbana en las principales ciudades del país. Se expresa también en zonas marginales urbanas, donde grupos excluidos autoproducen ciudad.<sup>8</sup> Como afirma Fals Borda (2004):

Por ser Colombia un país equinoccial, pleno de tierras, aguas y recursos naturales, cualquier observador pensaría que su ocupación y uso se han logrado sin mayores conflictos. No ha sido así, ni en zonas rurales débilmente pobladas. Todos sabemos que el agro colombiano ha sido azotado por los vientos huracanados de la ambición de poder y prestigio, representados en el latifundio, los afanes de la acumulación del capital y la extracción desaforada de los productos de suelo, selva y ríos. No es caso único, y el sino de la violencia ha acompañado, como partera, al desarrollo económico y político que, mal que bien, hemos ganado (p. 45).

En gracia de discusión, es necesario aceptar que existen importantes y

afortunadas interacciones en los tres órdenes del STC, que serán esbozadas más adelante. Sin embargo, y como se verá, es posible afirmar que el primer orden se resiste a ser producido bajo la representación reductiva que de este construyen el segundo y el tercer orden territorial.

En síntesis, como parte del Estado —pero previo a su existencia— cobra vida un conjunto de territorialidades diversas y complejas, que dan sentido a este primer orden territorial. Son un conjunto de maneras de producción de espacio y configuración territorial que existe, aunque exista también el Estado, pues este no las asimila, no cabe en su concepción ni su reduccionismo. En el encuentro de este orden con la idea de territorio que tiene el Estado, se establecen tensiones evidentes. En palabras de Lefebvre (2013):

El Estado y el poder político desean convertirse, y de hecho lo hacen, en los reductores de las contradicciones. La reducción y el reduccionismo se antojan pues instrumentos al servicio del Estado y del poder, no en tanto que ideologías, sino como saber; no al servicio de uno u otro Estado, de uno u otro Gobierno, sino al servicio del Estado y del poder en general (p. 161).

## Segundo orden territorial

El segundo orden propuesto se sintetiza en el modelo de organización territorial del Estado colombiano, definido desde el Artículo 1º de la Constitución Política de

Colombia, expreso en el Título XI, “De la organización territorial”:

Artículo 1. 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 de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const., 1991, art. 1).<sup>9</sup>

Aunque la Constitución vigente data de 1991, el modelo de organización territorial tiene bases en la Constitución de 1886. En ella se estableció una República unitaria que en lo sustancial cumple 134 años de existencia. Tal modelo fue definido después de intensas pugnas políticas y militares que, desde la conformación del Estado nación durante el siglo XIX, se dio entre partidarios de un modelo federalista y el triunfador modelo centralista. Debaté que, como ilustra Liliana Estupiñán (2012), aún no se supera,

La idea obsesiva del modelo unitario me llevó a los preludios de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Los actores, comisiones, debates políticos y académicos formularon un modelo relativamente anclado en las lógicas territoriales constitucionales de 1886 pero aderezado con nuevos principios... Así se llega a la arquitectura constitucional territorial legada por el constituyente difuso y ecléctico de 1991 (p. 8).

<sup>9</sup> La cursiva es del autor. Acentúa los elementos definitorios del modelo de organización territorial del Estado.

<sup>10</sup> *El conflicto político-militar que vive aún Colombia después de seis largas décadas, especialmente en lo relacionado con el componente territorial del Estado, ha sido tema de estudio de diversas instituciones y autores. Un buen acercamiento al asunto se puede hacer a través del libro “Dimensiones territoriales de la guerra y la paz” (2014), de la Red de Estudios de Espacio y Territorio de la Universidad Nacional de Colombia.*

Desde entonces, pueden enumerarse centenares de leyes, decretos, actos legislativos y otros actos administrativos que conforman el sólido entramado normativo del poco modificado modelo de organización territorial de la República unitaria durante su larga existencia. Un modelo centralista de estructura autoajustable, soportado en una tecnología política y administrativa que hasta hoy solo ha permitido la leve modificación de algunos elementos internos, flexibilizando sus instrumentos hasta donde es tolerable, pero limitando prácticas, derechos, autonomía de los territorios –*recentralizando*– y, desmembrando siempre que sea necesario, el territorio a la organización territorial del Estado o, en sentido de la metáfora propuesta, a las camas de Procusto. Modelo que, como dice Óscar Alfonso (2014), es socialmente deseable y políticamente urgente modificar.

El modelo estatal ajusta para el funcionamiento —con base en las premisas del centralismo—, a las múltiples y diversas territorialidades del primer orden territorial, mediante un entramado político y administrativo que funciona como una tecnología que intenta asegurar, aunque no de manera completa, eficiente ni democrática, el control territorial (político, judicial, fiscal, militar) de la República de Colombia. La obsesión por el control territorial y político de todo el país desde el centro, ha hecho muy ineficiente al Estado en Colombia, aumentando la ficción que implica la esperanza de justicia social

y espacial, estructurantes del comportamiento del orden territorial en cuestión. Solo cambios de fondo en dicha estructura aproximarían al Estado a una visión contemporánea, haciéndolo transitar hacia el control territorial compartido en términos de distribución de poder político, fiscal y legislativo, lo cual es previsiblemente lograble a partir de la reconfiguración territorial de la República de Colombia en un Estado regionalizado.

Sin embargo, ello implica, antes que decisiones administrativas, una construcción epistemológica diferente, en principio basada en la superación del pensamiento liberal reductivo. Una revolución cognitiva en torno a las diversas manifestaciones contemporáneas de la relación espacio-sociedad-tiempo. Con mayor razón cuando, de diversas maneras, se comprueba que el segundo orden no ha logrado cumplir el paradigma ilusorio de la libertad, la justicia y el respeto por la propiedad privada de todos los ciudadanos, principios propios del pensamiento liberal que da origen al Estado moderno, y por tanto, asociados a la producción de territorio en la lógica de este orden.<sup>10</sup>

Este segundo orden territorial del siglo XIX, no está en capacidad de dar respuesta satisfactoria al paradigma progresista de la diversidad, la inclusión, la justicia social, espacial, y (acaso) temporal, la propiedad colectiva, el desarrollo sostenible, la transformación productiva, la eficiencia energética, el reconocimiento y garantía de derechos, la democratización

de la propiedad sobre la tierra, la paz, entre otros. Ni qué decir de la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de las cargas y beneficios, con que se ilusionó la nación pluriétnica y cultural a la que aludió la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Desde luego, frente a la arbitrariedad de Procusto no es deseable la solución dada por Teseo,<sup>11</sup> pues la “nación de naciones” está fatigada de salidas violentas promovidas desde la tecnología administrativa del Estado, contra las justas reclamaciones del universo del primer orden por conciliar con el aparato institucional del segundo orden territorial. La condición innecesaria como fuerzas antagónicas de estos dos primeros órdenes, mediada por las estrategias de poder de grupos dominantes y los flujos que contribuyen a esa dominación, se transforman en violencias que padecen principalmente las poblaciones desprotegidas, violencias que ahondan la fractura entre el primer y segundo orden territorial. Fractura que tampoco logra subsanar el tercer orden territorial creado con otros propósitos.

### Tercer orden territorial

En materia de ordenamiento territorial, Colombia ha transitado por dos caminos oficiales en razón de la transgresión de parte del poder constituido —representado

por el Congreso de la República—, sobre lo establecido por el poder constituyente —en cabeza de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991—. Por una parte, se ha manipulado desde el poder central el desenvolvimiento de un modelo de organización territorial que supuestamente daría vida jurídica y administrativa a las regiones, pues la esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) o Ley 1454 de 2011, y la más reciente Ley de Regiones (Ley 1962 de 2019), no logran satisfacer las expectativas creadas. Así las cosas, el segundo orden territorial permanece inmodificable en lo sustancial.

Por otra parte, se ha recorrido un camino de dos décadas de inversión en esfuerzos institucionales y comunitarios para la formulación de planes de ordenamiento territorial (justamente lo que se ha conmemorado). Esta política pública de desarrollo territorial (Massiris, 2005), que aquí se denomina tercer orden territorial,<sup>12</sup> se desprende del segundo como una estrategia de disuasión en torno a la necesidad de reconfiguración territorial que identificó e intentó promover el poder constituyente. “Tal perspectiva lleva a considerar la dimensión territorial, en particular local y regional, del crecimiento económico, pero no enfatiza el territorio como tal, sino el desarrollo producido por el territorio [...]” (Beuf & Rincón Avellaneda, 2017, p. XV).

Para mayor claridad sobre la diferencia entre el segundo y tercer orden —que

<sup>11</sup> *Procusto continuó con su reinado de terror hasta que se encontró con el héroe Teseo, quien invirtió el juego y retó a Procusto a comprobar si su propio cuerpo encajaba con el tamaño de la cama. Cuando el posadero se hubo tumbado, Teseo lo amordazó y ató a la cama y, una vez allí, lo torturó para “ajustarlo” como él hacía con los viajeros. Le cortó los pies a hachazos y, finalmente, la cabeza. Matar a Procusto fue la última aventura de Teseo en su viaje desde Trecén hasta Atenas.*

<sup>12</sup> *Fontaine (2015), afirma que en relación con las políticas públicas “hay un sentido que viene de la Constitución, de las leyes o de los programas explícitos, todo lo que produce el Estado, pero no podemos asumir que la definición que dan estas fuentes es la definición válida, aunque sea la que utilicen los actores políticos administrativos” (p. 22). Aunque desde el Estado se adoptan múltiples políticas públicas, como la de desarrollo territorial que ocupa la presente reflexión, hoy por hoy se debate que el Estado sea el único definidor de las mismas.*

podrían denominarse *los dos órdenes oficiales del Estado*—, se acude a las definiciones que de la norma, tratan la LDT y la LOOT.

De este modo, en la LDT —primera norma promulgada, correspondiente al tercer orden—, se incorpora esta definición:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Ley 388, 1997, art. 5).

En la LOOT —norma promulgada posteriormente, correspondiente al segundo orden—, se incorpora esta definición que busca un acercamiento entre prácticas oficiales de ordenamiento y desarrollo territorial. Se intenta subsanar, siempre bajo las premisas del centralismo, la fractura entre actuaciones del poder constituyente y el poder constituido, sin lograrlo.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de

construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (Ley 1454, 2011, art. 2).

Si bien las normas muestran consideración por formas creadas en la tradición histórica, geográfica y social de las comunidades antes de la creación del Estado nación (estados, provincias, resguardos, palenques, entre otros cimientos de las regiones), la práctica indica que tal consideración es apenas nominal y no conduce a cambios reales. La senda en que propuso avanzar el poder constituyente —la perspectiva de regionalización del país— ha sido truncada por las diversas actuaciones del poder establecido. A pesar del tímido avance que alcanzó la LOOT, no es posible el avance de la regionalización en el marco del modelo de ordenamiento vigente, pues este es un aspecto clave en su reconfiguración. Tanto la LOOT como la nueva Ley de Regiones, son dos nuevos dispositivos de la tecnología política y administrativa del segundo orden territorial.

Aún se encuentra lejana la posibilidad de encuentro entre el universo de las múltiples territorialidades, acaso regionales (primer orden territorial), con el universo de los Planes de Ordenamiento Territorial (tercer orden territorial) y sus diversos instrumentos, mecanismos y esquemas puestos a disposición del planificador y las comunidades. Esto debido a la oposición del universo representado en el modelo de organización territorial vigente en el Estado colombiano (segundo orden territorial). En otras palabras, el modelo de organización territorial del Estado se opone a que el territorio tenga una adecuada política pública de desarrollo, pues no reconoce ni su territorialidad ni su autonomía y, por tanto, no le permite organizarse según sus propias entidades territoriales por fuera de la camisa de fuerza del centralismo.

Ahora bien, si para el Estado “el orden territorial es una política para superar los desequilibrios espaciales del desarrollo, ligada a los procesos de planificación económica” (Ibarra Lozano, 2007, p. 38), es improbable hallar caminos de diálogo para la construcción de mejores territorialidades y un mejor país, si los tres órdenes existentes no se encuentran en sus concepciones, prácticas e intereses. Al respecto, Ibarra Lozano (2007) señala que:

[E]l debate sobre la organización territorial promovido desde la década de los ochenta, deja claro que detrás de cada modelo de organización territorial se esconden unos

intereses determinados que se reflejan en el contenido de las fórmulas legales desarrolladas (pp. 38-39).

Así, el asunto de fondo es que la reconfiguración territorial del Estado no resulta atractiva para el poder central debido a las hondas repercusiones políticas, administrativas y fiscales que implica recorrer ese camino. Por ello, se presume que la pretensión de la Constituyente haya sido diluida en discusiones intrascendentes que el centro propone, y por lo cual, como si aquello no fuera determinante para el desarrollo equitativo del país, la distancia entre los procesos de territorialización del Estado y las territorialidades regionales se acrecentara con cada decisión institucional.

En diversos momentos se han intentado propuestas de reconfiguración administrativa del territorio nacional en forma de regiones, pero siempre en función del modelo centralista trazado desde la Constitución Nacional de 1886 con algunas variaciones como las introducidas en la Constitución Nacional vigente.<sup>13</sup> Pero la idea de regionalización no se consolida, pues los POT y las figuras de asociación (por ejemplo, las provincias) no incursionan en el debate de fondo por la reconfiguración del modelo de organización territorial del Estado, como tampoco lo hacen las Regiones Administrativas de Planificación con sus respectivos mecanismos para toma de decisiones.

<sup>13</sup> Entre dichas propuestas destacan los Consejos Regionales de Planificación (CORPES), creados como una agrupación artificiosa de departamentos para la planificación del desarrollo en la década de los años 80, y las Regiones Administrativas de Planificación (RAP), recientemente reglamentadas por la Ley 1454 de 2011 y Ley 1962 de 2019. Sobre estas últimas, ya se ha conformado la RAP Centro (2014), la RAP Pacífico (2016), la RAP Caribe (2017) y la RAP Eje cafetero (2018).

<sup>14</sup> Estudiante del Doctorado en Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas.

<sup>15</sup> Profesor titular de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional. Director de la tesis doctoral del autor del presente artículo.

<sup>16</sup> En este texto se utiliza dicha denominación de manera genérica, en ningún caso alude a figuras jurídicas existentes en algunos países como Francia y España.

El Estado no ha logrado construir la capacidad epistemológica de comprender las dinámicas de la población y los diversos territorios del país, como tampoco la capacidad política de distribuir equitativamente el poder entre las secciones de un nuevo ordenamiento regionalizado.

Y es que los principales cambios en torno a las demandas sociales de los colombianos sobre el espacio son las transformaciones de las luchas por la tierra a las luchas por el territorio, las luchas por el autogobierno a las luchas por la autonomía, las luchas por la defensa cultural a las luchas por el respeto de la identidad colectiva, y la redefinición de las comunidades políticas (Zambrano, 2001, p. 63).

A partir de Zambrano (2001), se puede afirmar que la compleja correspondencia entre la población, sus diversos territorios y el tipo de administración al cual se le llama modelo de organización territorial del Estado, no encuentra forma adecuada aún en países como Colombia, ya que “no es el territorio el que se debe rehabilitar, sino el Estado que debe habilitar sus perspectivas para abordar el asunto territorial” (Zambrano, 2001, p. 64). El autor evoca las *trampas territoriales* enunciadas por Alisdair Rogers (1997), la primera de las cuales refiere a “escamotear la historia, la antropología y la geografía, de la formación de los estados al cosificar los territorios como unidades fijas y absolutas del espacio soberano” (Zambrano, 2001,

p. 20). De modo que las demandas territoriales fluyen en los movimientos sociales y, siguiendo una fina disquisición de Bismarck Chaverra,<sup>14</sup> “lo que se hace desde el Estado no es ordenamiento territorial, por cuanto no ordena las relaciones sociales, principio configurador del territorio, sino el espacio físico” (comunicación personal, 2017), principal preocupación de los procesos oficiales tan solo útiles, como afirma Carlos Torres Tovar,<sup>15</sup> a los intereses de promotores del desarrollo inmobiliario en las principales ciudades del país.

Así las cosas, el Estado no ha logrado establecer con su población las condiciones claras del contrato que les vincula, el contrato social que pudiese denominarse en extensión, el *contrato social territorial*, o simplemente, el contrato territorial.<sup>16</sup> Un acuerdo sobre las cosas y relaciones del territorio suscrito por un sujeto colectivo llamado población, que acepta tácitamente un modelo de organización territorial. En síntesis, la Constitución Política de Colombia es el dispositivo más importante del contrato territorial. Y el POT es el instrumento más importante del desarrollo territorial, el cual, en forma de política pública, reglamenta apartes no sustanciosos del contrato, solo lo que es útil al desarrollo económico del modelo vigente.

Entonces bien, el POT como instrumento —que en la lógica expuesta debiera denominarse Plan de Desarrollo Territorial—, contiene los principios generales y algunos propósitos específicos sobre los usos del suelo en cada entidad territorial,

pero no pasa de ser un conjunto de disposiciones frías en tanto no refleja debidamente el espíritu de la población en relación con su territorio. Su naturaleza como instrumento no le permite ir mucho más allá.

Como argumenta Massiris: “El ordenamiento, al calificarse como territorial, adquiere una dimensión política, pues se asocia con la toma de decisiones y el poder sobre el espacio” (2005, p. 39). Y aunque la población participa de los diversos universos del ordenamiento, no lo hace de la misma manera en cada uno de ellos. Su condición como actor político en la toma de decisiones indica el tipo de ordenamiento al que accede y el diverso grado de participación e incidencia en él. Así, por la vía del desconocimiento del primer orden, el Estado colombiano incumple a la mayor parte de la población el contrato territorial (espacial-social-temporal) suscrito.

El concepto de fuerza que pudiera revertir el desconocimiento —casi desdén— del Estado por ese primer orden, y que ha sido vislumbrado y expuesto por el poder constituyente, es el de región, pues bien podría dar paso a una reconfiguración territorial más próxima a las diversas realidades del país.

Al respecto, afirma Revéiz (2013) que,

Colombia puede [...] crear y fortalecer las regiones como entidades territoriales, organizar un modelo territorial en que la competencia sea compartida por todos los

órdenes territoriales con contraflujo del poder decisorio, robustecer la cooperación público-privada (APP) y la asociatividad del municipio para enfrentar el conflicto y lograr economías de escala en la prestación de los servicios públicos (p. 15).

No obstante las alternativas planteadas, las prácticas al uso del ordenamiento territorial agenciado por el Estado, indican que nada habrá de suceder con el territorio de la Nación, más allá de lo preestablecido por la tecnología administrativa, y desarrollada en cierta manera por la política pública de desarrollo territorial. Si el modo de producción del espacio y el tiempo es la sociedad misma, está tiene limitado en el ejercicio de la política la posibilidad de representarse.

### La reconfiguración territorial del estado

En este punto ya se dispone de una denominación precisa de los tres órdenes propuestos: (a) El *territorio*<sup>17</sup> configurado por las prácticas geo-socio-históricas de la población; (b) El *Ordenamiento Territorial* o modelo de organización territorial: una tecnología política y administrativa utilizada por el Estado en función de su definición como República unitaria de Colombia; y (c) El *Desarrollo Territorial* o el ordenamiento como política pública, en virtud del cual las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos)

<sup>17</sup> Desde luego, territorio no exento de modos de organización y regulación a partir del tipo de relaciones establecidas por el grupo que lo produce y lo gobierna. No obstante, territorio que no cabe en la cobertura del modelo dominante, pero a partir del cual se construye la organización jurídica y política, que eleva el grado de abstracción territorial del Estado.

formulan sus respectivos POT. Los tres son grandes peces nadando en el mismo estanque del desorden nacional.

Si los órdenes propuestos se complementan con la lectura que Revéiz (2016) realiza sobre el Estado cooptado existente en oposición al Estado ilusorio de la Constitución Política, se obtiene una visión más cruda de la situación. El autor argumenta que en Colombia existen tres tipos de sociedades —cooptada, no cooptada e ilegal criminal—, que compiten de manera visible e invisible, legal e ilegal, legítima e ilegítima por la captura, compra y venta de las instituciones del Estado, al comprar distancia al poder (Revéiz, 2016). Dicho lo anterior, es posible inferir que la posición de los grupos sociales respecto de las decisiones más importantes del Estado colombiano, por ejemplo, decisiones asociadas al ordenamiento y el desarrollo territorial, es determinante en el logro de sus objetivos grupales.

El proceso de toma de decisiones en el Estado funciona en los países emergentes igual que en los más desarrollados, como un sistema de opciones financieras: derechos futuros sobre la propiedad de las políticas públicas, de los activos, los servicios, el presupuesto y los contratos públicos. Los tenedores de estos derechos son los poderosos grupos de interés que capturan renta (Revéiz, 2016, p. 42).

Las territorialidades construidas por los grupos poblacionales en diversas partes

del país son esencialmente invisibles. Aunque pudieran constituirse como el insumo inmaterial más importante para construir mejores territorios, aún no encuentran su reflejo en el modelo de organización territorial del Estado y, en sus prácticas habituales constituyen un universo explorado, pero deliberadamente desatendido. Dicho a la manera de Georges Bertrand, “lo más importante del territorio es ampliamente invisible. Más allá de las apariencias y de lo sensible, hay que explorar [...] la potente acumulación de hechos y mecanismos que subyacen a las representaciones socioculturales” (2008, p. 20).

Por el contrario, al parecer se imponen —como parte del relato oficial sobre el ordenamiento territorial— modos instrumentales de interpretación de los complejos procesos de producción del espacio, que lo conciben como un sistema soporte determinador de las configuraciones más importantes del territorio, en detrimento de una lectura de mayor complejidad basada en sus diversas relaciones (Hall, 1972). Por ello, “el ordenamiento territorial no debe reducirse a ser un simple instrumento complementario, supeditado y dependiente de las políticas macroeconómicas y destinado a intentar corregir los efectos territoriales negativos generados por la economía de mercado” (Massiris, 2005, pp. 62-63).

Para romper esa condición de desintegración del territorio en tres órdenes, es necesario un esfuerzo teórico, metodológico y político, como quiera

que su integración en un solo proceso de reconfiguración del Estado nación abre mayores y mejores perspectivas de evolución en la compleja producción de los espacios urbano, rural, suburbano y de conservación.

Al procurar una articulación de lógicas y prácticas, los estudios territoriales podrán contribuir a la integración de los tres órdenes territoriales en aras de la necesaria reconfiguración territorial del Estado nación en Colombia, contribuyendo a superar la geografía política del siglo XIX como modelo de ordenamiento. Tal modelo bien podría ser cuestionado desde la perspectiva de Raffestin, quien se oponía a la concepción totalitaria de Ratzel, que asumía la existencia de una relación estrecha entre el suelo y el Estado, “como si el estado fuera el único lugar de poder, como si todo estuviera concentrado en él” (Raffestin, 1980, p. 14).

El Estado colombiano es a todas luces híbrido y confuso; mezcla elementos de geografía política decimonónica, aspectos asociados al reconocimiento de autonomía en sus territorios, elementos de economía globalizada y el paradigma del Estado social de derecho, entre otros; de tal manera que puede operar en diversos sentidos. Por tanto, se sirve de dos órdenes territoriales oficiales y entra en contradicción con el ordenamiento como construcción geo-socio-histórica en una pugna desgastante y costosa que tiene ya dos largas centurias. Pero además, y a través de sus dos órdenes, sirve para diversos intereses de

las subsociedades (Revéiz, 2016) configuradas en el juego de las tensiones sociales, económicas y políticas, que no ha logrado armonizar en beneficio del bien común. En cierto sentido es un Estado fallido, que gira en un círculo vicioso de cooptación que impide a cualquier costo su reconfiguración territorial.

La concepción que indica que el poder reside en el Estado, explica por qué el Estado colombiano se resiste a reconocer el primer orden territorial, desconoce que, como expone Raffestin, la población es la fuente del poder, fundamento mismo del poder. La construcción jurídica y política denominada Estado nación es producto del esfuerzo conjunto de todos sus conciudadanos, aunque el modelo de ordenamiento estatuido no reconozca a sus ciudadanos como sujetos de poder. El poder ciudadano del primer orden territorial se diluye en el segundo orden, bajo figuras constitucionales y, en el tercer orden, con procesos simulados de participación en la formulación de instrumentos de planeación.

El Estado juega a garantizar el empoderamiento ciudadano a través de procesos de participación, pero en realidad está impidiendo el acercamiento entre el ordenamiento geo-socio-histórico y la política pública, por la fuerza enorme que tiene la instauración de un rígido modelo de organización territorial, finalmente responsable del distanciamiento entre el territorio y su política pública de desarrollo. En ese acercamiento es clave

un concepto previamente aludido, la región, configuración por excelencia de la integración espacio-sociedad-tiempo en diversas escalas, razón por la cual desde el Estado (los gobiernos), le tratan de manera eufemística y nunca permiten su afloramiento como entidad articuladora entre la nación y el poder central en un nuevo modelo de organización territorial que reemplace el segundo orden vigente.

Las acciones del Estado colombiano desde el siglo XIX por permitir su reconfiguración son nulas. A las citadas decisiones en torno a las corporaciones regionales (CORPES) previas a la Constitución Política de Colombia de 1991, se suman diversos contenidos normativos establecidos más adelante, como la reglamentación de las RAP, actuaciones que de ninguna manera permiten a las entidades territoriales locales y departamentales el ejercicio de la autonomía que presume la Constitución Política de Colombia, mucho menos ha permitido —aunque así aparenta hacerlo— la consolidación de la región como entidad territorial, tal como está dispuesto en el Título XI. Por tanto, no ha sido posible concretar aquello que bien pudo intuirse por el poder constituyente como un sentido evolutivo del ordenamiento territorial y, que parecía estar orientado por la disposición de las herramientas necesarias para que dicha autonomía se construyera paulatinamente desde los gobiernos locales y seccionales.

## Conclusiones

Siguiendo la perspectiva ofrecida, este artículo muestra cómo para Lefebvre, Raffestin y Santos, el orden territorial está íntimamente relacionado con las maneras de producción del espacio, pues en la medida que, durante el proceso el espacio se produce y reproduce, se va organizando como producto de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que en él tienen lugar. Cada conjunto particular de relaciones determina la organización como territorio (primer orden), como modelo de ordenamiento o tecnología administrativa del Estado nación (segundo orden), o como política pública de desarrollo territorial que se desprende desde el Estado mismo (tercer orden). Así pues, el orden determina la distribución de flujos y sentidos, las relaciones y la organización del espacio de la gente, las instituciones, las corporaciones, y en sentido amplio, la localización de los múltiples intereses de fuerzas compatibles o antagónicas. El resultado de las fuerzas en interacción da paso a la promulgación de normas y formulación de políticas públicas en función de la necesidad de producción de espacios posibles y deseables (Vallderuten, 1997), o la negación de deseos que por tal razón no llegan a consolidarse como posibilidades.

Se entiende entonces que los tres órdenes propuestos hacen parte de un sistema territorial en crisis, como quiera que el conjunto de la sociedad —que produce

su espacio y de manera concomitante produce su tiempo— no se ve reflejada en este, pues la concepción dominante del territorio dista de sus territorialidades. Lo cual equivale a decir que, dispositivos e instrumentos creados por la población para la administración de sus asuntos —el Estado y con este las tecnologías de la administración y la planificación—, se han desviado de sus objetivos y principios, y se han vuelto contra la gente. Para ejemplificar esta situación han resultado útiles las metáforas del Leviatán de Hobbes y el Procusto de la mitología griega.

En razón de ello, todo indica —y quizá en este propósito debieran aplicarse a fondo los recursos del Estado— que la sociedad colombiana requiere organizarse de manera diferente, y de paso, reconfigurar la estructura misma del sistema territorial para intentar que la fractura existente entre los tres órdenes identificados, pueda superarse a partir de un nuevo modelo de organización territorial.

Así, si se entiende que el Estado es una sociedad jurídica, políticamente organizada y, como ya se dijo, que el territorio es producto de la acción de la población sobre su espacio y su tiempo, ha de entenderse que el poder gubernamental se encuentra ante la necesidad de revisar la conformación misma del Estado. Los tres elementos fundantes de este (territorio, población y gobierno), han de guardar armonía como medio para el logro de sus fines esenciales. La persistencia de tres

caminos diferenciados, con lógicas que solo en apariencia dialogan, aumenta la entropía del Sistema Territorial Colombiano.

Para ello es necesario avanzar en la búsqueda de elementos de complementariedad entre las normas que guían el ordenamiento y desarrollo territorial como política pública (tercer orden) y, como orden geo-socio-histórico (primer orden), en el intento de acercar ambos órdenes en la construcción de los planes de ordenamiento, pues en el país todavía se halla un discurso sobre el ordenamiento territorial que se construye en función de la reproducción y consolidación de un modelo centralista (segundo orden), que se instituye en camisa de fuerza de cualquier pretensión de autonomía creativa.

Frente a los mecanismos novedosos que ofrece el Estado para evadir el debate de fondo sobre la necesidad de su reconfiguración territorial, tales como la descentralización y la asociatividad —sin duda, dispositivos novedosos pero paliativos del segundo orden territorial— es necesario situar en el debate los elementos teóricos y políticos que contrarresten la inercia del modelo centralista, en contravía de las dos mayores capacidades construidas en más de doscientos años de historia republicana que le sostienen: la concentración de poder político y la acumulación de poder económico.

Dando voz a la región, es posible revelar marcos culturales ocultos que determinan la estructuración del mundo

perceptual de la población, de manera que se permita establecer un diálogo fluido entre los órdenes identificados, para empezar a construir sin eufemismos la unidad discursiva y práctica que permita la reconfiguración a partir de un orden que represente los sentidos dados a la producción del espacio por parte de las fuerzas en contradicción. Pero el tránsito por el camino de la reconfiguración territorial requiere una “epistemología constituyente” (Bertrand, 2008, p. 23), un nuevo sistema sémico en torno al concepto región que esté en capacidad de ser asumido como categoría geo-socio-histórica, opuesta al modelo centralista vigente. Una categoría asociada a las condiciones proxémicas (Hall, 1972) de los sujetos que, como es claro, difieren en los territorios. Como indica Beuf y Rincón Avellaneda:

Nuevas formas de regulación territorial, nuevos ordenamientos territoriales, deben ser inventados para tomar en cuenta toda la complejidad y la diversidad de los territorios, y también de manera absolutamente pragmática, para que los distintos planes y políticas tengan en cuenta esa complejidad (2017, p. 21).

De modo que, contra las fuerzas iniciales del centralismo intenta abrirse camino desde los diversos territorios nacionales, la reconfiguración territorial del Estado nación, en aras de lograr que dicho Estado pueda poner en armonía su gobierno, población y territorio, su

sociedad, espacio y tiempo, para no oligarles más a las interminables y tortuosas noches en las camas de Procusto.

Por último, la armonización de intereses entre factores reales de poder legal que tengan como objetivo la construcción de un Estado democrático, debe considerar de suma importancia la participación incidente de las comunidades en la toma de decisiones para la formulación de políticas públicas e instrumentos de administración, planeación y perfeccionamiento del aparato estatal, entre ellas la considerable mejora de su sistema normativo y la coherencia de este con su sistema territorial. El Frankenstein jurídico construido en torno a los diversos órdenes territoriales en Colombia, es otro de los monstruos a derribar en la titánica obra de la reconfiguración territorial del Estado.

## Referencias

- Alfonso, Ó. (2014). *Los desequilibrios territoriales en Colombia. Estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetroplitanismo*. Universidad Externado de Colombia.
- Bertrand, G. (2008). “Un paisaje más profundo”: de la epistemología al método. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 43(2), 17-28. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3027445>
- Beuf, A., & Rincón Avellaneda, P. (2017). *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*.

- Universidad de Los Andes; Universidad Nacional; IFEA.
- Borja, M. (1999). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial*. IEPRI; Universidad Nacional de Colombia.
- Congreso de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley de Desarrollo Territorial. [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091.
- Congreso de Colombia. (2011, 28 de junio). Ley de Ordenamiento Territorial. [Ley 1454 de 2011]. DO: 48.115.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Pueblos Indígenas*. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/pueblos-indigenas.aspx>
- Di Méo, G. (2001). *Géographie sociale et territoire*. Nathan Université.
- Dollfus, O. (1999). *La mundialización*. Bellaterra.
- Estupiñán, A. L. (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Universidad del Rosario.
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Tercer mundo.
- Fals Borda, O. (2004). Bases para un plan de retorno a la tierra y a la vida. En *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (pp. 45-51). Universidad Nacional de Colombia.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Hall, E. (1972). *La dimensión oculta, un enfoque antropológico del uso del espacio*. Siglo XXI editores.
- Harari, Y. N. (2019). *De animales a dioses*. Penguin Random House Group Editorial.
- Hidalgo, M. (2017, 14 de abril). *El síndrome de Procusto o por qué despreciamos al que sobresale*. Muhimu. <https://muhimu.es/comunidad/sindrome-procusto/>
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura económica.
- Ibarra Lozano, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 7, 37-45. <http://hdl.handle.net/11619/1071>
- Lassalle, F. (2004). ¿Qué es una constitución?. Ariel.
- Lefevbre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitan Swing.
- Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Moncayo, C. (2016, 2 de diciembre). *DANE presenta las cifras reales del campo colombiano*. Instituto Nacional de Contadores Públicos. <https://www.incp.org.co/dane-presenta-las-cifras-reales-del-campo-colombiano>
- Monnet, J. (2015). *Curso Teoría, objeto y método* [Material del aula]. Doctorado en Estudios territoriales. Universidad de Caldas.

- Narváez, I. (2018). *Curso Teorías del Estado* [Material del aula]. Maestría en Políticas Públicas. FLACSO.
- Nates, B. (2011). *La territorialización del conocimiento*. Anthropos.
- Novoa, E. (2010). *La metamorfosis de la cuestión espacial en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Osorio, J. (2014). *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder* (2da edición). Fondo de Cultura económica.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Libraires technique.
- Raffestin, C., & González Santana, O. M. (2013). *Por una geografía del poder*. (Y. Villagomez Velázquez, Trad.). El colegio de Michoacán.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Impresión entro gráfico.
- Revéiz, E. (2013). *El Estado estratega para el ordenamiento territorial*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Revéiz, E. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados. Cooptación o democracia*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Oikostau.
- Soja, E. (2014). *En busca de la Justicia espacial*. Tirant Humanidades.
- Vallderuten, O. (1997). *Cátedra de los Procesos de Producción del Espacio* con David Millán Orozco, Pedro Martín Martínez Toro y Martha Rocío Varela Varón [Material del aula]. Universidad del Valle.
- Zambrano, C. (2001). Territorios plurales, cambio sociopolítico y gobernabilidad cultural. En *Territorio y cultura. Territorios de conflicto y cambio socio cultural* (pp. 19-67). Universidad de Caldas.

