

Ordenamiento territorial: una mirada integral desde los territorios

(jueves 11 de mayo 2023)

El ordenamiento territorial, un tema axial del programa del gobierno actual, fue abordado por dos especialistas: el doctor Edgar Revéz, presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, y el profesor Darío I. Restrepo, director de la Misión de Descentralización. El director del Departamento de Planeación Nacional, Jorge Iván González, recordó los cursos de economía del doctor Revéz, quien como profesor en su maestría trataba temas de geografía e hizo algunos comentarios sobre el núcleo de la exposición de su antiguo profesor. Unos comentarios que llaman a reflexionar sobre las deficiencias de la teoría económica a-espacial.

El ordenamiento territorial en el siglo XXI

La exposición del profesor Revéz fue una presentación de su libro *El ordenamiento territorial en el siglo XXI: Una visión holística desde las misiones* (de próxima publicación). Primero hizo memoria de su larga vinculación con el DNP en diferentes períodos de gobierno, y citó como referencia otro de sus libros, *El Estado estrategia para el ordenamiento territorial*, escrito hace unos diez años. Para entrar en la materia de su nuevo libro recordó que el ordenamiento territorial es un tema que se ha tratado en Francia desde la segunda postguerra, debido a la necesidad de reestructurar el orden territorial en ese país, y también en casi toda Europa, después del conflicto.

El libro del profesor Revéz gira en torno a los principios, las teorías y las políticas de ordenamiento territorial, expone momentos álgidos de transiciones y crisis en la gestión del territorio en el siglo XXI, analiza las fortalezas y debilidades institucionales en materia de ordenamiento territorial, comenta la política nacional de ordenamiento territorial (PNOT) y las demarcaciones del territorio en el siglo XXI, las estrategias para el rediseño rural y otros temas más, que se tratan de manera

extensa y a profundidad en el libro. Esta reseña se concentra en las misiones prioritarias que el doctor Revéz propuso para lograr una visión integral del territorio y desde los mismos territorios:

Las misiones prioritarias

- Misión para eliminar la corrupción en el Banco de Proyectos del DNP para 2023.
- Misión para crear un Sistema Nacional de Polos de Competitividad e Innovación Territoriales, en siete u ocho regiones de Colombia, basado en la cooperación del Estado, el sector privado, los centros tecnológicos, las universidades regionales y los entes territoriales.
- Misión para crear una Autoridad Nacional de los ríos Magdalena y Cauca encargada de recuperarlos, de proteger a las poblaciones y las ciudades afectadas por el cambio climático, y de reubicar habitantes de zonas de riesgo.
- Misión para lograr un salto en la estrategia de persecución de narcotraficantes en los mares de Colombia, hacia una política de creación de valor científico y económico (semejante a la misión Cousteau) en los océanos Atlántico y Pacífico, como desarrollo de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC).
- Misión de descentralización.

En esta parte el doctor Revéz hizo diversas referencias y anotaciones sobre las posibles relaciones e influencias entre las misiones prioritarias mencionadas, enumeró los sectores estratégicos de su propuesta y describió algunas clasificaciones o escalafones departamentales a este respecto, todo lo cual se resume en el cuadro 1.

Un aspecto que cabe destacar a este respecto es el escalafón por departamentos según el Índice de Concordancia de Desarrollo Territorial (ICDT). Este índice cubre los sectores estratégicos e integra varias clasificaciones: ciencia, tecnología e innovación (CTI); índice de desarrollo humano (IDH), que incluye las distintas formas de pobreza incluida la pobreza multidimensional; resiliencia interna y externa, además de cinco certificaciones territoriales. En la mayoría de estas

clasificaciones, el primer lugar corresponde a Bogotá y el segundo a Cundinamarca. Departamentos como Putumayo, Vaupés y La Guajira suelen estar en los últimos lugares.

Cuadro 1. Sectores estratégicos y misiones prioritarias



Fuente: DNP (2023).

El profesor Revéiz terminó su exposición proponiendo la creación del Ministerio de Ordenamiento Territorial, así como algunas de sus posibles funciones y divisiones organizativas.

Apuntes sobre teoría económica y su filosofía de enseñanza

El director de Planeación Nacional Jorge Iván González señaló que el ordenamiento territorial es un aspecto central del Plan de desarrollo del gobierno actual, en particular el ordenamiento alrededor del agua. Este es el punto de partida de la visión política que anima el diseño de las propuestas de política pública. Recordó cómo se enseñaba la economía en sus épocas de estudiante, y cómo se enseña aún, en cuyo plan de estudios y en sus materias básicas la geografía no ocupaba ni ocupa algún lugar central, salvo la asignatura de geografía económica

como materia opcional. Este es un vacío permanente de la teoría económica, con graves implicaciones para la interpretación del mundo real, la coherencia y las aplicaciones de la teoría para afrontar y resolver problemas socioeconómicos, que pierden relevancia sin la incorporación teórica del espacio, o si se prefiere el término actual, del territorio. Desde sus fundamentos la microeconomía no incorpora las distancias ni los costos de transacción, e ilustra su afirmación comentando un artículo de Paul Samuelson de 1937, en el que el futuro receptor del Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel propuso una función de utilidad a-espacial basada en la insaciabilidad.

Samuelson desconoce dos aspectos neurálgicos de la teoría utilitarista. Por un lado, la falta de relación directa entre la cantidad del bien consumido y la felicidad. Y, por el otro, la saciabilidad. En contra de estos principios, Samuelson supone que la cantidad de bienes demandados se expresa en una mayor utilidad.

Samuelson modificó el punto de vista de Francis Edgeworth (El cálculo hedónico), en el que la función de utilidad tenía la forma de U invertida. En su intento de recuperar el pensamiento de Bentham, Edgeworth propuso una triple integral que maximizaba el placer y el tiempo de placer de la mayoría. Así, mientras Edgeworth renunció a la matemática para salvar la filosofía, Samuelson mató la filosofía en aras de la matemática, pues es equívoco elaborar idear funciones de utilidad suponiendo la homogeneidad de gustos, comportamientos y placeres de las personas. Con este comentario el filósofo y economista Jorge Iván González muestra la necesidad de introducir la geografía en el análisis teórico. La geografía se debería considerar en la microeconomía y en la macroeconomía, en sus fundamentos, en sus funciones y en sus modelos, más allá de las teorías de crecimiento. Lo que aún no se hace. Así, por ejemplo, los factores de producción de una función Cobb Douglas, reducidos a capital (W) y trabajo (L), aún no incluyen los costos geográficos y de transporte, elementos que se deben tomar en la cuenta en los análisis de productividad.

Si se acepta una nueva visión, las funciones de demanda deberían incluir de manera explícita el costo del transporte y las distancias.

En ese marco crítico, Nuestro director hizo referencia al actual debate sobre el ordenamiento territorial alrededor del agua, quien comentó que hay un gran desorden conceptual y práctico en torno a agua. En general, con muy pocas excepciones hace unas décadas ni la teoría económica ni la humanidad se planteaban con rigor y seriedad los límites del planeta, de sus recursos. Y en los modelos económicos no se incluían los costos espaciales en forma clara y rigurosa. Es claro que los salarios influyen en los costos y las decisiones de inversión, pero mucho más si se ligan al tema de la movilidad o al del ordenamiento territorial. Y que las asimetrías en el uso espacial del suelo generan conflictos, o que desforestar es sembrar conflictos. Una esperanza para construir herramientas que sirvan a una política pública más razonable es el catastro multipropósito, así solo fuese para establecer un mercado de tierras más justo. Por último, nuestro director tocó el tema del federalismo en el debate sobre ordenamiento territorial y afirmó: “más allá de plantear el federalismo se trata de garantizar recursos para llevar a cabo los proyectos”. Señaló que con las RAP (Región Administrativa y de Planificación) y las RAPE (Región Administrativa y de Planificación Especial) no se requiere abordar el federalismo como una solución radical.

Sobre la descentralización y el ordenamiento territorial

El profesor Darío Restrepo disertó sobre la descentralización y su relación con el ordenamiento territorial. Inició su exposición crítica comentando que la descentralización se suele asociar al sistema general de participación y al sistema general de regalías, sistemas de distribución que no tienen en cuenta de manera esencial el problema del territorio. En cambio, otros temas no tradicionales de debate deben empezar a tocar el aspecto de la descentralización. Por ejemplo, la salud, la educación y temas similares deben ser enmarcados en términos de la geografía. Así, en el caso de la salud, las enfermedades se presentan y distribuyen según el territorio igual que la atención, que toma una forma individual y no geográficamente colectiva como debería ser. Igual sucede con el conocimiento y la

educación, elementos centrales del desarrollo: Las principales universidades se concentran en las grandes ciudades mientras que las regiones carecen de opciones de alta calidad. La lucha contra la pobreza presenta dificultades semejantes, pues su medición, caracterización y atención se concentra en los individuos o tipos de individuos; aunque la pobreza se aglomera y concentra en ciertos territorios, de modo que el problema no es individual sino de grupos integrados, y por ello requiere soluciones territoriales. Otro aspecto es el medio ambiente y el caso particular del agua; el cuidado de los ríos trasciende los espacios locales, requiere una política ambiental integrada que supere los estancos municipales. Así mismo, el desarrollo como aspecto que se debe considerar desde el punto de vista territorio no puede suponer que las empresas son hechos aislados, independientes de los sistemas de transportes, seguridad y créditos. Incluso no basta el concepto de sector líder, pues se deben concebir y crear mecanismos que tiendan redes con todos los estamentos; una respuesta tentativa es la economía popular (que involucra diversas actividades y tejidos de sociales) y su estudio, que se debe profundizar.

En este sentido, la industrialización como se intentó en el pasado debe ser una apuesta central para lograr el desarrollo; no obstante, se debe reevaluar el enfoque de sector líder, y adoptar una política de integración territorial, tomando en la cuenta los flujos de inversión y la promoción del trabajo, evitando los enclaves, cuyos flujos no fortalecen la economía local. Una estrategia de industrialización que promueva el desarrollo integral debe abordar la distribución territorial de la pobreza; así como de las necesidades de salud, educación y medio ambiente.

En materia de descentralización se suele considerar que hay dos grandes bolsas: el sistema general de participaciones (salud, educación, saneamiento básico y agua potable en un 90%; sin autonomía ni reconocimiento territorial); y el sistema general de regalías, cuya destinación es menos específica pero cuyo presupuesto se diluye en miles de micro proyectos. Ninguna de esas dos bolsas tiene una política territorial definida. Por su parte, las reformas propuestas por el gobierno actual en los campos de la salud y la educación reconocen la necesidad de un enfoque territorial pero no reconocen la intersectorialidad ni los grados de autonomía, son políticas centralistas con vocación de llegar al territorio, y

pretensiones de equidad e inclusión. No obstante, es necesario evitar que los excesos de la centralización nacional vayan a grupos de poder regionales, sin que las políticas públicas lleguen a todos los grupos excluidos. Una gran dificultad es cómo integrar el campo y la ciudad con dinámicas territoriales propias.

Se debe advertir, además, el peligroso vacío que existe en la concepción de la autonomía predominante entre alcaldes y gobernadores. ¿Autonomía para qué? El profesor Restrepo comentó que en un día de reunión con los gobernadores notó la ausencia de algunas palabras clave, como pobreza, inequidad, campesinos, indígenas, negros, integración campo-ciudad, equidad, convergencia y medio ambiente entre otras. Cabe preguntar entonces, si se trata de integrar o no el país mediante una autonomía basada en un pacto nacional para todos, con una concepción territorial que integre los problemas y las poblaciones, en un marco de inclusión, convergencia y buen gobierno.

Preguntas

Los asistentes hicieron las tres preguntas que se mencionan a continuación. Después se sintetizan las respuestas de los ponentes:

- ¿Qué opinan de las protestas de las reservas militares en la Plaza de Bolívar en días recientes?
- En relación con las exposiciones cómo ven la “realidad aumentada” y la integración de las nuevas tecnologías en el debate sobre ordenamiento territorial.
- ¿Cómo dialoga la productividad con el debate de la descentralización?

El profesor Revéiz comentó el problema de la salud y señaló que el debate sobre la integración territorial pone de relieve el problema de los costos y de la posibilidad real de lograr una cobertura plena en todas las regiones. Mencionó de manera especial la necesidad de asegurar la cobertura de internet con el fin de extender la telemedicina para ampliar la cobertura del sistema de salud.

Además, llamó la atención sobre el tema de la cultura y las mentalidades, tema al que ha dedicado mucho interés en su obra. Sostuvo que no creía conveniente que el Plan Nacional de Desarrollo hablara de identidades minoritarias que ponen en cuestión el concepto de ciudadanía, un concepto heredado de la Ilustración que marcó el surgimiento de la Revolución Francesa.

A la pregunta sobre las protestas en la Plaza de Bolívar, el profesor Restrepo señaló que es usual que en la sociedad haya algunos sectores que buscan el cambio y otros que temen los cambios, e incluso que algunos promueven cambios a la vez que los temen. Con respecto al tema central de su exposición propuso: “revisemos lo bueno de la descentralización, el pluralismo político, entre otras cosas. Debemos amistarnos en la controversia”. Y concluyó que “la geografía de la exclusión es la geografía de la guerra”.

Referencias

DNP (2023). Ordenamiento territorial: una mirada integral desde los territorios, [<https://www.youtube.com/watch?v=-LsNDYwJmuo>].

Samuelson, P. A. (1937a), «A Note on Measurement of Utility», *The Review of Economic Studies*, vol. 4, n.º 2, pp. 155-161.