



CONVENIO UPTC-IGAC
Programa de Doctorado en Geografía



LA HEGEMONÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ
ANÁLISIS MIXTO DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA
REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN ESPECIAL REGIÓN
CENTRAL –RAP-E RC– A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Por
MELBA RUBIANO BRÍÑEZ

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA

Bogotá, D.C. junio de 2023

**LA HEGEMONÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ
ANÁLISIS MIXTO DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA
REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN ESPECIAL REGIÓN
CENTRAL –RAP-E RC– A COMIENZOS DEL SIGLO XXI**

Por
MELBA RUBIANO BRÍÑEZ

TESIS

Presentada a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en cumplimiento de los requisitos para el grado de

DOCTOR EN GEOGRAFÍA

Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG)

Directora
Ph.D. Nohora Carvajal Sánchez

Línea de investigación
ORDENAMIENTO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

2023

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Director

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

DEDICATORIA

Dedicado a mis seres amados que me han acompañado en este duro camino. A mi madre hermosa con su sonrisa que me acompaña y da alegría cada día a mi corazón y mi vida, a mi padre por los años vividos. Pero, sobre todo a Óscar, mi amor, mi esposo, mi cómplice, mi colega y mi apoyo en esta dura prueba que la vida nos impuso.

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos son para todas las personas que he conocido a lo largo de mi vida y que han aportado con su amistad, sus conocimientos, orientaciones y su cariño. A mi familia que siempre me ha apoyado.

También, agradezco a la profesora Nohora Carvajal por su amistad, comprensión y acompañamiento en esta tarea de sacar adelante mis estudios doctorales. Por supuesto, a los profesores del EPG que compartieron sus conocimientos y amistad.

Un agradecimiento especial a Maritza Ardmirola Ayarza por sus consejos, por estar pendiente de todas las cosas de sus queridos estudiantes y por su sincera amistad. A los profesores del EPG que me enseñaron a conocer y a querer esta disciplina del conocimiento como es la geografía. Al profesor Wladimir y al profesor Massiris.

RESUMEN

La Hegemonía Metropolitana de Bogotá **Análisis mixto de los desequilibrios territoriales en la Región** **Administrativa y de Planificación Especial Región Central –RAP-E** **RC– a comienzos del siglo XXI**

Por
Melba Rubiano-Bríñez

Esta tesis doctoral se inscribe dentro de la línea de investigación *Ordenamiento y Desarrollo Sostenible* del Doctorado en Geografía de la UPTC-IGAC. El problema de investigación que se plantea hace referencia a la necesidad de captar el carácter heterogéneo del territorio colombiano, que no permite abordar las problemáticas que impactan las regiones y, a pesar de contar con un esquema normativo robusto, no resulta fácil la implementación del ordenamiento territorial a escala supralocal. Las propuestas de regionalización que históricamente han sido planteadas, son revisadas en aras de pensar si éstas se han traducido en “región” y cuál es el sentido que este concepto tiene en el contexto actual. La conformación de diferentes formas de integración regional prevista en la ley aún se encuentra en un estado incipiente, siendo que la Región Administrativa y de Planificación - RAP-E Región Central, en adelante RAP-E RC, es uno de los primeros intentos por organizar el territorio en el ámbito supradepartamental, por lo que resulta pertinente analizar esta propuesta territorial, lo que implica conocer sus características y posibilidades. En tal sentido, se busca responder a la pregunta: *¿Por qué se generan los desequilibrios territoriales en la RAP-E RC dadas las condiciones de relación, cercanía y contigüidad entre los municipios que la conforman?*

En aras de obtener respuestas a este cuestionamiento, esta investigación doctoral se plantea como objetivo “*analizar el espacio geográfico de la RAP-E RC como forma de ordenamiento territorial y resultado del proceso de regionalización con el propósito de dimensionar cómo se generan los desequilibrios territoriales*”.

El abordaje teórico se fundamenta en dos pilares epistemológicos: la nueva geografía regional y la constelación de conceptos propuesta por Haesbaert (2014) donde se identifican las categorías analíticas que orientaron la investigación.

El diseño metodológico se basó en la identificación de un conjunto de variables con el propósito de construir los indicadores para analizar las dimensiones identificadas para el examen del espacio geográfico, y se elaboró la cartografía para representar tales dimensiones. Con base en ellos se buscó caracterizar a la RAP-E RC mediante el análisis de la autocorrelación espacial que permite medir el comportamiento de un fenómeno en el espacio geográfico y evaluar si sigue un patrón agrupado, disperso o aleatorio. Este método de análisis geoespacial está relacionado con la denominada “primera ley de la geografía”, postulado que sugiere que el valor que asume una variable se repite o es similar al valor de la variable en ubicaciones próximas.

Como instrumento para dar una respuesta propositiva al problema, se construyó el *Índice Sintético de Desequilibrio Intrarregional para la Región Central*, en adelante *ISDI-RC*, que, por un lado, constituye una herramienta metodológica para identificar los desequilibrios y por el otro brinda elementos para encontrar la respuesta a la pregunta de investigación.

¿Por qué es un análisis mixto? En el capítulo de presentación y discusión de resultados se estudian de forma conjunta los resultados cualitativos obtenidos a partir de la encuesta y los resultados cuantitativos obtenidos a partir del cálculo del ISDI-RC que conducen a la conclusión acerca de la hegemonía metropolitana y la persistencia del modelo centralista y desequilibrante como rasgo crucial de la RAP-E RC.

Para construir un aporte a la ciencia geográfica, se aborda inicialmente la problemática planteada desde diferentes enfoques geográficos como el de la nueva geografía regional que permite analizar la cuestión regional desde la escala local, lo que orientó el análisis a escala municipal que, a diferencia de la escala departamental, permite identificar las discontinuidades y fracturas geográficas y, por ende, los desequilibrios intrarregionales de la RAP-E RC. No obstante, lo anterior, resulta de interés entender la articulación entre las dos escalas; esto es, lo regional y lo local. Además, se reitera que uno de los aportes más significativos que se consideran como resultado de la investigación es la propuesta, diseño y cálculo del ISDI-RC que facilitó el análisis de los resultados obtenidos y la verificación de la hipótesis acerca de la hegemonía metropolitana del núcleo metropolitano, Bogotá, y de los municipios con los que sostiene las relaciones de metropolización más intensas.

Esta tesis doctoral pretende constituirse en un aporte desde la nueva geografía regional en Colombia para la identificación de los desequilibrios intrarregionales a partir de la necesidad de abordar el tema regional no solamente desde los postulados teóricos de un enfoque geográfico sino desde varias corrientes del pensamiento geográfico, que permitan enriquecer el pensamiento geográfico regional, toda vez que vincula las dinámicas socioespaciales a diferentes escalas espaciales.

Palabras claves: Región; ordenamiento territorial; espacio geográfico; desequilibrios territoriales; RAPE Región Central; Bogotá.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	vi
LISTA DE TABLAS	xii
LISTA DE FIGURAS	xiii
INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	18
1.1 Contexto	18
1.2 Formulación del Problema, Pregunta de Investigación e Hipótesis	20
1.3 Objetivos General y Específicos	25
1.4 Justificación.....	26
CAPÍTULO 2. DISEÑO METODOLÓGICO	28
2.1 Selección del tipo de diseño metodológico	28
2.2 Métodos, técnicas y procedimientos de investigación por objetivos específicos	28
2.3 Variables e indicadores.....	30
2.4 Síntesis y descripción del proceso metodológico	33
CAPÍTULO 3. MARCO REFERENCIAL PARA EL ESTUDIO DE LA RAPE REGIÓN CENTRAL: ANTECEDENTES Y APROXIMACIÓN TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	36
3.1 La conformación de regiones y la gobernanza de las regiones metropolitanas en el contexto internacional.....	36

a. El modelo francés de regionalización	36
b. Las regiones en Italia	41
c. El caso de España.....	43
d. El referente de la gobernanza metropolitana en Canadá.....	45
e. Las regiones en Alemania y la gobernanza metropolitana.....	48
3.2 Antecedentes: divisiones territoriales y propuestas de regionalización en Colombia	51
3.2.1 Revisión del proceso histórico geográfico de la regionalización	51
a. El proceso histórico geográfico de la división político administrativa	51
b. Las propuestas de regionalización en Colombia.....	63
3.2.2 Los esquemas asociativos territoriales y la RAP-E RC en el ordenamiento territorial en Colombia	78
a. Integración regional en la Región Central	78
b. Los esquemas asociativos en la organización territorial	79
3.2.3 La RAP-E RC.....	80
a. Antecedentes de la RAPE R-C.....	80
b. ¿Qué es la RAP-E RC?	82
c. El marco normativo de la RAP-E RC.....	83
d. Regiones Administrativas y de Planificación vigentes	86
3.3 Abordaje teórico para el estudio de la RAP-E RC	89
3.3.1 El estado del arte sobre la Región Central: Balance de los Estudios previos	89
a. Estudios académicos recientes	89
b. La mirada desde lo institucional	93
c. Revisión del estado del arte para los indicadores.....	95
3.3.2 La nueva geografía regional y la constelación de conceptos: Consideraciones teóricas para el estudio de la RAP-E RC desde la geografía.....	96
a. Aproximación teórica desde la nueva geografía regional	96
b. La constelación de conceptos: segundo pilar teórico para el estudio de la RAP-E RC	102
c. La Primera Ley de la Geografía y el análisis espacial: cercano, relacionado y contiguo	103
3.3.3 Los conceptos para el análisis geográfico de la RAP-E RC.....	104

a. Del espacio geográfico a la multiterritorialidad.....	107
b. El estudio de la Región como categoría geográfica: ¿Región vs regionalización? 111	
c. Territorio: vínculos espaciales de poder	115
d. Desequilibrios territoriales	117
e. Ordenamiento territorial.....	124
CAPÍTULO 4. CARACTERÍSTICAS DE LA RAP-E RC	127
4.1 Características de la RAPE RC: cartografía de los indicadores según la constelación de conceptos	127
4.2 Propuesta del Índice Sintético de Desequilibrio Intrarregional de la RAP-E RC	198
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS MIXTO DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES RAP-E RC	199
5.1 Análisis cualitativo de los Desequilibrios territoriales en Colombia: el caso de la RAP-E RC	199
5.2 Análisis cuantitativo de resultados sobre el desequilibrio intrarregional en la RAPE-RC	204
5.2.1 Propuesta del Índice Sintético de Desequilibrio Intrarregional de la RAP-E RC ISDI-RC	205
5.2.1.1 Pertinencia del ISDI-RC.....	205
5.2.1.2 El ISDI-RC	206
5.2.2 Análisis geoespacial del Índice Sintético de Desequilibrios Intrarregionales de la RAP-E RC, ISDI-RC.....	215
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES.....	219
Heterogeneidad y Hegemonía Metropolitana de Bogotá: rasgos cruciales de la RAP- E RC	219
BIBLIOGRAFÍA.....	225
ANEXO A – Guía para entrevista.....	240

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Variables e indicadores para el análisis	30
Tabla 2. Indicadores primaciales	31
Tabla 3. Forma de cálculo de los indicadores de primacía	32
Tabla 4. Primeras divisiones regionales en Colombia	58
Tabla 5. Síntesis de las Divisiones territoriales o Divisiones Político Administrativas	59
Tabla 6. Tipología de municipios según período de creación	61
Tabla 7. Municipios creados a partir de la segregación de otros municipios en la RAP-E RC	61
Tabla 8. Propuesta de Modelos de Regionalización del DNP	65
Tabla 9. Síntesis de las Propuestas de regionalización	69
Tabla 10. Región versus Regionalización	76
Tabla 11. Tipologías de Regionalización	77
Tabla 12. Marco jurídico de la RAP-E RC	84
Tabla 13. Complejos de Páramos en Colombia	157
Tabla 14. Indicadores Biograma RAP-E	160
Tabla 15. Tabla de datos RAP-E	162
Tabla 16. Dimensiones, variables e indicadores	186
Tabla 17. Número de puentes y viaductos de la red primaria no concesionada y red terciaria a cargo del Invías	196
Tabla 18. Matriz de afinidad temática para análisis de las entrevistas	200
Tabla 19. Prueba de esfericidad de Bartlett	208
Tabla 20. Prueba de adecuación muestral, KMO	209
Tabla 21. Análisis de Componentes Principales con Bogotá, parámetros de las dos primeras componentes	210
Tabla 22. Análisis de Componentes Principales sin Bogotá, parámetros de las tres primeras componentes	210
Tabla 23. Autocorrelación espacial del ISDI-RC	215

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Diseño metodológico.	29
Figura 2. Síntesis metodológica por objetivos.	33
Figura 3. Mapa de la ubicación de la RAPE Región Central.	34
Figura 4. Creación de Municipios segregados de otros en la RAPE Región Central.	60
Figura 5. Regiones Administrativas y de planificación vigentes a 2020.	87
Figura 6. Marco teórico y conceptual.	106
Figura 7. Mapa conceptual para estudiar la RAP-E RC.	126
Figura 8. Número de resguardos indígenas por municipio.	130
Figura 9. Porcentaje del área municipal que ocupan los resguardos indígenas por municipio.	132
Figura 10. Índice de estatalidad.	133
Figura 11. Déficit cuantitativo de vivienda – Censo 1993.	134
Figura 12. Déficit cuantitativo de vivienda - Censo 2005.2.	136
Figura 13. Déficit cuantitativo de vivienda - Censo 2018.	137
Figura 14. Déficit cualitativo de vivienda – Censo 1993.	139
Figura 15. Déficit cualitativo de vivienda – Censo 2005.	140
Figura 16. Déficit cualitativo de vivienda – Censo 2018.	142
Figura 17. Déficit total de vivienda – Censo 1993.	143
Figura 18. Déficit total de vivienda - Censo 2005.	144
Figura 19. Déficit total de vivienda – Censo 2018.	146
Figura 20. Densidad poblacional urbana, habitantes por km ²	148
Figura 21. Densidad poblacional rural. Habitantes por km ²	149
Figura 22. Saldo migratorio por conflicto 1984-2018.	150
Figura 23. Balance de los desplazamientos forzados en la RAP-E RC, 1984-2018.	152
Figura 24. Saldo migratorio del desplazamiento forzado en municipios de la RAP-E RC.	152
Figura 25. Índice de hacinamiento en la vivienda.	153
Figura 26. Hectáreas de Bosque estable por municipios.	155
Figura 27. Área de páramos por municipios.	156
Figura 28. Área de ecosistemas estratégicos por municipios.	159
Figura 29. Biograma RAP-E RC.	163
Figura 30. Índice integrado de desarrollo sostenible S3.	163
Figura 31. Mapa del Biograma en la RAP-E RC.	164
Figura 32. Desastres ambientales - Movimientos de remoción en masa.	166
Figura 33. Desastres ambientales – Inundaciones.	168
Figura 34. Desastres ambientales - Sequías.	169
Figura 35. Desastres ambientales - Incendios forestales.	171

Figura 36. Desastres ambientales - Amenazas por fenómenos hidrometeorológicos	172
Figura 37. Rango altitudinal – municipios	174
Figura 38. Área deforestada en la entidad territorial.....	175
Figura 39. Conflictos en los usos del suelo – Porcentaje del área de la entidad subutilizada	177
Figura 40. Conflictos en los usos del suelo - Porcentaje del área de la entidad territorial Sobreutilizada.....	178
Figura 41. Conflictos en los usos del suelo - Porcentaje del área de la entidad territorial en Uso Adecuado	180
Figura 42. Síntesis de los Conglomerados espaciales por usos de suelo	181
Figura 43. Conglomerados espaciales según usos del suelo RAP-E RC.....	182
Figura 44. Conflictos en los usos del suelo - Porcentaje del área de la entidad territorial en Conflicto por Uso Minero	183
Figura 45. Conflictos en los usos del suelo - Porcentaje del área de la entidad territorial en Conflicto por Obras Civiles y Urbanas.....	185
Figura 46. Rendimiento de la tierra - Agroalimentos.....	188
Figura 47. Rendimiento de la tierra - Agroindustria	190
Figura 48. Valor agregado municipal	192
Figura 49. Tasa de homicidios por municipio 2004-2019	193
Figura 50. Número de instituciones por municipio	194
Figura 51. Red nacional de vías de comunicación.....	195
Figura 52. Estado Red nacional.....	196
Figura 53. Red de vías de comunicación RAP-E RC.....	197
Figura 54. Puntuaciones de las dos primeras componentes en el ACP con Bogotá	211
Figura 55. Puntuaciones de las dos primeras componentes en el ACP sin Bogotá .	212
Figura 56. Puntuaciones de las dos primeras componentes para cada municipio en el ACP con Bogotá	213
Figura 57. Puntuaciones de las dos primeras componentes para cada municipio en el ACP sin Bogotá	214
Figura 58. ISDI-RC ₁ de la RAP-E RC.....	216
Figura 59. ISDI-RC ₂ de la RAP-E RC.....	218

Siglas y abreviaturas

DNP	Departamento Nacional de Planeación
ISDI-RC	Índice Sintético de Desequilibrios Intrarregionales para la RAP-E RC
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
RAP-E RC	Región Administrativa y de Planificación Especial Región Central
SDP	Secretaría Distrital de Planeación

INTRODUCCIÓN

Colombia posee una diversidad cultural, geográfica y de paisajes tan amplia que lo caracterizan como un país con una heterogeneidad geográfica, socioeconómica, ambiental y política reconocida desde hace muchos años por geógrafos tan influyentes como Jean Gottman (1966), quien señalaba que es un país andino perteneciente a los países del Pacífico y orientado hacia el Caribe, haciendo referencia a los dos mares que lo surcan, pero también es septentrional en relación con el resto del subcontinente suramericano y, por lo tanto, es Caribe a pesar de su “tridente montañoso”, con lo que ilustró tales espacios diferenciados que confieren al país una diversidad y heterogeneidad geográfica que se destaca por las tres cordilleras que lo atraviesan de sur a norte. Es decir que el espacio geográfico de Colombia es anisotrópico porque tiene fracturas geográficas que pueden ser orográficas o de relieve, entre otras.

Esta diversidad ha sido objeto de múltiples análisis que, a su vez, han sugerido variadas formas de organización y ocupación de su territorio. A pesar de poseer una larga tradición en materia legal sobre el ordenamiento del territorio y de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), las propuestas académicas y los debates políticos son incesantes, sin que haya esbozos de un modelo de ocupación que goce de la aceptación general. Sin embargo, los aportes que se han realizado desde los estudios regionales, tienen un gran potencial para contribuir al conocimiento de las particularidades de los espacios geográficos y de los determinantes de su ocupación y/o desocupación.

Esta investigación se inscribe en un momento histórico por el que atraviesan los estudios regionales en Colombia caracterizados por su énfasis administrativo, y propone el empleo de la región como categoría geográfica para abordar el estudio de la RAP-E RC. Con su uso, se persigue la identificación de las características de este espacio geográfico en aras de comprender las condiciones de la formación regional. A partir de estas cuestiones iniciales se establece la posibilidad de vislumbrar una conformación regional y sus implicaciones sobre la integración del territorio, la unidad y coherencia del modelo territorial de Estado y la toma de decisiones en asuntos cruciales para la población como la vivienda y la infraestructura de servicios y, en términos más generales, aportar elementos para hacer una distribución eficiente y equitativa del territorio, surgidos desde el entendimiento del proceso de regionalización que pueda ocurrir en Colombia.

En la RAP-E RC se asociaron seis entidades territoriales – Bogotá Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y Huila –, que suman un total de 353 municipios que acogen a cerca de 15 millones de residentes en el 2018. Por tratarse de una forma de integración regional relativamente inédita introducida en la Constitución Política de 1991, se justifica estudiar sus implicaciones en términos que, desde la visión disciplinar de la geografía, contribuya a la comprensión de sus estructuras demoeconómicas, socioambientales y políticas para su mejor devenir.

En esta investigación se analiza el espacio geográfico RAP-E RC para tratar de entender la naturaleza de los desequilibrios en su ocupación, y simultáneamente establecer si ellos ocurren de manera aleatoria o, por el contrario, por conglomerados. Como parte del diseño metodológico se identificó un conjunto de variables que permitieron la construcción de indicadores para cada una de las dimensiones de la constelación de conceptos, se elaboró la cartografía para representarlos y con base en ellos se buscó caracterizar a la RAP-E RC mediante el análisis de la autocorrelación espacial para, finalmente, presentar la propuesta del *ISDI-RC*.

La hipótesis tiene como punto de partida que el espacio geográfico de la RAP-E RC es heterogéneo y anisotrópico, controvirtiendo con ellas el hecho de que la mera contigüidad entre las unidades territoriales que la conforman determina la definición de una región, tal como sugieren ciertos enfoques de cuño administrativista acerca del establecimiento de las Regiones Administrativas y de Planificación en Colombia, y sugiere que la presencia de la zona metropolitana como núcleo regional es la principal causa de los desequilibrios intrarregionales en la RAP-E RC.

En tal sentido, el objetivo que orienta esta investigación es analizar el espacio geográfico de la RAP-E RC como forma de ordenamiento territorial y resultado del proceso de regionalización con el propósito de dimensionar cómo se generan los desequilibrios territoriales, a fin de establecer las implicaciones espaciales de la presencia de la zona metropolitana de Bogotá como núcleo regional.

El enfoque de la nueva geografía regional ofrece renovadas posibilidades analíticas. Además, los aportes teóricos de Haesbaert (2014), sintetizados en la *constelación de conceptos*, constituyen un avance conceptual ineludible, pues facilita la identificación de las dimensiones del análisis regional e, inclusive, la elección de variables y de escalas que permiten identificar las denominadas diferencias de grado como señala Haesbaert.

El diseño metodológico de la investigación propende por un enfoque mixto en el que, por un lado, se compendian las variables identificadas en un indicador sintético con representatividad estadística que exprese de la forma más precisa las diferencias de grado (Haesbaert, 2014, p.35) existentes entre los 353 municipios de la RAP-E RC en materia de lo que se consideran desigualdades intrarregionales, y sus resultados se contrastan con los relatos que sobre la RAP-E RC tienen algunos agentes representativos regionales.

El documento se encuentra organizado de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta, a modo de contexto, la introducción al problema de investigación y se hace el planteamiento del problema, con la formulación de la pregunta de investigación e hipótesis, así como la justificación. En el segundo capítulo se presenta el diseño metodológico con la descripción de los métodos, técnicas y procedimientos de investigación y las variables e indicadores seleccionados. En el tercer capítulo se aborda el enfoque teórico y conceptual que orienta la investigación y también se describen los antecedentes que abarcan un estudio del proceso histórico geográfico de lo que han sido las divisiones territoriales y las propuestas de regionalización en Colombia, así como la descripción de los esquemas asociativos previstos en la ley y la RAP-E RC y su marco legal. En el cuarto capítulo se presentan los resultados obtenidos mediante la cartografía temática de los indicadores según la constelación de conceptos y la propuesta del ISDI-RC. En el capítulo 5 se presenta la discusión con base en el análisis cualitativo y cuantitativo de los resultados y hallazgos sobre el desequilibrio intraregional en la RAPE-RC, la propuesta del ISDI-RC, resaltando la pertinencia del mismo y el análisis geoespacial de los resultados obtenidos. Por último, se concluye con el capítulo 6, con las reflexiones del análisis previamente descrito sobre la heterogeneidad y hegemonía metropolitana como rasgos cruciales de la RAP-E RC y algunas recomendaciones de cara al futuro de la región.

CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Cualquier poder que se instaura unifica, centraliza, concentra, homogeniza, desmorona, aplasta, para trabajar sólo con una masa isotrópica. El poder se nutre de la isotropía. La anisotropía opone resistencias.

Claude Raffestin (2011, p.87)

Por una geografía del poder

El presente capítulo recoge el planteamiento del problema de investigación, se formula la pregunta de investigación, la hipótesis y los objetivos que la orientan.

1.1 Contexto

Colombia es un país cuya heterogeneidad estructural –geográfica, socioeconómica, ambiental y política– ha sido objeto de múltiples análisis que, a su vez, han sugerido variadas formas de organización y ocupación de su territorio.

A pesar de poseer una larga tradición en materia legal sobre el ordenamiento del territorio y de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), las propuestas académicas y los debates políticos son incesantes, sin que haya esbozos de un modelo de ocupación que goce de la aceptación general. Sin embargo, los aportes que se han realizado desde los estudios regionales, tienen un gran potencial para contribuir al conocimiento de las particularidades de los espacios geográficos y de los determinantes de su ocupación y/o desocupación. -ver Recuadro 1-.

Recuadro 1. Breve recuento de las propuestas de regionalización de Colombia

En este apartado se enumeran las propuestas de regionalización que han sido planteadas a lo largo del tiempo en Colombia. Cabe anotar que más adelante en el capítulo 3, se amplía el análisis de algunas de estas propuestas.

- 1958, Misión Le Bret, Regionalización con base en las condiciones de desarrollo.
- 1969, Gulh y Fornaguera, Regionalización para el ordenamiento con base en el epicentrismo regional.
- 1976, DNP, Regionalización para la descentralización del DNP.
- 1976, Fals – Borda, Regiones administrativas y de planificación.
- 1984, DNP, Regiones de Planificación CORPES.
- 2001, Molina y Moreno, Jerarquización Funcional de los centros urbanos.
- 2012, Regionalización OCAD – Sistema General de Regalías.
- Regionalización de las CAR.
- 2019, Alfonso, Regionalización por campos multigravitacionales.

Como elemento de análisis en esta síntesis, cabe la pregunta ¿Cuál es el aporte de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) dentro de estas propuestas de regionalización?, discusión que será abordada en esta investigación.

Desde un punto de vista normativo, propender por la desconcentración poblacional, económica y política, a fin de afianzar la democracia en los territorios y promover la creación de riqueza en las regiones que redunde en mejorar la calidad de vida de los habitantes, es uno de los propósitos cruciales que deberían orientar la política regional. El estudio de la organización regional, así como del ordenamiento territorial, implica el examen de variables y la decisión de las escalas de análisis. Como resultado de los avances teóricos de los geógrafos y en políticas con implicaciones espaciales como la descentralización, así como en el desarrollo de los sistemas de información geográfica, en la actualidad tal estudio es menos restringido que antaño cuando se enfrentaban grandes limitaciones. En sociedades con rezagos relativos en estas materias, los estudios quedan muy limitados a la existencia de las variables pertinentes, a su disponibilidad, pertinencia y confiabilidad, a la escala que requieren trabajar los investigadores.

Analizar el uso y ocupación del territorio, y cómo las decisiones que se toman en dicho ámbito producen impactos sobre la población tales como condiciones de vida diferenciales en relación con las de otras zonas del país y al interior de los espacios intrarregionales, es una preocupación que ha inquietado con particular intensidad a los académicos latinoamericanos, que han enfatizado en factores demográficos,

económicos, políticos y ambientales, especialmente, a fin de proponer análisis regionales que capten la heterogeneidad y diversidad, conforme las condiciones y características propias de la región.

La geografía, en relación con otras disciplinas, ofrece una mediación instrumental, epistemológica, teórica y analítica para la comprensión de dichos fenómenos. Esto último ha dado lugar a pensar la *región* como categoría analítica de las relaciones de poder sobre el territorio, donde se verifican procesos de centralización del capital y concentración de actividades económicas, por ejemplo, lo que denota la existencia de conflictos por el control territorial. Por lo tanto, resulta pertinente revisar a la luz de la geografía, los procesos sociales tanto como los fenómenos antes mencionados.

La geografía analítica y la geografía social son los enfoques que más se emplean a fin de proponer tal comprensión. Sin embargo, el enfoque de la nueva geografía regional que “recoge innovaciones de la geografía radical, la geografía humanista y del postmodernismo” (Rojas y Gómez, 2010, p. 145), ofrece renovadas posibilidades analíticas. Además, los aportes teóricos de Haesbaert (2014), sintetizados en la *constelación de conceptos*, constituyen un avance conceptual ineludible, pues facilita la identificación de las dimensiones del análisis regional e, inclusive, la elección de variables y de escalas.

1.2 Formulación del Problema, Pregunta de Investigación e Hipótesis

Esta investigación se inscribe en el momento histórico por el que atraviesan los estudios regionales en Colombia y propone el empleo de la región como categoría geográfica para abordar el estudio de la RAP-E RC. Con su uso, se persigue la identificación de las características de este espacio geográfico en aras de comprender las condiciones de la formación regional que conllevan a cuestionarse en asuntos como: i) ¿Dónde se debe alojar a la población en proceso de urbanización?; ii) ¿Cuál es la manera en que otras zonas diferentes a las tradicionales puedan ser atractivas para los mercados?; iii) ¿Cuáles son los desequilibrios que se verifican entre las regiones?

A partir de estas cuestiones iniciales se establece la posibilidad de vislumbrar una conformación regional y sus implicaciones sobre la integración del territorio, la unidad y coherencia del modelo territorial de Estado y la toma de decisiones en asuntos cruciales para la población como la vivienda y la infraestructura de servicios y, en términos más generales, aportar elementos para hacer una distribución eficiente y

equitativa del territorio, surgidos desde el entendimiento del proceso de regionalización que pueda ocurrir en Colombia.

El análisis del rol de las metrópolis contemporáneas en la configuración regional es ineludible. Ellas crecen y se extienden hacia las zonas rurales ultrapasando sus límites jurisdiccionales, lo que genera la expansión urbana que impacta en forma de conurbaciones a algunos municipios de su área de influencia inmediata. El mercado de tierras se torna cada vez más opaco, pues sus agentes se esfuerzan por el cambio de usos, y la sustitución de la propiedad, por ejemplo.

Rojas y Gómez (2010) advierten que la intervención humana produce cambios en el espacio que, a su vez, alientan la heterogeneidad en las regiones. En línea con este razonamiento, el llamado al análisis de las escalas territoriales pasa por la reflexión sobre la propuesta de regionalización, para entender la orientación y las directrices hacia una política de ordenamiento territorial y pensar en términos de si se debe propender por un modelo centralista o, por el contrario, se debe modificar el modelo territorial de Estado ¿Qué camino seguir? Quizá sea la vía regional.

Como se mencionó anteriormente, esta investigación doctoral analiza el espacio geográfico de la RAP-E RC en aras de indagar por la naturaleza de los desequilibrios en su ocupación, y simultáneamente, establecer si ellos ocurren de manera aleatoria o, por el contrario, por conglomerados. Como parte del diseño metodológico se identificó un conjunto de variables que permitieron la construcción de indicadores para cada una de las dimensiones de la constelación de conceptos, se elaboró la cartografía para representarlos y con base en ellos se buscó caracterizar a la RAP-E RC mediante el análisis de la autocorrelación espacial. Este tipo de análisis espacial “mide el grado de asociación que una variable desarrolla a través de un espacio definido como marco geográfico, esto es, el espacio de análisis propiamente dicho” (Siabato & Guzmán-Manrique, 2019, p. 2).

La autocorrelación espacial mide el comportamiento de un fenómeno en el espacio geográfico y permite evaluar si sigue un patrón agrupado, disperso o aleatorio. Es un método de análisis geoespacial que se relaciona con la primera ley de la geografía o principio de Tobler (1970) que señala que “todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las lejanas¹” (Tobler, 1970, p.236). En otras palabras, este postulado sugiere que el valor que asume una variable se repite o es similar al valor de la variable en ubicaciones próximas. Este enunciado ha

¹ “*Everything is related to everything else, but near things are more related than distant things*”.

propiciado, como pocos, agudos debates académicos en torno a sus nociones de soporte como, por ejemplo, lo que significa “cerca” o “lejos”. Además, en cuanto a lo que es o no una ley en geografía, lo que trae a colación la discusión acerca de la geografía como ciencia idiográfica o nomotética, pues según lo planteó Kant las ciencias se dividen en estos dos tipos, siendo las primeras las que describen hechos únicos y la segunda, las que buscan generar una ley.

“Piénsese tan sólo en el concepto de *región* y se convendrá en que se trata de una generalización” precisó Randle (1978, p. 12), idea que permite cuestionar la definición de la RAP-E RC como una región, sólo por el hecho de ser expresión de la voluntad de algunos gobernantes. Por el contrario, una de las hipótesis de partida es que se trata de un espacio anisotrópico. Al respecto, Saint Julien (2011, p. 1) señaló que “el espacio geográfico es heterogéneo y anisotrópico” para hacer referencia a las diferenciaciones que existen en su interior y que esta denominación de región como un espacio isotrópico se entiende por la tendencia a la “construcción de una geografía más nomotética”.

La hipótesis conduce a problematizar la primera ley de la geografía, a partir de tres cuestiones.

En primer lugar, la argumentación sobre la naturaleza del espacio al que se hace referencia; esto es, si se trata de un espacio isotrópico o anisotrópico. En este caso, cabe aclarar que se entiende por espacio isotrópico cuando “sus propiedades físicas son idénticas en todas las direcciones” Saint Julien (2011, p. 1). Por el contrario, el espacio anisotrópico se refiere a discontinuidades y a fracturas geoespaciales en el mismo, a la existencia de elementos diferenciadores que lo constituyen, y a sus características que varían según la dirección en la que se oriente. En este sentido, la realidad geográfica debe tener en cuenta los espacios vacíos, las discontinuidades y, de esta manera, considerar que el espacio geográfico se caracteriza por dichas condiciones anisotrópicas.

Reynoso (2010) afirma que frecuentemente se confunden las nociones de homogeneidad e isotropía:

El concepto de homogeneidad se confunde con el de isotropía, aunque su significado no es exactamente igual. Isotropía es más bien uniformidad en todas las direcciones. La diferencia se comprende mejor cuando se consideran los antónimos: la anisotropía describe situaciones en que las propiedades varían

sistemáticamente *dependiendo de la dirección* (Reynoso, 2010, p. 89). (cursivas en el texto original).

Es decir, las distribuciones que se generan en el espacio geográfico generalmente son asimétricas y con estructuras que difieren en tamaño y en otras características.

El espacio geográfico de la RAP-E RC no es homogéneo ni isotrópico, sino que se trata de un espacio anisotrópico por lo que debe ser estudiado para tener una visión realista de lo que sucede en el mismo. Este debate se relaciona con la respuesta de Tobler a la crítica de su primera ley de la geografía. Precisamente, en este aspecto se da relevancia al debate de lo que se considera o no como una ley y se articula con el argumento acerca del espacio isotrópico, que se considera como “irreal” y, como señala Saint Julien (2011) propende por una geografía nomotética. Pumain (2020) señala que las leyes reflejan hechos “estilizados” que explican comportamientos en espacios homogéneos e isotrópicos, pero que en la realidad tales regularidades no se presentan, sino que están mediados por interacciones sociales que moldean formaciones socioespaciales.

En segundo lugar, la definición de la escala espacial de análisis que se está abordando es la escala municipal, que es una escala auxiliar porque la producción estadística más voluminosa y secuencial la asume como unidad de análisis y, además, porque su extensión, a diferencia de los departamentos, facilita la identificación de las discontinuidades y fracturas geográficas mencionadas. No obstante, la definición de la escala municipal para llevar a cabo el análisis de la RAP-E RC como región debe ser pensada en términos de la articulación entre estas dos escalas, es decir, la regional y la local. Vale decir que, como señala Haesbaert (2006)² “las «fronteras» geográficas, a escala local, tienden a estar más fácilmente delimitadas, pues generalmente son áreas más homogéneas”, Haesbaert (2006, p. 110). En este sentido, el autor considera que la escala regional es más compleja y, por tanto, requiere un análisis diferente para entender y abarcar las implicaciones políticas y administrativas.

En esta misma línea, Smith (1988) introdujo la discusión acerca de la relevancia de las escalas para entender los procesos socioespaciales que ocurren en el espacio geográfico pues, según su punto de vista, la definición de la escala es perentoria para entender los fenómenos espaciales que ocurren y que desencadenan el desarrollo desigual. Esta idea se complementa con lo señalado por Gutiérrez (2001, p. 90), cuando destaca que “ciertamente cada investigación geográfica se realiza a una determinada escala y los resultados de esas investigaciones no pueden ser valorados sin considerar la escala de

² “As “fronteiras” geográficas, a escala local, tendem a ser mais facilmente delimitadas, pois geralmente são áreas mais homogéneas”. Haesbaert (2006, p. 110).

análisis adoptada”, por lo que se reitera la necesidad de definir una escala geográfica para el abordaje de la investigación.

Por lo tanto, para el examen de la RAP-E RC se ha propuesto el análisis a escala municipal en razón al tamaño de la región que abarca 353 municipios y la heterogeneidad en términos de cada uno de ellos, por lo que se considera que este nivel de análisis permitirá un examen más realista del espacio geográfico objeto de estudio. Cabe señalar, por un lado, en el análisis de las categorías conceptuales como ambiente y paisaje se revela lo que se denominan conflictos verticales donde se identifican y estudian las escalas nacional, regional y local. De otro lado, los conflictos horizontales son los que se evidencian entre municipios (Gutiérrez, 2001, p. 97).

Finalmente, el tercer elemento a tener en cuenta se centra en la discusión acerca del significado de lo que es “cercano” y “relacionado” en términos de la primera ley de la geografía que hace referencia a estos dos conceptos. Precisamente la respuesta de Tobler (2004) a sus críticos acerca de la primera ley de la geografía, no explica o hace diferencia en lo que concierne a los dos conceptos señalados. Lo relevante se vincula con el aporte de la discusión de la “proximidad geográfica” que no necesariamente tiene que ser coherente con la “proximidad física” sino que, más bien, puede estar mediada en términos de la relación con otra unidad que se esté estudiando y que, puede estar más lejana, pero puede tener alguna coherencia en términos de procesos socioespaciales. De ahí, el énfasis de Miller (2004) sobre el cuestionamiento sobre qué es cerca y que está relacionado que se tendrá en cuenta para el análisis de la RAP-E RC.

En línea con esta discusión, Siabato & Guzmán-Manrique (2019) amplían la reflexión sobre los conceptos de “cerca y relacionado” en relación con la primera ley de la geografía y, al respecto, proponen que el término más acertado debe ser “cercanía” que se entiende por la contigüidad física entre unidades de análisis por lo que considera que debería llamarse “vecindad”:

las relaciones de vecindad se basan en diferentes criterios geográficos tales como: la existencia de contigüidad física; la definición de relaciones de distancia; o a través de diferentes criterios de análisis como las redes de transporte, inclusive puede ser expresada en términos temporales. (Siabato y Guzmán-Manrique, 2019, p. 4).

En el estudio propuesto de la RAP-E RC las cosas más relacionadas no están necesariamente y de manera generalizada cerca, y, por tanto, es relevante considerar estas relaciones de vecindad o proximidad geográfica, y la posibilidad de la existencia de intersticios o fracturas geoespaciales de relevancia.

La precedente discusión teórica conduce a la formulación de la pregunta central que orienta la investigación

¿Por qué se generan los desequilibrios territoriales en la RAP-E RC dadas las condiciones de relación, cercanía y contigüidad entre los municipios que la conforman?

Las respuestas **hipotéticas** que se han esbozado plantean que el espacio geográfico de la RAP-E RC es heterogéneo y anisotrópico, controvirtiendo con ellas el hecho de que la mera contigüidad entre las unidades territoriales que la conforman determina la definición de una región, tal como ocurre en los términos que se establecen las Regiones Administrativas y de Planificación en Colombia.

1.3 Objetivos General y Específicos

En aras de indagar sobre el cuestionamiento planteado, el **objetivo** que orienta esta investigación doctoral es “*analizar el espacio geográfico de la RAP-E RC como forma de ordenamiento territorial y resultado del proceso de regionalización con el propósito de dimensionar cómo se generan los desequilibrios territoriales*”. Así, el examen de variables y escalas en las cuales observar el uso y ocupación del territorio, por ejemplo, y cómo las decisiones que se toman en dicho ámbito producen impactos sobre la población y sus condiciones de vida diferenciales en relación con las de otras zonas del país, es una tarea que se lleva a cabo cada vez con más frecuencia. Desde el punto de vista que se le observe, el territorio colombiano

En correspondencia con el objetivo principal, se plantean como objetivos específicos:

- Caracterizar la RAP-E RC mediante la identificación de sus relaciones, cercanías y contigüidades geográficas con el propósito de correlacionarlos con la existencia de desequilibrios territoriales dentro de las entidades territoriales que la conforman.

- Identificar los desequilibrios territoriales que se presentan en la RAP-E RC con el propósito de establecer la heterogeneidad presente en el área objeto de estudio.
- Proponer un instrumento metodológico para establecer un Índice que mida los desequilibrios intrarregionales en la RAP-E RC.

1.4 Justificación

Los estudios precedentes sobre región, implican que, dado el proceso de integración regional promulgado, se aduce, en primer lugar, el abordaje de la región como categoría geográfica a ser estudiada y, en segundo lugar, el reconocimiento de la existencia de diferentes escalas en la forma de organización jurisdiccional, Así, “La región como estructura territorial demanda hoy un nuevo modelo de síntesis, basado en la selección y análisis de unos temas relevantes, articulados unos a otros a diferentes escalas de tiempo y espacio”, (Rojas y Gómez, p. 151). Esto implica que la comprensión del espacio geográfico debe abordarse desde diferentes escalas y jerarquías dada la heterogeneidad del país. En este sentido, la investigación propuesta sobre la RAP-E RC, se justifica desde el punto de vista del reconocimiento de estas diferencias y heterogeneidades intrarregionales con lo que se busca estudiar y analizar las implicaciones que tiene sobre el territorio.

De esta forma, con la investigación se busca aportar al estudio de la formación regional desde el análisis de las propuestas de integración regional y, en este sentido, revisar si el modelo centralista de Estado debe ser revisado y contemplar posibles propuestas que surgirán como resultado del estudio realizado, abarcando diferentes factores (poblacionales, económicos, políticos). Bajo la idea que el Ordenamiento Territorial es eminentemente político y siguiendo el modelo del Estado Estratega de Revéiz (2013), la utilidad de este tipo de reflexiones se inscribe en la búsqueda de contenidos y estrategias para entender los procesos de integración regional contemporáneos.

Desde el punto de vista de la aproximación teórica se plantea que, dado que se busca analizar las implicaciones del manejo de una formación regional, se reitera que, desde el enfoque de la Nueva Geografía Regional será posible hacer un análisis crítico del objeto de estudio para entender la propuesta de ordenamiento territorial y las implicaciones (poblacionales, económicas, políticas).

En este sentido, desde la investigación doctoral se presentan dos elementos teóricos que aportan al debate actual sobre la gestión del territorio así: en primer lugar, la constelación geográfica de conceptos, propuesta metodológica de Haesbaert (2010; 2014), donde a partir del debate sobre el espacio como concepto clave expone la relación con otros conceptos, como región y territorio. Plantea que, el concepto de región, ya sea como instrumento analítico, pedagógico, de acción o de intervención, se encuentra relacionado con otros conceptos que permiten definirlo mejor (Haesbaert, 2010, p.157), de esta idea es que surge el planteamiento de mostrar una constelación geográfica de conceptos, donde considera el espacio como la categoría central alrededor de la cual gravitan los demás conceptos geográficos. El segundo eje teórico que define el marco conceptual, lo constituye la Nueva Geografía Regional la cual se adentra en el reconocimiento de la diferenciación de las relaciones sociales a múltiples escalas, cuestión clave para entender la realidad geográfica del mundo contemporáneo (Rojas y Gómez, 2010, 145). La Nueva Geografía Regional que “recoge innovaciones de la geografía radical, la geografía humanista y del post-modernismo” (Rojas y Gómez, 2010, p.145), que, como áreas de estudios permiten diversos abordajes para analizar y comprender los fenómenos presentes en la región en el contexto contemporáneo.

El aporte desde estos pilares teóricos se encuentra en el reconocimiento del carácter multiescalar y multidimensional del territorio. El reconocimiento de las diferencias entre los espacios que conforman un territorio, aspecto que se debe tener en cuenta al momento de gestionar el territorio reconociendo la heterogeneidad, interpelando sobre cómo articular esos territorios.

Además, se toman los aportes de autores desde diferentes abordajes epistemológicos de la geografía, como Mateo y Bollo (2016); Santos (2000), Haesbaert (2006, 2007, 2014), Lacoste (2004), P. George (1967), por mencionar algunos geógrafos. Así mismo, académicos de otras disciplinas como Cuervo (2004), Alfonso (2014), Revéiz (2013), entre otros, dentro del ámbito nacional como internacional sirven como marco teórico sobre el cual fundamentar el estudio propuesto. También, con base en estudios técnicos que sirven como antecedentes, se incluyen estudios del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

CAPÍTULO 2. DISEÑO METODOLÓGICO

El abordaje metodológico se realizó a partir de un método mixto de investigación, es decir, combinando un análisis de información de tipo cualitativo y cuantitativo, con identificación de variables, que fueron cuantificadas y espacializadas. Para ello se recurrió a la búsqueda y análisis de tipo documental, análisis de contenido y espacial para alcanzar los objetivos planteados y llegar a la propuesta del Índice Sintético.

2.1 Selección del tipo de diseño metodológico

Desde el punto de vista metodológico, se planteó realizar una investigación con uso de herramientas mixtas de investigación, de carácter cualitativo y cuantitativo, para estudiar el fenómeno objeto de estudio, es decir, la conformación de esta región administrativa y de planificación, dado su carácter estratégico para Colombia y por tratarse del primer ejercicio específico que se lleva a cabo, a pesar de que ya se han conformado otras Regiones Administrativas y de planificación a nivel nacional, pero esta fue la primera que se suscribió oficialmente. En términos metodológicos se aporta la propuesta para identificar las variables que coadyuven a establecer cuáles son las características del espacio geográfico de la RAPE Región Central. En este sentido, se partió de la identificación de variables, el diseño de indicadores y construcción de una línea base de indicadores para analizar los fenómenos que permitan evidenciar el impacto sobre el ordenamiento territorial, en especial, las relaciones de cercanía y contigüidad, como se describe en la Figura 1. Además, dado que actualmente, se reconoce un interés en el estudio del proceso que implica la construcción de lo regional que se observa en distintas escalas y cómo se articulan en el espacio.

2.2 Métodos, técnicas y procedimientos de investigación por objetivos específicos

En aras de realizar el abordaje metodológico, se planteó la implementación de técnicas cualitativas como la observación directa y entrevistas, para lo cual se identificaron actores relevantes en el contexto de la investigación: académicos, funcionarios privados y funcionarios municipales de algunos municipios. Así mismo, un líder temático.

En la Figura 1, se platea el diseño metodológico que orientó la investigación.

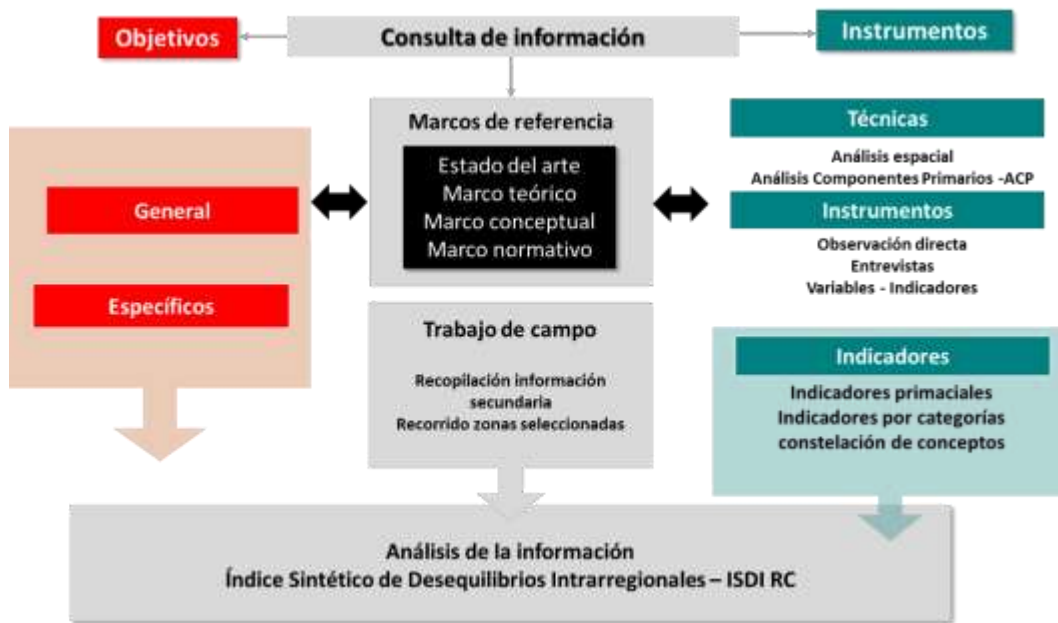


Figura 1. Diseño metodológico.

Fuente: Elaboración propia

Es de pensar que, como señala Thrift (1991), es necesario contextualizar la geografía para definirla mejor y problematizarla. De esta manera, en respuesta al debate planteado por la geografía humana de finales de los años 80 en torno al sentido de lo que es lo local, se consideraba que:

Uno de los objetivos de esta nueva geografía regional debe seguir siendo construir un relato en el que la subjetividad y el sujeto tengan un lugar, para construir un relato plenamente contextualizado del sujeto humano y un relato del contexto plenamente subjetivo³. (Thrift, 1991, p. 460). [Traducción libre].

Esta afirmación cobra sentido y es coherente con el marco teórico que se plantea en esta investigación dado que desde los estudios etnográficos se logra captar las particularidades de los sujetos que serán los actores claves para el estudio de la RAP-E RC, dado que se aborda el estudio de las relaciones socioespaciales que se dan en el espacio geográfico objeto de estudio.

³ One goal of this new regional geography must still be to build an account in which subjectivity and the subject have a place, to construct a fully contextualized account of the human subject and a fully subjectified account of context. . (Thrift, 1991, p. 460).

Para alcanzar los objetivos propuestos se planteó la cuantificación de las variables identificadas en la presente investigación doctoral, acorde con los conceptos geográficos de región y espacio geográfico, a fin de establecer indicadores relevantes para identificar los rasgos característicos de la RAPE R-C, en relación al ordenamiento territorial regional en Colombia. Específicamente a partir de los indicadores se elaboraron los mapas temáticos que permitieron el análisis espacial mediante el cálculo de la autocorrelación espacial.

2.3 Variables e indicadores

Para el levantamiento de la información estadística a partir de la cual se elaboraron los mapas temáticos, se consideraron las siguientes variables en relación a las categorías analíticas a partir de las cuales se desarrolló la investigación. Con base en los resultados del análisis espacial se analizaron las relaciones y contigüidades geográficas que determinan los desequilibrios regionales que marcan la heterogeneidad, a partir de ahí, se intentó explicar lo que es hoy el concepto de región y se construyó la propuesta para elaborar un Índice sintético que permita establecer los desequilibrios al interior de la RAP-E RC.

A continuación, en la Tabla 1 se identifican las variables pertinentes para analizar las categorías de la constelación de conceptos y se relacionan los indicadores que serán objeto de análisis espacial para dar cuenta de los objetivos planteados:

Tabla 1. Variables e indicadores para el análisis

Categoría conceptual	Mapa elaborado	Indicadores y Variables
Territorio (espacio poder)	Composición de la población por grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> • # de resguardos indígenas por municipio • % del área municipal que ocupan
	Jurisdicción	Índice de estatalidad
	Desplazamiento forzado	Saldo migratorio del desplazamiento forzado
	Actores armados	Grupos armados por municipio
Lugar (espacio vivido)	Déficit vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit cuantitativo • Déficit cualitativo • Déficit total
	Densidad poblacional	Urbana Rural
	Hacinamiento	% hacinamiento por municipio
Ambiente (relación)	Bosque municipal	Hectáreas Bosque estable
	Páramos	Área de Páramos por municipio

Categoría conceptual	Mapa elaborado	Indicadores y Variables
sociedad naturaleza)	Biograma RAP-E	Índice Integrado de Desarrollo Sostenible (S3)
	Desastres ambientales	Número de eventos: <ul style="list-style-type: none"> • Movimientos de remoción en masa • Inundaciones • Sequías • Incendios forestales • Amenazas por fenómenos hidrometeorológicos
Paisaje (espacio representación)	Categorización de relieve	Altura sobre el nivel del mar
	Suelos deforestados	Área deforestada en la entidad territorial
	Conflictos en los usos del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del área de la entidad territorial Subutilizado • Porcentaje del área de la entidad territorial Sobreutilizado • Porcentaje del área de la entidad territorial en Uso Adecuado • Porcentaje del área de la entidad territorial en Conflicto por Uso Minero • Porcentaje del área de la entidad territorial en Conflicto por Obras Civiles y Urbanas
Economía	Rendimiento de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Agroalimentos • Agroindustria
	Valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio del valor agregado municipal
Instituciones	Respeto a la vida	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de homicidios por municipio 2004 – 2019
	Presencia del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • # instituciones por municipio

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Indicadores primaciales

Categoría	Descripción	Fuente
Índice de primacía poblacional	Mediante la búsqueda, recopilación y análisis de esta información se buscó analizar cómo ha sido la transformación de la jerarquía urbana en el período de estudio, siguiendo la metodología planteada por Zhuoyong (2008).	DANE Censo de población
Índice de primacía económica		DANE Indicador de importancia económica municipal
Indicador de estatalidad		Universidad Externado de Colombia, Investigación Estado, Metrópolis, Región. Universidad Externado de Colombia

Fuente: elaboración propia

Para el cálculo de los indicadores primaciales que permitirá analizar los cambios en la jerarquía urbana y determinar los desequilibrios territoriales, a continuación, se presenta la forma como se calculan los indicadores primaciales, (ver Tabla 3):

Tabla 3. Forma de cálculo de los indicadores de primacía

Indicador	Forma de cálculo
S2	$S2 = \frac{P1}{P2}$
S4	$S4 = \frac{P1}{(P2 + P3 + P4)}$
S11	$S11 = \frac{2P1}{(P2 + \dots + P11)}$

Fuente: elaboración propia con base en Zhuoyong (2008).

Donde el subíndice en P_i indica el lugar que ocupa la metrópoli en la jerarquía urbana nacional, correspondiéndole el primero a la más grande y, por tanto, P_1 es el tamaño de la población de la ciudad primada.

Cuando $S_2 > 2$, $S_4 > 1$ y $S_{11} > 1$ el sistema urbano asiste a un proceso de concentración, cuando los indicadores principales son iguales a los umbrales el sistema se encuentra en equilibrio y cuando son menores ello es sintomático de un proceso de desconcentración y, por tanto, pérdida del grado de primacía (Zhuoyong, 2008: 17). Esta forma de calcular los índices se aplica para determinar los indicadores anteriormente.

Las categorías se definieron a partir de la revisión del estado del arte y la recopilación de la literatura para elaborar el marco teórico, lo que significa que no se omite la aparición de nuevas categorías que emerjan durante el desarrollo propio de la investigación. Se asumieron para el estudio documentos institucionales y legales para establecer cómo se ha conformado la RAP-E RC. Se buscó cuantificar los indicadores que permitieron el estudio y caracterización de la RAP-E RC y representarlos en mapas temáticos para evidenciar los hallazgos, que posteriormente sirvieron como elemento metodológico que suministró información para el análisis como figura asociativa.

Cabe mencionar que la información tanto de las categorías que permitió analizar los componentes de la constelación de conceptos como de los indicadores primaciales se recopiló para cada uno de los 353 municipios que conforman la RAP-E RC, lo que permitió hacer un análisis espacial relevante dada la escala geográfica, seleccionada como se presentó inicialmente en la formulación del problema.

2.4 Síntesis y descripción del proceso metodológico

En la Figura 2 se presenta una síntesis metodológica donde se describen los objetivos e instrumentos utilizados en la investigación.

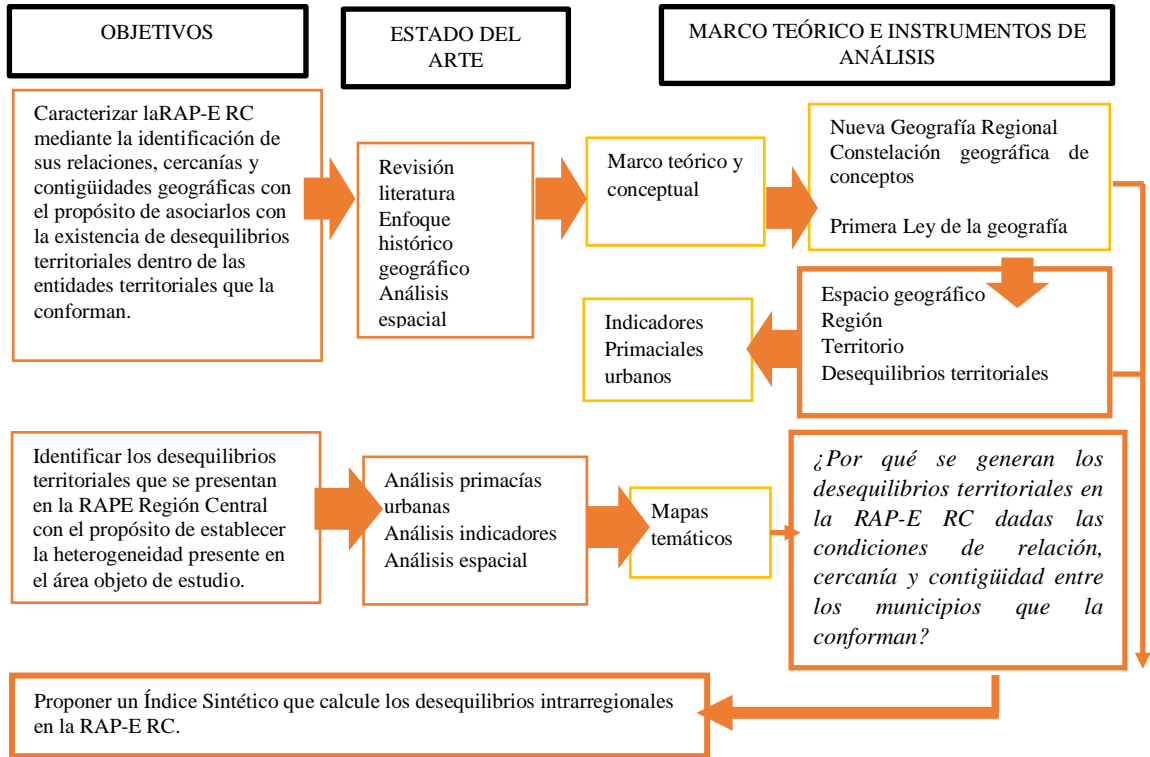


Figura 2. Síntesis metodológica por objetivos.

Fuente: elaboración propia

La investigación se abordó desde el estudio de la RAP-E RC, circunscrito a estudiar los entes territoriales que la conforman: Bogotá, Cundinamarca, Tolima, Meta y Boyacá, como zonas de estudio. No obstante, se aclara que durante el transcurso de la investigación se produjeron novedades dada la adhesión del Departamento del Huila en noviembre de 2019.

En la Figura 3 se muestran las entidades territoriales que conforman la RAP-E RC.



Figura 3. Mapa de la ubicación de la RAPE Región Central.

Fuente: elaboración propia.

Se propone un horizonte temporal que abarca desde la reglamentación de las Regiones Administrativas y de Planificación previstas con la Ley 1454 de 2011 hasta los más recientes desarrollos, especialmente, en la conformación de las más recientes RAP, en los últimos años.

Se espera que el resultado de la investigación impacte como herramienta de análisis en aras de mejorar el conocimiento sobre el tema a estudiar. La importancia radica en que los resultados de la investigación aporten para la reflexión sobre el deber ser del

ordenamiento territorial, si éste debe ser revisado o modificado en términos de su enfoque centralista o seguir con el enfoque descentralizado.

Además, del aporte al debate teórico sobre la realidad geográfica nacional y la identificación del significado de región en el contexto contemporáneo a partir del debate que se plantea en torno a la discusión sobre la primera ley de la geografía, desde el punto de vista de la determinación de las relaciones, cercanías y contigüidades presentes en la región. Otro aporte significativo deviene de la propuesta del índice que sintetice los desequilibrios presentes al interior de la RAP-E RC.

CAPÍTULO 3. MARCO REFERENCIAL PARA EL ESTUDIO DE LA RAPE REGIÓN CENTRAL: ANTECEDENTES Y APROXIMACIÓN TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Someter a un grupo en cierta forma implicaba controlar el territorio de ese grupo. Herrera (2006, p. 131).

3.1 La conformación de regiones y la gobernanza de las regiones metropolitanas en el contexto internacional

La literatura académica relacionada con la gobernanza y la administración de las regiones metropolitanas a escala internacional es diversa y amplia, lo que permite tener una visión referente en el ámbito de la temática de la tesis. Se hace mención a los casos de Francia, Italia, España y Canadá donde se destaca no solamente el proceso de formación regional a partir de las reformas introducidas, sino también la evolución de la integración metropolitana y, por tanto, las implicaciones en relación a la gobernanza metropolitana.

a. El modelo francés de regionalización⁴

A escala internacional uno de los antecedentes regionales más relevantes es el referente del modelo regional de Francia, lo que amerita hacer una reseña de la trayectoria en el proceso de conformación. En este sentido, Posada y Berrocal (2015), mencionan que Francia cuenta con más de 30 años de trayectoria en procesos regionales y, específicamente, con la Ley 201-58 de 2014 se planteó una reforma que buscaba fortalecer la organización territorial a escala regional. De acuerdo con la propuesta de 2014, en ese momento, quedaron definidas 13 regiones metropolitanas, dos regiones de ultramar y tres colectividades únicas de ultramar. Es decir, durante el proceso y después de las diferentes reformas y discusiones quedaron establecidas 18 regiones

⁴ La mayor parte de este acápite fue elaborado con base en un resumen elaborado con información del sitio web Regions de France disponible en: <https://regions-france.org/>

administrativas. En este sentido, “En Francia, la Región es una división administrativa del territorio y una colectividad territorial descentralizada⁵” (Regions de France, s/f).

El proceso regional francés comenzó en 1954 cuando fueron aprobados los comités regionales de expansión, que surgen como iniciativa privada. Posteriormente, mediante el decreto del 30 de junio de 1955 se crearon 21 regiones económicas programáticas que fueron transformadas en distritos de acción regional, como marco obligatorio y único para la acción descentralizada. En cada uno de estos distritos se encomendó la elaboración de los planes de desarrollo regional con base en una consulta previa a los comités de expansión regional.

Diez años después, en 1964 se crearon mediante decretos veintiún prefectos regionales y al mismo tiempo, se crearon las Comisiones Regionales de Desarrollo Económico (CODER), creados como órganos consultivos integrados por representantes territoriales, los cuales fueron encargados de emitir opinión sobre todas las cuestiones relativas al desarrollo económico y ordenación del territorio.

Después de los hechos de mayo de 1968, fue presentado un proyecto de ley para la creación de las regiones el cual fue sometido a referendo y que propuso la existencia de las Regiones como entes locales. El proyecto indicaba que, como parte de las funciones de la Región, esta podía acudir a los tribunales, recurrir al empréstito, celebrar contratos, tomar participaciones en sociedades mixtas, crear, administrar o conceder establecimientos públicos y celebrar convenios con otras regiones. Sin embargo, en el referendo ganó el no y se produjo temporalmente una pausa en el proceso de regionalización.

Entre 1955 y 1975, a pesar de los avances, se destaca que la institución regional sigue siendo considerada como una estructura administrativa que durante la crisis económica de 1973-1974 se caracterizó porque fue una época donde se acentuaron los desequilibrios regionales en beneficio de las regiones más favorecidas, y en particular de la región de París. Mediante la expedición de la ley de 5 de julio de 1972, el artículo 1º dispone que la región se constituye como ente público especializado, de forma tal

⁵ En France, la Région est une division administrative du territoire et une collectivité territoriale décentralisée. Tomado de: <https://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/fonctionnement/>

que, en cada distrito de acción regional se crea un establecimiento público regional con personería jurídica y autonomía presupuestal.

De acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, las entidades territoriales reconocidas con los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar y que, por lo tanto, cualquier otra entidad deberá ser creada por ley. De esta manera, en coherencia con lo anterior, mediante el artículo 59 de la ley del 2 de marzo de 1982, se confiere a la región el estatus de colectividad territorial y se reconoce el nuevo nivel de autoridad local. No obstante, solo hasta 1986 se llevan a cabo las elecciones regionales por lo que 1986 se considera como el verdadero año del nacimiento de las regiones en el que el poder ejecutivo es transferido del prefecto al presidente del consejo regional que es el representante territorial electo.

En los años siguientes, mediante la expedición de otras leyes se refuerzan los mecanismos para la asignación de funciones y de recursos y del control presupuestal como parte de las competencias regionales. A modo de ejemplo, con la ley del 13 de diciembre de 2002 se encarga a las regiones la organización, administración y financiación de los servicios ferroviarios regionales.

Posteriormente, en 2004, mediante la promulgación de la ley constitucional del 28 de marzo de 2003 la cual reconoce a las regiones como colectividades territoriales plenas, al igual que los municipios y departamentos. Esta ley establece como principios fundamentales:

- Subsidiariedad. “Los entes locales y regionales están destinados a tomar decisiones para todas las competencias que mejor puedan ejercerse a su nivel”
- Experimentación: Podrán, cuando así lo disponga la ley o el reglamento, “derogar, con carácter experimental y por un objeto y una duración limitados, las disposiciones legales o reglamentarias que rijan el ejercicio de sus competencias”.
- Autonomía financiera: La Constitución otorga a los entes locales libertad de gasto, regida por la ley, además, concede a las autoridades locales la posibilidad de recibir la totalidad o parte de los ingresos del impuesto y autorizarlos para fijar la base y la tasa.
- Participación popular: los electores de cada municipio tienen derecho de petición y pueden ser consultados por referéndum.

El 3 de julio de 2012 se expidió la denominada Ley de Descentralización, siendo que en uno de los actos se firmó el compromiso donde el Estado encomendó la gestión de

los fondos europeos a las Regiones. Posteriormente, en 2014 se presentó un proyecto de reforma territorial en el que se propone un refuerzo de las regiones metropolitanas con una reducción de 22 a 14, en diciembre de 2014 se presentó el nuevo mapa regional conformado por 13 regiones continentales, pero con un aumento en la asignación de competencias que quedó definida con la ley del 5 de marzo de 2014 la cual permitió una nueva transferencia de competencias a las Regiones, para convertirlas en verdaderas autoridades organizadoras en materia de formación profesional.

En 2015 se concreta la Reforma Territorial con la promulgación de la ley de la Nueva Ordenación Territorial de la República el 7 de agosto de 2015 que asigna nuevas competencias a las Regiones y se trazó un nuevo mapa de Regiones metropolitanas mediante la agrupación de algunas para reducir el número de las existentes en pro de optimizar el tamaño del Estado. En 2016, entra a regir el nuevo mapa regional con la reducción del número de regiones de 22 a 13 y se oficializó la plataforma Estado – Regiones, mediante la firma entre el Primer Ministro y el Presidente de la Asociación de las Regiones de Francia, con el propósito de dar impulso al empleo y al desarrollo económico, pero se rechazaron las complementariedades entre el Estado y las Regiones, y se promovió el derecho a la experimentación local para ser más eficaces en la lucha contra el desempleo y con la Ley de Hacienda de 2017, también se busca la manera de devolver más autonomía fiscal a las Regiones.

Las elecciones presidenciales de 2017 estuvieron marcadas por llamar la atención hacia las regiones y es así como los candidatos presentaron 8 propuestas para la regionalización y 6 para los territorios de ultramar. Es un momento de crisis con el presidente elegido por la reducción de los recursos de las regiones y la oposición a la transferencia en las competencias relacionadas con la formación profesional. Posteriormente, con el propósito de fortalecer los vínculos, en 2018 se creó un ministerio encargado de las relaciones con las autoridades locales para restablecer el diálogo entre el Estado y las regiones.

Como resultado de este largo proceso regional en Francia, se ha logrado contar con unas regiones más fuertes cuyas funciones pasan desde la coordinación en su territorio de todas las acciones en términos del manejo de la dinámica de la economía y propenden por la conformación de clústeres de competitividad, también, se encargan de las políticas de transporte de los trenes expresos regionales y del transporte interurbano, la formación profesional, la ordenación del territorio y la agricultura.

Para la discusión de los temas regionales y la toma de decisiones de las políticas públicas, existen 11 Comisiones temáticas, así:

- Agricultura, alimentación, silvicultura y pesca
- Economía (turismo, economía social y solidaria, investigación, innovación)
- Administración general (finanzas, recursos humanos, evaluación y prospectiva)
- Transición ecológica y energética
- Desarrollo territorial
- Educación, orientación, formación y empleo
- Economía de ultramar y marítima
- Movilidad, transporte, infraestructura
- Cultura, deporte, juventud, ciudadanía europea e internacional
- Salud y formación social.

De la anterior revisión del modelo regional francés cabe destacar algunas coincidencias en lo que ha sido planteado en Colombia en relación a que la propuesta regional colombiana también se rige por unos principios que propenden por la solidaridad, subsidiariedad, entre otros y, adicionalmente, en la conformación de las regiones administrativas también existen ejes temáticos similares a las Comisiones Temáticas de Francia para la gestión de los asuntos regionales. También, es de señalar que, en ambos casos, el proceso es reciente, no obstante, se reconoce que en Francia el modelo regional francés está consolidado y muy avanzado en términos de la organización de funciones como las vías férreas, por ejemplo.

Sin embargo, la novedad del modelo regional francés que se destaca está en la denominada “experimentación regional” consagrada como derecho en la Constitución y en los principios fundamentales promulgados por la ley constitucional del 28 de marzo de 2003 que reconoce un derecho a la experimentación para las autoridades locales los cuales podrán, cuando así lo disponga la ley o el reglamento, “derogar, con carácter experimental y por un objeto y una duración limitados, las disposiciones legales o reglamentarias que rijan el ejercicio de sus competencias” Artículo 72, ley de 2003.

Otro aspecto a señalar es la diferenciación en términos que se considera que mientras en Francia la formación de regiones corresponde a una forma de organización administrativa, en Colombia esta conformación en regiones administrativas obedece a intereses políticos. Autores como Vidal (2001) y Alfonso (2019) coinciden en esta connotación del modelo regional francés que evidencia un carácter administrativo más que político, a diferencia de lo que se puede observar en el proceso en Colombia.

Sin embargo, en Francia las regiones adquieren un carácter de colectividad territorial que se identifica con el carácter de ente territorial que va a lograr la región en una fase siguiente a convertirse en región administrativa y de planificación.

b. Las regiones en Italia

En el período posterior a la Segunda Guerra mundial, como resultado del proceso de reconstrucción, en Italia se marcó una tendencia hacia el establecimiento de la escala regional adicional a la municipal y provincial, ya existentes. La forma de organización regional de Italia quedó promulgada en la constitución de 1948, a partir de la cual se conformaron 19 regiones y se reconoce la autonomía. Según el artículo 115 de la Constitución “las regiones están constituidas en entes autónomos con funciones propias” como afirma Vidal (2001, p. 79) y que, además, se establece que cada región fija las reglas para la organización al interior de dicha región. Es decir, funcionan como entidades autónomas.

En concordancia con lo anterior, Vidal (2001, p.79) menciona que el artículo 123 de la Constitución Italiana señala que:

Cada Región tiene un estatuto, que, en armonía con la Constitución y las leyes de la República, establece las normas relativas a la organización interna de la Región. El estatuto regla el ejercicio de la iniciativa y del referéndum sobre las leyes y medidas administrativas de la Región y la publicación de las leyes y de las reglamentaciones regionales.

El proceso de regionalización en Italia tiene como rasgo característico la existencia de dos tipologías de región. Por un lado, un régimen diferenciado de autonomía, que se atribuye según las necesidades locales especiales y cuyas atribuciones surgen por mandato constitucional, por otro lado, las regiones de estatuto ordinario que cuya regulación se basaba en estatutos propios aprobados en el Parlamento, además, estas últimas, entran en vigencia en los años setenta a pesar que en 1953 se había expedido el régimen de estatuto ordinario, como menciona Vidal (2001, p. 81). Por el contrario, las regiones de estatuto especial, como ya se mencionó se organizaron por mandato constitucional.

La asignación de funciones administrativas a las regiones de régimen ordinario se estableció mediante la figura de la delegación a través de las leyes 281/1970 y

382/1975, y los decretos leyes de 1972 y de 1977 (Vergotini, 1998). Debido a todo este conjunto de normas, es posible entender el lento proceso regional en lo que tiene que ver con las regiones de régimen ordinario. No obstante, se reconoce que inicialmente se presentaron dificultades de coordinación entre el Estado y la escala regional como resultado de la armonización entre los dos niveles administrativos que se fueron subsanando con la expedición de las mencionadas leyes para la asignación y delegación de funciones. De esta manera, la Ley de 1970 entró a legislar sobre las competencias regionales y la Ley 59 de 1997, sobre los temas que superen la escala regional, es decir, los relacionados con el alcance de objetivos de interés nacional.

Desde la década de los años 90 la organización territorial propende por la formación de regiones metropolitanas, pero especialmente, en la región de Bologna hubo algunos avances incipientes que posteriormente se concentraron con la expedición de la Ley nº 56 del 7 de abril de 2014, “relativa a disposiciones sobre las ciudades metropolitanas, las provincias y sobre las uniones y fusiones de municipios” Hildebrand (2017, p.33).

La Constitución de 1948 fue objeto de reformas relacionadas con el sistema regional, como lo fue la Ley Constitucional de 1999 que introduce varias modificaciones, pero una de las más relevantes es la región como ente político.

Hubo otra reforma constitucional en 2001 que reconoce la región como nivel de gobierno e introdujo una novedad con la división del poder legislativo y funciones administrativas entre el Estado, las regiones y las autonomías locales, de tal manera, que la región adquiere funciones que antes no poseía, como señala Torchia (2009).

Actualmente, Italia está conformada por 20 regiones y organizadas en cinco áreas geopolítica, bajo la dirección de un presidente y una junta regional que lo rige desde el punto de vista ejecutivo y el poder legislativo, lo ejerce a través del Consejo Regional. Existen dos tipos de regiones, así: regiones con estatuto ordinario y regiones autónomas con estatuto especial.

Según el artículo 114 de la Constitución: “Los Municipios, las Provincias, las Urbes metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución”.

Las regiones se rigen por un estatuto que debe estar armonizado con la Constitución con el propósito de determinar la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento de las mismas.

De esta manera, el modelo regional en Italia es un ejemplo del largo proceso que implica la conformación regional, teniendo en cuenta las reformas legislativas y constitucionales que se llevaron a cabo desde 1948 hasta la reforma 2001, como lo confirma Torchia (2009), cuando señala que el sistema de gobierno regional quedó definido durante el período comprendido entre finales del siglo XX y principios del XXI.

c. El caso de España

La construcción del modelo regional en España ha sido muy dinámica como se colige al revisar la evolución del proceso constitucional, dado que se identifican siete diferentes constituciones que desde 1812 fueron conformando y modificando el panorama regional del país. Las demás constituciones fueron: en 1837, 1945, 1869, 1876, 1931 y 1978.

No todas las constituciones tenían aspectos relacionados con la formación regional y las modificaciones en la organización territorial del país. Específicamente, en la de 1931 se resalta la afirmación de la democracia y el regionalismo como hechos destacados. Posteriormente, con la expedición de la Constitución de 1978, se sentaron los fundamentos para la modernización de la organización territorial, con base en la descentralización y, en especial, el reconocimiento y adopción de los estados autónomos como resultado de la fase posterior a la vigencia de la dictadura franquista que rigió en España durante cerca de 40 años.

En la Constitución de 1931 se planteó la idea de las autonomías en España y sembró la semilla para la instauración del Estado Autonómico Español que se concretó con la expedición de la Constitución de 1978.

Como señala Vidal (2001, p.92)

En el texto de la Constitución de 1931, se declara que "la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones" (art. 1 °). Más adelante (art. 8°) al contemplarse la organización nacional se declara que el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por "municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyen en régimen de autonomía".

De acuerdo con la Constitución, la administración del territorio se rige bajo los siguientes principios:

- Principio de autonomía, dado que la Constitución confiere la autonomía a las comunidades autónomas con poderes legislativos y autonomía política dentro del territorio correspondiente.
- Principio de participación democrática, dado que hay elecciones democráticas bajo la figura del sufragio.
- Principio de autonomía financiera, según el cual los entes territoriales dispondrán de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que les competen y que puedan dotarse de recursos propios a partir de la asignación de impuestos, así como de la participación en los recursos del Estado y de las comunidades autónomas.
- Principio de solidaridad, de acuerdo a esto, el Estado está facultado para garantizar un equilibrio económico adecuado.

Actualmente España está organizada en 17 comunidades autónomas en las que, cada una cuenta con un Gobierno autonómico, una Asamblea autonómica legislativa y un Estatuto de autonomía que establece la denominación, el territorio, el modelo organizativo y las competencias que la comunidad asuma. Como se ha mencionado, este proceso de organización territorial ha sido extenso y es así como se afirma que entre diciembre de 1979 y febrero de 1983 se aprobaron los Estatutos de Autonomía que permitieron conformar las 17 comunidades autónomas actuales. Las comunidades autónomas quedaron facultadas de acuerdo con la ley vigente para que puedan crear comarcas, además, de agrupaciones entre municipios y organizarse en áreas metropolitanas.

A pesar del respaldo constitucional que soporta el proceso de la organización territorial, en términos de la armonización entre los entes territoriales se encuentran críticas acerca de la gobernanza y el desarrollo metropolitano. Romero (2012), hace un análisis crítico de los avances y de los vacíos que existen por la falta de coordinación entre los actores políticos que surgen como resultado de la implementación de la Constitución de 1978 con la creación de las Comunidades Autónomas, lo que generó fallas en la gobernanza territorial debido a la falta de cooperación y coordinación y en temas de interés para las diferentes regiones. Además, menciona que la idea de la descentralización no es garantía de mejoras en la gobernanza territorial, lo que implica que aún faltan aspectos por mejorar.

A modo de ejemplo, Romero (2012, p.27) señala los sectores que requieren de una gobernanza territorial adecuada, entre ellos: estrategia de Desarrollo Sostenible, de adaptación al cambio climático, manejo de residuos, medio ambiente urbano y gestión de aguas.

Dentro de este orden de ideas, Hildebrand (2017) afirma que en España hay 46 áreas metropolitanas de las cuales sólo 14 tienen aprobado el plan territorial como principal instrumento que permite la organización del territorio en cuestión, lo que sugiere que es un aspecto necesario para lograr una adecuada gobernanza metropolitana y multinivel. Adicionalmente, Hildebrand (2017, p. 43) señala también que

En 2016 solo once de las 17 comunidades autónomas tienen aprobado el plan de ordenación del territorio regional, que abarca el conjunto del territorio de cada Comunidad Autónoma y que, sin perjuicio de normas vinculantes para determinadas cuestiones, tiene un carácter primordialmente estratégico.

Algunos de los planes metropolitanos mencionados por Hildebrand (2017) son Normas Urbanísticas Comarcales de Pamplona, Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada, Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz, Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga, Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, entre otros.

Dentro de los ejemplos a destacar para el logro de la implementación de la gobernanza metropolitana está el caso exitoso del Plan Director Urbanístico Metropolitano del Gobierno del área metropolitana de Barcelona que constituye un avance positivo en la consolidación del modelo metropolitano.

d. El referente de la gobernanza metropolitana en Canadá

Un caso destacado en el tema de la gobernanza metropolitana que merece especial atención es Canadá por el carácter exitoso del modelo propuesto y los avances en materia de gobierno metropolitano. En este sentido, Canadá se reconoce como uno de los países pioneros en la construcción institucional de la gobernanza metropolitana, como señalan Rojas, Roura & Güell (2005). No obstante, en palabras de Lefèvre (2005, p. 196) “el problema principal de la gobernabilidad de las áreas metropolitanas es su establecimiento como entidades políticas”, es decir, aparte del hecho metropolitano es

necesario contar con una figura formal para lograr los acuerdos a escala metropolitana que involucren diferentes actores como la sociedad civil o los actores privados.

A modo de ejemplo de autoridades con incidencia en la escala metropolitana está el caso de La Communauté Métropolitaine de Montreal (CMM) que fue creada en 2001, comprende 64 municipalidades. Este organismo metropolitano se encarga del desarrollo económico, la planificación estratégica y del uso de la tierra, la cultura, la vivienda social, la recolección de basura y la infraestructura metropolitana, para lo cual dispone de recursos propios. Lefèvre (2005).

Las provincias de Ontario (Toronto) y Quebec (Montreal), como ejemplo de autoridades conjuntas supramunicipales, fusionaron las municipalidades principales de tal manera que quedó una gran urbe central, debido a lo cual, actualmente estas dos áreas metropolitanas cuentan con ciudades centrales pero que generan conflictos con el área de influencia dados algunos desequilibrios y choque de fuerzas entre las demás municipalidades, como señala Lefèvre (2005). Dentro de este orden de ideas, esto se considera relevante en relación a la RAP-E RC, dado que “las soluciones que han sido previstas para afrontar la dominación por parte de la ciudad central, tienen que encarar la “contratendencia” actual de reforzar el poder de las urbes principales” p. 228, porque Bogotá como núcleo central de esta región ejerce gran influencia sobre el resto de las ciudades y, se esperaría que con la RAP-E RC, se lograra atenuar tal centralismo en búsqueda de reforzar la influencia de las demás ciudades que conforman la región.

Latendresse (2002), señala al respecto que, en términos de la gobernanza se propende por una reconfiguración de los vínculos entre diferentes actores como el Estado, los actores privados y la sociedad civil. En sus propias palabras

Desde hace aproximadamente un decenio, a instaurar las reformas institucionales enfocadas a redefinir la gestión y la planificación de los asuntos urbanos en los niveles metropolitano y local. Desde 1996, al menos seis provincias de las diez con las que cuenta Canadá han iniciado los pasos para llevar a cabo las reorganizaciones territoriales y administrativas; son Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Ontario, Alberta y Columbia Británica. Latendresse (2002, p. 84).

La redefinición de los vínculos entre los actores antes mencionados implica también una reconfiguración a escala metropolitana que, en el caso de Canadá, como señala Latendresse (2002), la primera ciudad que implementó un gobierno supramunicipal para atender la gestión de los asuntos urbanos y metropolitanos fue Toronto en 1953. Cabe resaltar que, en este sentido, continua la autora señalando que, el gobierno de

Toronto fue el primero en tener autonomía no solo respecto a otros niveles de gobierno, sino también frente a otras provincias como Columbia Británica o Québec y señala que, desde la década de 1990, han logrado consolidar la aglomeración metropolitana.

Uno de los rasgos notables del proceso de gobernanza metropolitana en Canadá está relacionado con los procesos informales que se desarrollan a través de la colaboración y participación con arreglos y acuerdos entre actores. A modo de ejemplo de este tipo de arreglos informales se resalta la Comunidad Metropolitana de Montreal, la cual surge en respuesta ante la necesidad de ampliar la gestión sobre un territorio más extenso en términos metropolitanos y en términos de mejorar la capacidad de planificación regional. En este sentido, es comprensible que “la complejidad de las relaciones intergubernamentales se manifiesta como un tema que debe asumirse en el estudio de la gobernanza urbana y metropolitana canadiense” como señala Latendresse (2002, p. 94).

Esta complejidad de la gobernanza metropolitana en Canadá ha sido evidente, como se colige de la literatura revisada sobre el tema y se entiende que se refiere a la urgencia de atender los retos y superar los desafíos que surgen de las relaciones entre dos niveles como son el Gobierno Federal y las provincias.

Sin duda, la gobernanza metropolitana en Canadá es diversa debido al carácter federal de su organización territorial, lo que dificulta tener un modelo general para todas las provincias y regiones metropolitanas, lo que “define la naturaleza de las relaciones entre los diversos niveles gubernamentales” (Latendresse, 2002, p. 95), lo que se considera debería ser una ventaja para establecer instancias de gobernanza metropolitana acordes con las características propias del territorio en cuestión.

De la diversidad territorial canadiense, otro ejemplo, es el caso de Metro Vancouver, creada como una organización de gestión y planificación de servicios públicos regionales (agua, acueducto y alcantarillado, y gestión de desechos sólidos), además, planifica el crecimiento urbano, administra un sistema de parques regionales, proporciona viviendas asequibles y funciona como una federación regional. Se trata de una subdivisión administrativa de Columbia Británica y que comprende el área metropolitana de Vancouver. Corresponde a una federación de 21 municipios, un área electoral y una zona que cuenta con una reserva indígena que en Canadá se denomina como Primera Nación.

e. Las regiones en Alemania y la gobernanza metropolitana

La carta constitucional alemana data de 1918 conocida como Constitución de la República de Weimar, aunque previamente hubo una Constitución en 1871. Estas dos constituciones representan los antecedentes de la denominada Ley Fundamental que empieza a regir en 1949 y que fue objeto de múltiples reformas hasta lograr la organización actual del territorio. Como señala Rovira (2006, p. 10)

La reforma constitucional es algo frecuente en Alemania... desde que entró en vigor, en 1949, se han aprobado hasta la fecha 52 leyes de reforma constitucional, 39 de las cuales afectan de manera directa a la relación entre el Bund y los Länder, y de manera especial a la distribución de poderes entre ambas instancias de gobierno.

De acuerdo con la síntesis presentada por Rovira (2006), enfatiza en la Ley de revisión de la Ley Fundamental de Bonn de 2006 que “introduce la más amplia reforma del federalismo que se ha producido en Alemania desde 1949” p. 41 y la reforma de 1992 que, en suma, modifican las competencias en materia legislativa y ejecutiva del *Bund* y de los *Länder*.

La República Federal Alemana consta de 3 niveles administrativos: el federal, el regional y el municipal. Alemania consta de 16 Estados o Länder de los cuales 3 son ciudades Estado (Berlín, Bremen y Hamburgo) y 3 estados libres (Baviera, Sajonia y Turingia). En términos generales, la organización territorial de Alemania se divide en 16 Estados Federados, seguido de las regiones administrativas y bajo esta división están los distritos, municipios y ciudades no adscritas.

Los Lander (regiones) son los estados federados, esto es, cada uno de los 16 estados federados y el Bund es el Estado Federal. Además, existen las Regiones Administrativas (Regierungsbezirk) que corresponde a una subdivisión de los estados federados o Lander. Actualmente, cinco estados están divididos en 22 regiones administrativas así:

Estado federado	Regiones administrativas
Baden-Wurtemberg Baden-Wurtemberg	Friburgo, Karlsruhe, Stuttgart, Tubinga
Baviera Baviera	Alta Baviera, Baja Baviera, Alta Franconia, Franconia Central, Baja Franconia, Alto Palatinado, Suabia

Estado federado	Regiones administrativas
Hessen Hesse	Darmstadt, Gießen, Kassel
Renania del Norte-Westfalia Renania del Norte-Westfalia:	Arnsberg, Colonia, Detmold, Düsseldorf, Münster
Sajonia Sajonia	Chemnitz, Dresde, Leipzig

A diferencia de Francia, en Alemania la región es una figura administrativa y no es considerado un ente territorial que se fija de acuerdo con los requerimientos que en materia de planificación y ordenamiento territorial se susciten, como señala Urteaga (2011).

Hildebrand (2017 p. 27) afirma que “Alemania, país europeo donde la gobernanza metropolitana y la práctica de planes territoriales metropolitanos han alcanzado su mayor plenitud y consolidación”. De tal manera que, las regiones metropolitanas en Alemania se han logrado consolidar gracias a la formulación e implementación del plan territorial metropolitano. Debido a esto, se toma como referente relevante para el análisis de la gobernanza metropolitana.

Alemania está conformada por 24 áreas metropolitanas, además, de las 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea. A escala subregional, la planificación territorial a escala subregional se lleva a cabo mediante los Länder. El Land es considerado como Gobierno regional y el instrumento de planificación territorial del Land es el Plan territorial regional. Existen 16 lander que vendrían a ser equiparados con los departamentos en Colombia, sólo que como Alemania es una república federada, es decir, son estados con constitución propia.

De acuerdo con lo anterior, Alemania se encuentra organizada en 16 Lander dispuestos según la Ley Federal de Ordenación del Territorio y cuenta con 11 regiones metropolitanas. Las regiones son: Berlin-Brandenburg); Bremen-Oldenburg; Frankfurt/Rhein-Main; Hamburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen; München, Nürnberg, Rhein-Neckar; Rhein-Ruhr; Sachsendreieck y Stuttgart.

Cuenta además con autoridades metropolitanas en 21 áreas metropolitanas, que lideran la gestión en temas relacionados con transporte, planificación territorial, desarrollo regional, disposición de residuos, provisión de agua, salud, cultura, energía, educación y turismo. (Hildebrand, 2017).

Se destacan las autoridades encargadas de la gobernanza metropolitana presentes en Stuttgart creada en 1994 y la región urbana de Hannover creada en 2001.

Constituyen entes metropolitanos plurifuncionales, porque tienen competencias varias materias relevantes para el desarrollo sostenible y competitivo del área metropolitana, entre ellas, planificación territorial, transporte público y promoción económica. En el caso de la Región Hannover, el catálogo de las materias de competencia metropolitana es más amplio, ya que este ente metropolitano se ha institucionalizado jurídicamente bajo la forma de un Ente territorial de ámbito subregional. (Hildebrand, 2017, p.35).

Tal como se espera que suceda en Colombia, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Ley de Regiones de 2019.

En opinión de Hildebrand (2017) la existencia de un gobierno metropolitano propende por el desarrollo y la competitividad económica de la región y como lo hace notar, resulta de interés nacional a partir de la acción conjunta de la región de Stuttgart y el Land de Baden-Württemberg lo que representa una verdadera gobernanza en términos metropolitanos. En la Región Stuttgart y en la Región Hannover cuentan con planes territoriales metropolitanos desde 2009 y 2016, respectivamente.

Aparte de la organización del territorio alemán, vale destacar las aglomeraciones metropolitanas, de tal forma que los gobiernos metropolitanos se estructuran para enfrentar los retos metropolitanos lo que implica la necesidad de tener un conocimiento político de la realidad metropolitana (Tomás, 2018). Un ejemplo de la gobernanza metropolitana en un contexto como el referido, se presenta en el área metropolitana de Stuttgart y Hannover, bajo la forma del modelo a dos niveles, en el cual se mantiene cada municipio como ente autónomo, pero con una autoridad que asegure la coordinación metropolitana. Además, Alemania cuenta con agencias metropolitanas que se encargan de coordinar la prestación de un servicio específico como el transporte en Múnich para lo cual se realiza la planificación regional (a través de la Regionaler Planungsverband München, RPV), (Tomás, 2018, p.58).

Como lo hace notar Perrin (2021) el reconocimiento de hecho metropolitano requiere de una respuesta institucional, debido a lo cual se han creado entidades como *Metropolregionen* en Alemania. También cuentan con otras figuras el Grupo de Iniciativa Regiones Metropolitanas Transfronterizas que vincula los “Länder con otras asociaciones regionales u otras agrupaciones de planificación) promoción y fortalecimiento de la cooperación transfronteriza en las eurrregiones del Mosa-Rin, el Alto Rin, la Gran Región y el Lago de Constanza, en palabras de Perrin” (2021, p.97). Dentro de este orden de ideas, este autor señala que, en Alemania, las regiones

metropolitanas en el contexto europeo supera no solamente la escala nacional sino alcanza lo internacional, de tal manera que plantea que entre países se identifican y comparten retos y requieren respuestas conjuntas que implican desafíos y la necesidad de una gobernanza metropolitana mayor y Alemania así como otros países vecinos han demostrado avances en la conformación de estos mecanismos para ejercer la gobernanza metropolitana en varias escalas territoriales.

En suma, el análisis previo de las experiencias a escala internacional, no sólo del proceso de formación regional sino la evolución hacia de formas de gobernanza metropolitana posteriores, sirve como marco de referencia para el abordaje del caso de la RAP-E RC.

3.2 Antecedentes: divisiones territoriales y propuestas de regionalización en Colombia

La revisión de los antecedentes parte de una exploración del proceso histórico de lo que han sido, por un lado, una descripción de las divisiones territoriales como forma de organizar el territorio, y, por otro lado, algunas de las propuestas de regionalización que a lo largo de la historia se han planteado. En la segunda parte del capítulo, se describen los esquemas asociativos en Colombia y en la tercera parte, se presentan los antecedentes específicos de la RAPE Región Central para explicar enseguida qué es la RAPE Región Central y cuál es el marco normativo que lo rige.

3.2.1 Revisión del proceso histórico geográfico de la regionalización

a. El proceso histórico geográfico de la división político administrativa

En primer lugar, conviene precisar que como afirma Herrera (2006), la historia del proceso de ordenamiento del territorio no empieza en 1492, sino que previamente a la llegada de los españoles, durante el período prehispánico, en el territorio ya existía gran cantidad de población “que contaba con mecanismos altamente complejos para delimitar los territorios de los diversos grupos que lo habitaban” Herrera (2006, p.119) lo que evidencia que los pueblos nativos ya tenían formas socioespaciales que resultaron de las formas en que se apropiaron del medio natural a su disposición, (Espinosa, 2018). De donde, resulta que, se trata de mirar cómo coexistieron estas dos formas y las divergencias que esto pudo acarrear con el esquema que traían los europeos.

En el análisis realizado por Herrera se identifica que, en algunos territorios hubo coincidencias en la forma como estaban organizados los pueblos originarios en relación a la forma como fueron dispuestos por los españoles. Específicamente, hace referencia a los “zipazgos” que eran los territorios bajo el gobierno del Zipa como gobernante del pueblo muisca, en el que encontró convergencia entre este zipazgo y la posterior delimitación de la provincia de Santafé y los cacicazgos y la demarcación de los corregimientos coloniales. Es decir, hubo concurrencia entre la forma en que se organizó el territorio por parte de los españoles y las formas de organización indígenas que los precedían Herrera (2006, p.125). Precisamente, Espinosa (2018), menciona que los espacios de los muisca coinciden con la actual estructura urbano regional del país. (P. 259). Sin embargo, en algunos casos, señala Herrera que a los territorios indígenas fueron sumados otros territorios de otros pueblos como es el caso de los Muisca a los que se les anexaron parte de los territorios Tunebo o U’wa.

Resulta interesante señalar que, la continuidad entre la territorialidad existente y el ordenamiento que impusieron los españoles, se debe a las medidas de sometimiento a los pueblos indígenas y que este hecho de “someter a un grupo en cierta forma implicaba controlar el territorio de ese grupo” Herrera (2006, p. 131). De tal manera que, en este proceso se fragmentó el territorio mediante la distribución en encomiendas y pueblos de indios.

Según Herrera, no eran claros los criterios de los españoles utilizados para delimitar sus territorios, sin embargo, considera que obedecían a la forma como eran atravesados por elementos naturales como los ríos. Además, de aspectos relacionados con la cohesión que encontraban en una determinada comunidad, más que por aspectos políticos. En sus propias palabras:

Podría plantearse, entonces, al menos a manera de hipótesis, que las estructuras de ordenamiento territorial prehispánicas continuaron jugando un papel importante durante el período colonial, tanto allí donde se acogieron y sirvieron de base para establecer las delimitaciones jurisdiccionales, como donde se desconocieron y se suplantaron. La continuidad entre uno y otro orden favorecía, en principio, su consolidación; por el contrario, la ruptura del orden preestablecido dificultó la labor de los administradores coloniales y disminuyó su capacidad para imponer uno nuevo, haciendo que la novedad resultara en muchos casos más bien hipotética o, si se quiere, más jurídica que real. Herrera (2006, p.136).

Ante la imposición de un nuevo orden a las formas preexistentes, se produjeron tensiones que generaron dificultades ante la aceptación de estas novedades por los pueblos originarios que pretendían arrasar con sus prácticas culturales y de organización de la sociedad que venían manejando desde hace cerca de 12.500 años antes como asegura Herrera. De tal manera que, estas tensiones dificultaban el control del territorio y de los pobladores, lo que, sumado a la variedad geográfica, de especies y de paisajes sugiere que así se estructuraran diversas formas de organización territorial.

El trabajo de Herrera resulta de gran valor por la exploración que la autora hace del tema del ordenamiento prehispánico y avanza en la explicación de la formación de las ciudades y que, en algunas ocasiones iba en la misma dirección de las formas preexistentes, como se observa a continuación:

El hecho de que se fundaran ciudades para controlar provincias indígenas, como sucedió en el caso de la ciudad de Cartago y la provincia de Quimbaya o de la ciudad de Anserma con la provincia a la que dieron ese nombre, permite apreciar la incidencia del ordenamiento territorial prehispánico en la configuración administrativa, que se iba estableciendo a medida que avanzaba la conquista. Ese ordenamiento preexistente no era necesariamente incompatible con el interés de fundar ciudades y villas que legitimaran el control de un capitán sobre un territorio, pero con frecuencia se observa que el establecimiento de nuevos asentamientos se vio presionado por la imposibilidad de controlar algunas provincias indígenas desde los asentamientos recientemente fundados por los invasores. (Herrera, 2006, p. 141).

Todo este análisis, parte del examen de las formas preexistentes y se sugiere que las continuidades o rupturas se generan por la tensión entre el ordenamiento territorial impuesto por los españoles y el ordenamiento ancestral, que en algunos casos era coincidente y en otros, por el contrario, se generó acorde con los intereses políticos, económicos y de orden administrativo del nuevo régimen. En últimas, la reflexión en torno a este tema amerita un examen más amplio pero que sólo es mencionado brevemente en la presente investigación, con el ánimo de hacer evidente y no dar por sentado que la forma de ordenamiento del territorio llegó de la mano de los españoles, sino que coexistió con las estructuras ancestrales y que, posiblemente como plantea la hipótesis de Herrera, este sea el origen de tensiones y rupturas que han incidido hasta nuestros días. Lo que resulta de interés para examinar, como se mencionó antes, si la configuración regional actual es consecuencia de un acumulado de desequilibrios territoriales que la han precedido.

En este capítulo, la revisión de los antecedentes busca responder a la inquietud ¿Cómo ha interactuado el ordenamiento territorial de los pueblos ancestrales con el ordenamiento espacial colonial y qué desequilibrios se fueron dando? Si eso ha desencadenado un acumulado de desequilibrios territoriales, donde posteriormente, aparecen los departamentos que dan poder a unas élites en detrimento de los pobladores.

Desde otro punto de vista, Zambrano & Bernard (1993), en el libro *Ciudad y territorio*, señalan que el proceso de poblamiento en Colombia, se remonta desde la llegada de los españoles donde afirman que desde esta época se inicia el proceso de ordenación del territorio bajo la forma de ordenanzas, capitulaciones y cédulas reales, de tal manera que, los autores consideran que en 1514 se dan las primeras normas urbanas. Posteriormente y dando continuidad al proceso de crecimiento del poblamiento del territorio, hacia 1550, ya se identificaron 93 núcleos urbanos ubicados en diferentes localizaciones y pisos térmicos como señalan los autores: “De estos, 28 estaban ubicados a más de 2.000 metros sobre el nivel del mar, es decir, en clima frío; 24 entre 1.000 y 2.000 metros en clima medio; y 41 a menos de 1.000 metros, en clima cálido”. Zambrano & Bernard (1993, p. 42).

Este trabajo plantea el proceso dinámico de la formación de ciudades y el poblamiento del territorio, pero, además, avanza en el análisis de la formación de la centralidad alrededor de la región central, donde se concentró la mayor parte de los encomenderos y la sede de una Audiencia y del Arzobispado. Esta tendencia fue señalada por Zambrano & Bernard (1993, p. 43):

Santafé ejercía la primacía urbana sobre una amplia región, que incluía varias subregiones, pues se extendía desde San José de Cúcuta hasta Neiva en el valle del Alto Magdalena... antes de la Conquista era el territorio con la mayor densidad demográfica. Como región, se veía favorecida por disponer de las tierras altas de la Cordillera Oriental, desde Pamplona hasta el Altiplano Cundiboyacense, y por los numerosos valles interandinos de clima medio, además de las tierras calientes, como los Llanos Orientales y el valle del río Magdalena. Por lo tanto, contaba con todos los pisos térmicos, lo cual le permitía disponer de una oferta permanente de alimentos, base fundamental para la alta densidad demográfica.

El análisis de Zambrano & Bernard (1993) muestra la relevancia que fue adquiriendo la región central, a partir de convertirse en sede de las entidades que representaban la

delegación de poderes políticos desde España y que se fueron replicando en el territorio nacional y cómo se fue formando “la primera red urbana”. Debido a que, como se mencionó anteriormente, en esta región existía diversidad de pisos térmicos y así, posibilidades de contar con una gran diversidad de recursos, se generó un intercambio de productos.

Como se venía señalando, en el siglo XVI, Santafé tenía la primacía urbana, como sede de los poderes coloniales y la consolidación de la red urbana. Posteriormente, en el siglo XVII, se ralentizó el crecimiento de la creación de nuevos municipios, sin embargo, 44,9% de los municipios creados en este período, fueron en la región central. En el siglo XVIII, fue el período de mayor dinamismo. Se crearon 264 de los actuales municipios, con un cambio en la tendencia de poblamiento en las regiones hacia pisos térmicos medios, en reemplazo de la fundación de ciudades en clima cálido, (Zambrano & Bernard, 1993). Específicamente, cerca del 60% de los habitantes de la Nueva Granada vivían en la región central.

El siglo XVIII, se caracteriza por la gran expansión urbana, una dinámica poblacional y cambios en el proceso de urbanización, dado por:

La Nueva Granada en el siglo XVIII era un país desigualmente ocupado y muy pobremente poblado, estaba dividido en grandes unidades administrativas que abarcaban territorios desmesurados, las cuales se hallaban parceladas en unidades espaciales organizadas alrededor de un complejo sistema formal de jerarquías urbanas, conformado por ciudades, villas, parroquias, pueblos de indios y lugares. (Zambrano & Bernard, 1993, p. 57)

De acuerdo con esta descripción, se afirma que el modelo de ocupación del territorio se orientaba hacia la dispersión, contrario a la idea de integración, que pretendía la colonización española. En el siglo XIX, se verifica que las ciudades con más población se concentran en la zona central “donde se encontraba la red urbana más activa de la Nueva Granada” (Zambrano & Bernard, 1993, p. 89). En este sentido, de acuerdo con los autores, la primacía pasó a estar determinada por el aspecto económico que “son las encargadas de acrecentar o disminuir los crecimientos poblacionales de las ciudades” (Zambrano & Bernard, 1993, p. 89).

El aporte de la revisión de este trabajo proviene del análisis del proceso del desarrollo de la red de ciudades y de la determinación de primacías urbanas en las diferentes épocas estudiadas. Se destaca, especialmente, el desarrollo de la región central y la consolidación de la primacía urbana.

Anzola (1998), en el libro *Municipios y Regiones de Colombia*, presenta un análisis de la evolución de la división territorial para lo cual distingue cuatro períodos de la historia con su correspondiente propuesta de división y organización territorial que van desde el poblamiento aborígen a finales del siglo XV hasta el poblamiento de las vertientes andinas a mediados del siglo XX que corresponde a la época caracterizada por la creciente urbanización del país.

A continuación, se describe brevemente cada período con su correspondiente propuesta de división y organización territorial de Colombia:

1. Poblamiento aborígen: finales del siglo XV, que abarcaban las regiones: Caribe poblada por los zenúes; zona andina con el avance de la economía agrícola, en el sudoeste del país con la extensión del imperio Inca, los tayronas en la zona norte y los muiscas en el interior del país.
2. Poblamiento español que abarca la época de la invasión española y la Colonia: proceso que llevó a la conformación de cuatro regiones: costeña, oriental, antioqueña y caucana.
3. Divisiones territoriales entre 1811 y 1885: caracterizados por ser la época de la formación de la nueva república, donde se presentan diferentes subperíodos con diferentes divisiones territoriales. Es decir, lo que se percibe es que, a medida que avanza el tiempo se va complejizando la estructura y organización del territorio:
 - 1811: Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada: Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja
 - 1819: La Gran Colombia: Comprendía la Capitanía General de Venezuela, el Reino de la Nueva Granada y la Presidencia de Quito.
 - 1824: República de Colombia con 12 departamentos: Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Cauca, Itzmo, Orinoco, Venezuela, Apure, Zulia, Ecuador, Asuay y Guayaquil.
 - 1853: caracterizado por un auge federalista, donde se establecieron 18 provinciales socioeconómicas que tuvieron vigencia hasta 1857, donde se reconoció la organización territorial en ocho estados: Panamá, Antioquia, Santander y los estados federales del Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena.
 - 1863: según la Constitución de Rionegro se cambió el nombre de Confederación por el de Estados Unidos de Colombia.

- Entre 1878 y 1886 caracterizado por una transición política y un cambio en la orientación hacia polos más dinámicos y la expansión de la frontera agrícola, lo que llevó a un mayor poblamiento de los valles interandinos y la ocupación de zonas entre el sur de Antioquia y Manizales. Un hito importante está representado en 1850 con la reactivación de los estudios geográficos, a partir de la llegada al país de Agustín Codazzi quien llevó a cabo la Comisión Corográfica.
 - Entre 1885 y 1912, se destaca la expedición de la Constitución de 1886 caracterizada por un centralismo político y descentralización administrativa. Se dio al país el nombre de República de Colombia y se estableció una nueva división político administrativa y territorial, donde se dividió en departamentos, intendencias, comisarías y municipios. Hacia 1902, se llevó a cabo la propuesta que continuó el trabajo de la Comisión Corográfica y propuso las cinco regiones naturales de Colombia: caribe, pacífica, andina, llanuras orientales y amazonas, con base en la identificación de la noción de “espacio y de ecosistemas acotados por condiciones naturales”, Anzola (1998, p. 34).
4. Poblamiento de las vertientes andinas a mediados del siglo XX: corresponde a la época caracterizada por la creciente urbanización del país. Un hecho relevante ocurre en 1935 con la creación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Este periodo se caracteriza por transformaciones en las dinámicas que se dieron en las regiones en que se consideraba la división del país, así: la región con más poblacional estaba en cabeza de la región antioqueña (pasó de 5,8% en 1778 a 13,5% en 1870) y la región oriental que era la más dinámica bajó de 58,2% en 1870 a 39,5% en 1951. Vale aclarar que en esta regionalización Cundinamarca formaba parte de esta región.

Uno de los antecedentes más antiguos se presenta en el artículo “La primera división regional de Colombia” (Blanco Barros, 2001), en el cual se destaca el aporte realizado por el geógrafo, cartógrafo, historiador y militar colombiano Francisco Javier Vergara y Velasco en 1888, quien ya en esta época intercambiaba cartas con Eliseo Reclus. En la Tabla 4, se describen las divisiones regionales planteadas por Vergara y Velasco:

Tabla 4. Primeras divisiones regionales en Colombia

<i>Año</i>	<i>Regiones</i>
1888, Ocho regiones naturales con base en las formaciones geológicas.	Castilla del Oro: Istmo de Panamá, San Andrés y Providencia Chocó: Alto y Bajo Antigua Popayán: Alto Patía, Hoya del Cauca – Cauca Central – Mesa Antioqueña Valle del Magdalena Nueva Andalucía: Sinú, Bajo Cauca, Bajo Magdalena, Valle del Cesar y del Ranchería, Sierra Nevada, La Guajira Selvas Amazónicas o Caquetá Planicies del Orinoco Mares y Fronteras
1893 – regiones geográficas naturales	Istmo Chocó Mesa Andina Valle del Magdalena Llanura Atlántica Cuenca de Maracaibo Llanos Caquetá
1901 – aumentó a 13 el número de regiones naturales propuestas	Región ístmica El Sur Sierras caucanas Montañas antioqueñas El Sinú Valle del Tolima Valle del Río Grande Costa Atlántica y Sierra Nevada La Guajira Comarca de Maracaibo El Reino Los Llanos El Caquetá (Amazonia)

Fuente: elaboración propia a partir de (Blanco Barros, 2001).

Blanco (2001) describe la investigación de Vergara y Velasco cuyos trabajos “se enmarcan en el concepto de región geográfica natural, que comprende tanto un análisis de las geoformas como de las condiciones climáticas y todos los aspectos que inciden en la agricultura y en los “productos naturales” que implican el desarrollo humano”. IGAC (2006, p.16). La reflexión de Blanco, pone de manifiesto que el interés por la cuestión regional no es nuevo, sino que, por el contrario, ha sido objeto de estudio desde antes de la llegada de los españoles y más aún demuestra cómo es necesario para pensar la organización territorial y sus implicaciones para el ordenamiento territorial. Además, destaca que Javier Francisco Vergara y Velasco fue el primer geógrafo que se ocupó del tema regional en Colombia, aplicando criterios desde el punto de vista de la geografía física.

En la Tabla 5 se presenta una síntesis de la evolución de las divisiones territoriales analizadas en esta sección de acuerdo con la revisión de los trabajos desarrollados por diferentes autores.

Tabla 5. Síntesis de las Divisiones territoriales o Divisiones Político Administrativas

Época histórica	Forma de ordenamiento
La Conquista (1508 – 1510)	Reales audiencias Gobernaciones Primeros municipios Encomienda Reducciones Resguardos Palenques
Nuevo Reino de Granada (1550 – 1716)	Santa Fe como capital Real Audiencia Provincias
La Colonia (1717 - 1810)	Virreinato como figura territorial y administrativa Cuatro regiones: Región de la Costa Atlántica; Región Caucana; Región de Santander; y Región del Reino que tenía como centros principales a Tunja y Bogotá.
Transición republicana (1810 – 1818)	Provincias Estados centralistas y federalistas
Gran Colombia (1819 – 1830)	Departamentos de: Venezuela, Cundinamarca y Quito. Los departamentos estaban divididos en provincias, cantones y parroquias.
Nueva Granada (1831 – 1858)	Con la promulgación de la Constitución de 1830, el territorio nacional queda reducido únicamente al departamento de Cundinamarca, dividido en 19 provincias.
Confederación granadina (1858 – 1863)	Se crean los nuevos estados soberanos, así: Panamá, Antioquia, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena.
Estados Unidos de Colombia (1863 – 1886)	La constitución de Rionegro divide al país en 9 estados independientes.
República de Colombia (Desde 1886)	Se presentan dos períodos así: 1. 1909 -1950: Se dividió el departamento de Caldas en: Caldas, Quindío y Risaralda y creación del departamento de Córdoba. 2. 1950 -2006: durante esta etapa se generan las bases institucionales para la regionalización a través de la realización del informe Le Bret, y procesos de planeación regionales a través de los CORPES.

Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2006, pp.8-17), Zambrano & Bernard (1993), Anzola (1998).

En la síntesis presentada en la Tabla 5 se describen de forma muy somera las divisiones territoriales que se presentaron en Colombia hasta el siglo XX, donde se puntualizan cómo se fue organizando el territorio nacional, a partir de la creación, fragmentación o

adhesión de nuevos departamentos y territorios que pertenecieron en su momento a otros países.

Para finalizar esta parte, por otro lado, se considera relevante ilustrar la evolución de los municipios de la RAP-E RC, para lo que cabe señalar que, al establecer una tipología para los 353 municipios que actualmente conforman la RAPE Región Central, el 47% corresponde a municipios que fueron creados antes de La República; posteriormente, el 27,2% de los municipios fueron creados durante el período comprendido entre 1886 hasta 1967, y finalmente, 9,3% de los municipios se crearon a partir de 1968, como se muestra en la Figura 4 y en la Tabla 6.

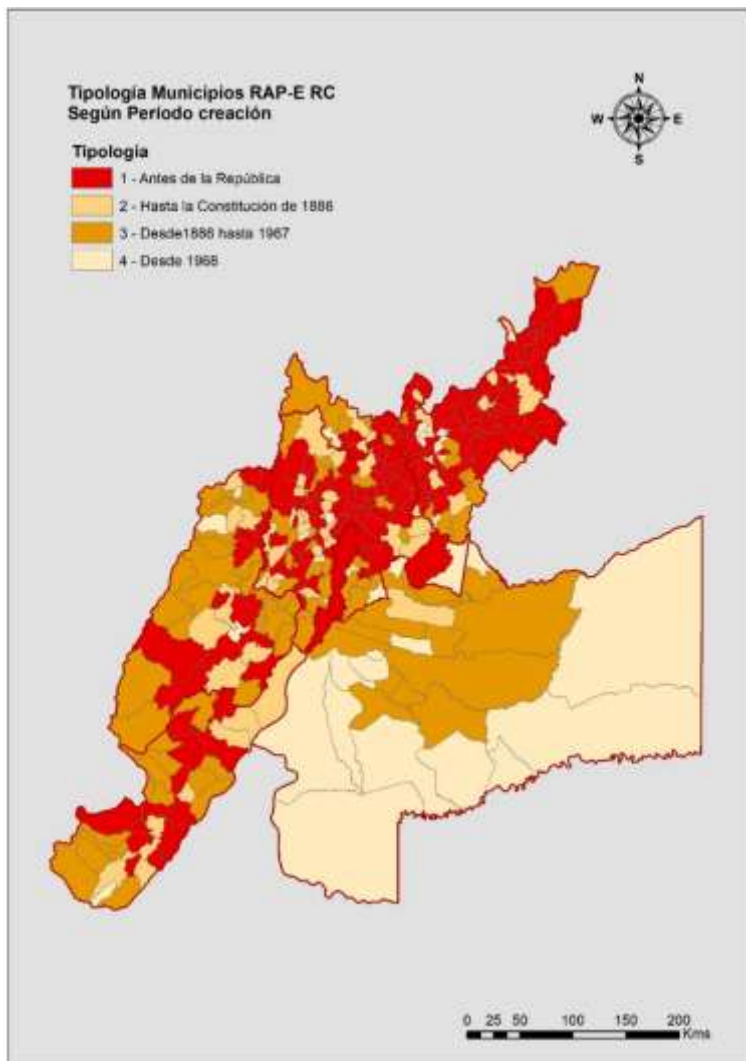


Figura 4. Creación de Municipios segregados de otros en la RAPE Región Central.
Fuente: elaboración propia con base en Divipola (DANE, 2019).

Según la Figura 4, llama la atención que después de 1968 no hubo tanta dinámica en la creación de municipios dado que fue la época en que Carlos Lleras Restrepo promulgó el Acto Legislativo que daba libertad para crear municipios. “Art. 11, #5°. “5a Modificar la división general del territorio, con arreglo al Artículo 5° de la Constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el Artículo 7°, y fijar las bases y las condiciones para la creación de Municipios”.

Tabla 6. Tipología de municipios según período de creación

Tipología	Municipios creados	%
1 - Antes de La República	166	47,0
2 - Hasta la C. de 1886	58	16,4
3 - Desde 1886 hasta 1967	96	27,2
4 - Desde 1968	33	9,3
Total general	353	100,0

Fuente: elaboración propia.

A continuación, en la Tabla 7, se presenta el resumen, por departamento, de los municipios que fueron creados a partir de haber sido segregados de otro u otros municipios en la RAP-E RC.

Tabla 7. Municipios creados a partir de la segregación de otros municipios en la RAP-E RC

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	Año de Creación	Segregado de
Boyacá	Caldas	1837	Chiquinquirá y Simijaca
	Chivatá	1976	Tunja
	Cubará	1965	Guicán
	Cucaita	1976	Tunja
	Chíquiza	1976	Tunja
	Chivor	1990	Almeida
	Guayatá	1820	Guateque
	La Victoria	1965	Muzo
	Motavita	1976	Tunja
	Oicatá	1976	Tunja
	Otanche	1959	Pauna
	Páez	1962	Miraflores
	Quípama	1986	La Victoria, Muzo y Otanche
	San Eduardo	1965	Berbeo
	San Luis de Gaceno	1956	Campohermoso
	San Miguel de Sema	1959	Chiquinquirá y Simijaca
San Pablo de Borbur	1959	Pauna	

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	Año de Creación	Segregado de
	Santa María	1961	Macanal
	Sora	1976	Tunja
	Soracá	1976	Tunja
	Tipacoque	1968	Soatá
	Tununguá	1962	Briceño
Cundinamarca	Agua de Dios	1870	Nillo y Ricaurte
	Cabrera	1963	Pandi
	Cachipay	1982	Anolaima
	El Rosal	1997	Subachoque
	Granada	1995	Soacha
	Guayabetal	1980	Quetame y Fosca
	Paratebueno	1981	Medina y Ubalá
	Sibaté	1967	Soacha
	Villagómez	1965	Pacho y Paima
	Isnos	1963	Pitalito
Huila	La Argentina	1959	La Plata
	Nátaga	1967	Tesalia
	Oporapa	1963	Tarqui
	Palestina	1984	Pitalito
	Santa María	1965	Palermo
	Barranca de Upía	1990	Cumaral
	Cabuyaro	1962	Puerto López
	Castilla La Nueva	1971	Guamal
	Cumaral	1955	Restrepo
	El Calvario	1955	Villavicencio
	El Castillo	1976	Granada y San Martín
	El Dorado	1992	Cubarral y El Castillo
	Granada	1956	Villavicencio
	Guamal	1955	Villavicencio
	Mapiripán	1989	San Martín
Meta	Mesetas	1981	San Juan de Arama
	La Macarena	1980	San Juan de Arama
	La Uribe	1990	Mesetas
	Lejanías	1981	San Juan de Arama
	Puerto concordia	1989	Puerto Rico
	Puerto Gaitán	1969	Puerto López
	Puerto Lleras	1965	San Martín
	Puerto rico	1984	San Martín y Puerto Lleras
	San Juan de Arama	1966	Granada
	San Juanito	1981	El Calvario
	Vista Hermosa	1968	San Juan de Arama
Tolima	Murillo	1985	Líbano
	Palocabildo	1996	Falan
	Planadas	1966	Ataco

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	Año de Creación	Segregado de
	Saldaña	1969	Purificación

Fuente: elaboración propia con base en Divipola (DANE, 2019).

b. Las propuestas de regionalización en Colombia

En este acápite se describe en forma cronológica, algunas de las propuestas de regionalización que han sido planteadas teniendo en cuenta diferentes criterios para su formulación (Recuadro 1). Este recorrido tiene el propósito de examinar si las propuestas revisadas, constituyen una forma de regionalización donde se intuyen intentos de organizar regiones. Así, desde el ámbito académico nacional, se enumeran brevemente varios trabajos sobre el proceso de regionalización en Colombia.

En el contexto reciente, desde los años 50 del siglo pasado se empieza a visibilizar los esfuerzos de integración y desarrollo regional, (SDP, s/f, p. 41). Debido a esto, los primeros documentos sugerían la necesidad de conformar regiones en torno a un polo principal o de desarrollo que se encontrase relacionado con su entorno rural. (SDP y UNCRD, 2014).

Se destacan dos aspectos relevantes que cada uno de los estudios realizados en esta época planteaba: primero, la integración regional en torno a un epicentro y, segundo, cada uno planteó una propuesta geográfica diferente, pero con énfasis en el papel centralizador del Estado.

En 1954, se incluye el componente ambiental al incorporar el concepto de ordenamiento territorial con base en las cuencas hidrográficas que posteriormente promovió la creación de las Corporaciones Autónoma Regionales (Preciado, 2015).

En 1958, la Misión Le Bret elaboró un diagnóstico del desarrollo nacional y propuso una forma de organización territorial en seis regiones, en torno a seis ejes principales que identifica así: Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Cali, Barranquilla y Popayán y que denomina como epicentros, además, destaca la importancia de generar instituciones que coordinen las políticas públicas en los territorios. También, se destaca que desde esta época ya se denotaba el vínculo crucial de Bogotá con los departamentos a su alrededor. (SDP, 2014). En desarrollo de esta Misión se enfatizó en “la importancia de reforzar los canales y vínculos de interdependencia entre Bogotá (centralidad) y los departamentos circunvecinos” (SDP, s/f, p. 35). Lo que lleva a plantear la pregunta ¿En qué momento la región central se volvió relevante y concentradora del poder?

Portadora de esa centralidad que se declara en cada una de estas propuestas de regionalización de contar con un núcleo alrededor del cual gravitan otros municipios.

El estudio desarrollado por Fornaguera y Guhl (1969) dio lugar al libro “Ordenación del territorio en base al epicentrismo regional”, en el que presentan una propuesta de regionalización para Colombia basados en el criterio del “epicentrismo urbano”, el cual consiste en asumir que un centro urbano tiene un área de influencia con la cual mantiene un vínculo creado a partir de una especialización urbana. Con base en el criterio de epicentrismo plantean una regionalización basada en seis regiones así: Región de Barranquilla y sus comarcas; Región de Medellín, Región Caldense; Región de Cali; Región de Bogotá y Región de Bucaramanga. El abordaje desde el criterio del “epicentrismo” adoptado por Fornaguera y Guhl, surge del análisis del rol de los centros urbanos, ya sea como centro de administración, civil, política, centro religioso, educativo o por su importancia y centralidad económica. En este sentido, señalan las interacciones que tiene este centro urbano con un área rural próxima y con otros centros urbanos.

Para los autores, la regionalización surge como resultado de la subdivisión territorial y consideran que es una labor que está en el campo de la geografía, toda vez que los fenómenos urbanos, sociales, económicos ocurren sobre el espacio geográfico. De esta manera, bajo la hipótesis de que la “distribución espacial y temporal del crecimiento demográfico podrá servir como indicador del desarrollo diferencial y experimentado por un área determinada en un período específico” Fornaguera y Guhl (1969, p. 3), consideraban que si había crecimiento demográfico este coincidía con “focos de desarrollo” y en tal sentido, explicaban que los decrecimientos obedecían a procesos migratorios internos. Dadas estas características diferenciales de crecimiento demográfico en relación al desarrollo de diferentes áreas, proponen una división regional para el análisis, descripción y así, entender los fenómenos que ocurren en ese espacio determinado. A ese proceso de división regional lo llamaron “regionalización”, y en este sentido, destacan que esta, debe ser “función de la geografía, en la medida en que los fenómenos humanos, sociales, culturales y económicos se ordenan en el espacio geográfico” Fornaguera y Guhl (1969, p. 11). El ordenamiento del espacio, según los autores, es esencial para la formulación de políticas, que deben tener en cuenta el carácter dinámico de los procesos sociales.

El Modelo de regionalización en Colombia (1966-1970) plantea que durante las décadas de los años 60 y 70 se promovió la integración regional entre municipios del país, con el fin de controlar lo que ya consideraban un notable crecimiento urbano en

varias zonas de Colombia. Se señala que desde la reforma constitucional de 1968 se promovió la integración regional a partir de las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios en varias aglomeraciones urbanas. (SDP, 2014).

Además, durante los años 60 del siglo XX el Gobierno Nacional adelantó varios estudios sobre modelos de regionalización del país, entre los que se encuentran el Modelo de Regionalización que llevó a cabo el Departamento Nacional de Planeación entre 1969 y 1976, que planteaba crear ocho regiones de desarrollo con un núcleo principal y también, se propuso la creación de regiones que abarcaran más allá de los límites departamentales. Es de destacarse que, desde estas propuestas, ya se tuvo como propósito buscar la reducción de los desequilibrios territoriales que ya se evidenciaban, tal como se observa en la siguiente afirmación:

A la par con la propuesta de regionalización, el modelo diseñado por el DNP enfatizó en la importancia de garantizar una distribución más equilibrada de los asentamientos humanos y las actividades económicas en el territorio a partir de la consolidación de un modelo de ciudades intermedias desconcentrado. (SDP, 2014, p.43).

En la Tabla 8 se mencionan las ocho regiones formuladas:

Tabla 8. Propuesta de Modelos de Regionalización del DNP

Región	Centro
Costa Atlántica	Barranquilla
Central	Bogotá
Sur occidental	Cali
Nor occidental	Medellín
Centro occidental	Pereira
Nor oriental	Bucaramanga
Magdalena Medio	Barrancabermeja
Sur central	Neiva

Fuente: Tomado de SDP (2014, p.38).

De acuerdo con esta propuesta de regionalización, se procuró incentivar una “distribución más equilibrada de los asentamientos humanos y las actividades económicas en el territorio” (SDP, p. 38). Es decir, se reitera que estos modelos y propuestas de regionalización tenían como objetivo de fondo, atenuar los desequilibrios entre las regiones.

Posteriormente, los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) surgieron hacia 1986 y estuvieron vigentes hasta 1999 y proponía una visión en torno a cinco regiones (Costa Atlántica, Occidente, Centro-oriente, Amazonía y Orinoquia) orientadas en el contexto de la descentralización que se estaba promoviendo para esta época. (SDP, s/f), dado que, como señala Fals Borda (1996, p. 18), durante la primera mitad del siglo XX, se había producido un incremento en la creación de departamentos y, el Estado se había centralizado en Bogotá y en las capitales de los departamentos, lo que generó descontento a nivel regional y se buscó atender las reclamaciones mediante la implementación de los CORPES.

Adicionalmente, señala Fals Borda (1996) que, durante estos años, se cambió la orientación de tomar la división territorial y se dio paso al ordenamiento territorial, lo que significa un cambio en el pensamiento que fue posible gracias a la intervención de geógrafos:

A partir de los años ochenta, el concepto simple de “división territorial” fue dando paso al del “ordenamiento del territorio” gracias a las contribuciones de geógrafos culturales y sociólogos rurales de escuelas alemanas y francesas que hicieron ver la complejidad del problema y la necesidad político – económica de hacerle frente. (Fals Borda, 1996, p. 18).

Este cambio en la orientación de la visión del ordenamiento territorial se concretó en años posteriores, con la promulgación de la Constitución Política de 1991, que recalco y promovió otras formas de integración regional. Posteriormente, a los CORPES, que como ya se mencionó estuvieron vigentes hasta 1999, se empieza una nueva era desde 1991, y se concreta años más tarde con la Ley 388 de 1997, aunque no deja de parecer relevante destacar la necesidad de analizar las causas y posibles implicaciones que pueda tener el hecho de que haya sido expedida primero la Ley 388 y luego, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que se considera, debe ser la norma fundamental para el ordenamiento territorial.

Por otro lado, la propuesta de Molina y Moreno (2001) sobre una regionalización con base en la Jerarquización Funcional de los centros urbanos se realizó a partir del Índice de tamaño funcional (ITF) que permitió establecer, en primer lugar, una jerarquización de las ciudades según las funciones identificadas en cada una de ellas y, en segundo lugar, determinar la distancia a las vías de comunicación que permitían la accesibilidad a dichos centros urbanos. Este estudio no tuvo en cuenta las zonas de la Orinoquia, ni la Amazonía en tanto no contaban con vías de comunicación conectadas al sistema vial principal. Como resultado de esta propuesta de regionalización se identificaron seis

categorías de órdenes funcionales (OF) donde se evidenció que tan sólo el 60% del territorio nacional se encontraba integrado funcionalmente en regiones económicas y urbanísticamente articuladas a las principales metrópolis (Molina y Moreno, 2001, p. 584).

El documento “Las Iniciativas de regionalización en Colombia” (IGAC, 2006), presenta una síntesis de las propuestas acerca de la conformación del espacio regional en Colombia que se han formulado históricamente desde la era de la conquista hasta llegar al siglo XX. El documento se divide en dos partes, así: en la primera, a partir de la presentación de los antecedentes históricos de la división administrativa de Colombia, explora diez diferentes transiciones, que abarcan desde la Conquista hasta llegar a la República de Colombia. En la segunda parte, analiza la regionalización en Colombia en el siglo XX, con base en la planificación como instrumento para ordenar el territorio.

De forma inicial, antes de comenzar el análisis de los antecedentes, el documento plantea que existen diferentes nociones del concepto de región, además, que hablar de la regionalización territorial no se puede pensar en un solo tipo de región. Considerando regiones geográficas y naturales, socioculturales, económicas y regiones para la planificación. En una segunda parte del documento del IGAC (2006), se refiere al ordenamiento territorial y la regionalización en la segunda mitad del siglo XX, que abarca el análisis de diferentes intentos y propuestas de regionalización que se sintetizan así:

En la década de los años ochenta, varios departamentos y subregiones acometieron interesantes procesos de planeación subregional, intra y supra – departamental; los CASER en Antioquia, los planes subregionales en Nariño, el Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá, ... entre otros fueron experiencias dinámicas y creativas que en un proceso de abajo hacia arriba influyeron en el diseño de las regiones de planificación (CORPES). IGAC (2006, P.19).

El documento analiza las diferentes propuestas y resume una serie de dificultades que han tenido para convertirse en exitosas, entre ellas, la falta de una definición conceptual sobre región. Se analizan, además, otras propuestas de regionalización con fines sectoriales o investigativos e iniciativas de carácter subregional.

El Sistema General de Regalías, creado en 2011 con el propósito de determinar mecanismos para regular lo relacionado con la distribución de los recursos con base en

criterios de equidad y así promover el desarrollo en las regiones para lo cual en articulación con las OCAD se buscó que se priorizaran los proyectos y se aprueben así las inversiones. Posteriormente, en 2012, mediante la llamada Regionalización OCAD, quedó planteado que a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) se organiza en 6 regiones, a saber: Caribe, Eje Cafetero, Centro-Oriente, Pacífico, Llano, Centro-Sur para identificar, priorizar y aprobar la inversión en proyectos de alcance regional

Para cerrar esta revisión, Alfonso (2019) presenta una propuesta de regiones metropolitanas denominada Regionalización por campos multigravitacionales que, como plantea el autor y recordando a Walter Isard, se evidencian relaciones entre aglomeraciones urbanas que varían en tamaño y funciones y que tienden a disminuir en la intensidad a medida que se alejan del centro y que Isard llamó modelos gravitacionales. En este caso, Alfonso retoma este planteamiento en el que analiza la interrelación entre las masas gravitatorias en el espacio geográfico teniendo en cuenta la sinuosidad de las vías en contraposición al modelo euclidiano (Alfonso, 2019, p. 200).

La propuesta de Alfonso señala nueve regiones metropolitanas así: región metropolitana de Bogotá, del Valle de Aburrá, de Cali, de Barranquilla, de Bucaramanga, de Cúcuta, de Pereira, de Manizales y de Armenia (Alfonso, 2019, p. 169), construidas con base en la idea de aglomeraciones que gravitan alrededor de una metrópoli y que evidencian la existencia de lo que denomina polimetropolitanismo y que “generan campos multigravitatorios y, simultáneamente, la finitud de su alcance da lugar a vastas zonas desarticuladas del desarrollo” (Alfonso, 2019, p.212).

A continuación, en la Tabla 9 se sintetizan los hechos relevantes en la trayectoria de las propuestas de regionalización y los criterios bajo los cuales se plantearon:

Tabla 9. Síntesis de las Propuestas de regionalización

Propuesta de regionalización	Criterios	Objetivo de la regionalización	Regiones propuestas
Expedición Botánica - S. XVIII	Con fines investigativos. Propuso seis regiones según factores climáticos: nieves, páramos, bosque andino, llanura tropical, selva amazónica, llanura subandina, llanura andina.	Propiciar desde una base analítica, una forma de interpretación sintética de la superficie de la tierra y un determinismo geográfico.	Seis regiones: Región Caribe Orinoquia Región de las Guayanas Región Amazónica Región Pacífico Región Andina
1888 - Francisco Javier Vergara y Velasco	Ocho regiones naturales Con fines investigativos. Se considera la primera regionalización en Colombia.	Apoyar el control administrativo y militar del territorio, para ello, fundamentado en la geografía se identificó la noción de espacio y de ecosistema con territorios acotados por condiciones naturales, en donde se examinan las diferentes condiciones fisiogeográficas con el fin de analizar los factores físicos que favorecen o impiden la consolidación de un espacio territorial como región.	Castilla del Oro: Istmo de Panamá, San Andrés y Providencia Chocó: Alto y Bajo Antigua Popayán: Alto Patía, Hoya del Cauca – Cauca Central – Mesa Antioqueña Valle del Magdalena Nueva Andalucía: Sinú, Bajo Cauca, Bajo Magdalena, Valle del Cesar y del Ranchería, Sierra Nevada, La Guajira Selvas Amazónicas o Caquetá Planicies del Orinoco Mares y Fronteras
1893 - Francisco Javier Vergara y Velasco	Siete regiones Criterio: regiones naturales con base en la construcción natural de las formaciones geológicas		Istmo Chocó Mesa Andina Valle del Magdalena Llanura Atlántica Cuenca de Maracaibo Llanos Caquetá
1901 - Francisco Javier Vergara y Velasco	Criterio de Regiones naturales. Aumentó a trece las que había propuesto antes		Región ístmica; El Sur; Sierras caucanas; Montañas antioqueñas; El Sinú; Valle del Tolima; Valle del Río Grande; Costa Atlántica y Sierra Nevada; La Guajira; Comarca de Maracaibo; El Reino; Los Llanos; El Caquetá (Amazonia)

Propuesta de regionalización	Criterios	Objetivo de la regionalización	Regiones propuestas
1954	Ordenamiento territorial con base en las cuencas hidrográficas	Administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro de un límite supradepartamental.	Corporaciones Autónomas Regionales
1958 - Misión Lebet	Propone una forma de organización territorial en seis regiones, en torno a seis ejes principales. Regionalización con fines de planificación, con base en la propuesta de unidades normales de planeación.	Obtener una división territorial con fines de planeación. Se consideraba que era necesario aplicar localmente las inversiones para que el desarrollo se efectuara en beneficio de todas las regiones, la comunicación entre poblaciones estuviera asegurada con el máximo de eficiencia económica, y las unidades regionales gozaran de cierta autonomía y fueran útiles al conjunto de la nación.	Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Cali, Barranquilla y Popayán
1969 - Ordenación del territorio en base al epicentrismo regional	Basados en el criterio del “epicentrismo urbano”, el cual consiste en asumir que un centro urbano tiene un área de influencia con la cual mantiene un vínculo creado a partir de una especialización urbana.	Obtener una división territorial con fines de planeación del desarrollo, utilizando el criterio de epicentrismo urbano y la definición de su área de influencia. Se consideraba que la distribución espacial y temporal del crecimiento demográfico podrían servir como indicador del desarrollo diferencial experimentado por un área determinada en un período específico.	Regionalización basada en seis regiones así: Región de Barranquilla y sus comarcas Región de Medellín Región Caldense Región de Cali Región de Bogotá Región de Bucaramanga.
Entre 1969-1976: Estudios sobre Modelos de Regionalización del Departamento	Teoría de los polos de desarrollo para determinar el nivel y la función de cada centro urbano en relación con los demás.	Crear un instrumento adecuado que permitiera realizar un análisis conjunto sobre las implicaciones de los diferentes criterios para orientar la acción del Estado hacia un desarrollo	Se determinaron ocho regiones para la planeación: costa atlántica, central, sur-occidental, nor-occidental, centro-occidental, nor-oriental, Magdalena medio, sur-central; y cuatro polos de desarrollo: Metrópoli nacional: Bogotá Metrópolis de equilibrio: Cali, Medellín, Barranquilla.

Propuesta de regionalización	Criterios	Objetivo de la regionalización	Regiones propuestas
Nacional de Planeación. Modelo de regionalización y sistema de ciudades. Con base en un Modelo gravitacional	Según la población y las tasas de crecimiento.	integral y armónico de las diferentes regiones.	Centros regionales: Manizales, Pereira, Armenia, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué.
1977 - Regionalización para los distritos agrarios	Relación de la tierra - población, tenencia de la tierra, densidad de población. Con fines sectoriales	Analizar las fuentes de información en el marco de una división regional orientadas a cuantificar las características del problema agrario y las formas regionales del modo de producción; con el fin de establecer una clasificación regional, base para las decisiones de política agraria.	Diez distritos agrarios en la región caribe y andina, que se agrupan en dos grandes categorías: las regiones de pequeños agricultores y las regiones de la mediana y gran propiedad.
1979 - DANE. Regionalización y estructuras espaciales	Con fines sectoriales Importancia de la cabecera municipal por el volumen de población y la dinámica demográfica	Analizar el dinamismo poblacional, señalando que el tamaño y cambios en la población de las cabeceras municipales se deben al nivel de desarrollo de la industria manufacturera y en el resto de los municipios está influenciado por la distribución de la tierra.	Se proponen 7 regiones y 65 estructuras espaciales con centros urbanos dominantes. Activas Estancadas Deprimidas
1986 - Consejos Regionales de Planificación (CORPES)	Ente descentralizado para tratar los temas de interés regional. Articulado con el gobierno nacional.	Proponer una categorización departamental por factores de desarrollo económico-social y por continuidad geográfica. Se pretende superar la concepción de regiones naturales para lograr una propuesta	Cinco regiones: Costa Atlántica Occidente Centro-oriente Amazonía Orinoquia

Propuesta de regionalización	Criterios	Objetivo de la regionalización	Regiones propuestas
		con base en una mayor autonomía política territorial.	
1986 - Regionalización por lugares centrales. Estructura Urbano regional	El IGAC propone 4 regiones bajo el criterio de la región definida como espacio organizado por un centro con mayoría de funciones bajo su coordinación.	Determinar el funcionamiento espacial en la parte más desarrollada del país, esto es, las llanuras costeras del Caribe y el área montañosa definida por las tres cordilleras andinas (áreas de mayor desarrollo relativo y de más antigua ocupación). El estudio abarcó aspectos complementarios: la jerarquización de los centros urbanos y la determinación de las áreas de influencia de esos centros.	<p>Bogotá: Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Huila, Meta, Caquetá, parte nororiental de Caldas, Orinoquia, Amazonia, sur del Cesar y sur de Bolívar.</p> <p>Medellín: sur de Córdoba, Antioquia, Norte del Chocó, Risaralda, centro y occidente de Caldas.</p> <p>Cali: sur del Chocó, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca, Nariño, Cauca y oeste del Putumayo</p> <p>Barranquilla: Guajira, Magdalena, Atlántico, Sucre, centro y norte de Córdoba, Bolívar y Cesar.</p>
1991 - Regionalización Sistema Nacional Ambiental – SINA	Homogeneidad o interdependencia de los ecosistemas Coincidencia de sistemas urbanos y económicos funcionales.	Impulsar procesos de gestión ambiental, coordinando entes territoriales, autoridades ambientales y grupos organizados de la sociedad para prevenir el deterioro de ecosistemas prioritarios y garantizar la conservación, restauración y generación de opciones para el desarrollo y la paz.	<p>Trece Ecorregiones estratégicas: Caribe; Pacífico (norte y Sur); Andina (nor-occidental, sur-occidental, centro oriental); Piedemonte oriental; Llanos orientales; Amazonia (norte y sur).</p>
2001 – Molina y Moreno – Aportes para una regionalización	Propone un modelo de ordenamiento con base en la jerarquización funcional de los centros urbanos con base en el cálculo del Índice Urbano Acumulado	Proponer una regionalización nodal para identificar los subsistemas urbanos existentes en Colombia.	<p>Seis categorías de Orden Funcional: Primer orden: Bogotá como metrópoli nacional Segundo orden: cuatro ciudades, metrópolis subnacionales (Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla) Tercer orden: doce ciudades, centros regionales principales (capitales departamentales). Cuarto orden: 16 ciudades, centros regionales intermedios (siete son capitales de departamento, tres de la zona metropolitana de Medellín y una de la zona metropolitana de Cali).</p>

Propuesta de regionalización	Criterios	Objetivo de la regionalización	Regiones propuestas
			Quinto orden: Centros subregionales mayores (19 ciudades que incluye Bello, Puerto Asís y otras 17 ciudades). Sexto orden: centros subregionales intermedios (57 ciudades) incluye a Leticia.
2019 – Alfonso - Regionalización por campos multigravitacionales	Con base en el análisis de la jerarquía poblacional, la sinuosidad de la distancia y la interrelación (gravitación) de las metrópolis que producen polimetropolitanismo.	Proponer un modelo de regionalización a partir de 9 regiones metropolitanas	Nueve regiones metropolitanas: Región metropolitana de Bogotá, del Valle de Aburrá, de Cali, de Barranquilla, de Cúcuta, de Bucaramanga, de Pereira, de Manizales y de Armenia.

Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2006, pp. 19 - 24); Perdomo (2001); Anzola (1998); Molina y Moreno (2001), Alfonso (2019).

Con base en el análisis de las propuestas de regionalización descritas en la Tabla 9, se infiere que algunas de ellas, tienen relativa vigencia, dada la relevancia del tema regional y, en especial, las relaciones de interdependencia que ejercen las ciudades con su área de la influencia y, en otros casos, las propuestas son relevantes en el contexto más reciente. Específicamente, se considera que los CORPES funcionaron hasta el año 2000 y, recién, vienen a ser reemplazados por las Regiones Administrativas y de Planificación, como lo enfatiza Perdomo (2001), quien afirma que en la Ley 152 de 1994 faculta un régimen de transición de las CORPES a las Regiones Administrativas y de Planificación previstas en el artículo 306 de la Constitución Política de Colombia y, pasados los años, aún se carecía de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que solo se promulgó hasta 2011.

En este sentido, las RAP se configuran como un aporte que busca plantear un modelo de regionalización basado en la proximidad y continuidad geográfica de los entes territoriales pero que merece analizar los vínculos funcionales en aras de determinar la conveniencia de esta propuesta.

No obstante, es relevante acotar que cada una de las propuestas de regionalización descritas, obedecen a unos criterios de tipo coyuntural, es decir, las primeras iniciativas buscaban un desarrollo económico y social del país, en tanto que, las que respondieron a criterios sectoriales buscaron destacar el desempeño de un sector como, por ejemplo, los distritos agrarios que propenden por un desarrollo regional fundamentado en las problemáticas del sector agrario. Es necesario, sin embargo, resaltar que, en las iniciativas de regionalización, se identifica la relación con un centro urbano principal que ejerce una influencia sobre área próxima. Lo que sugiere una dinámica en el proceso de urbanización del país pues, se considera que, a medida que el país se dinamiza, así mismo se complejiza la cuestión regional.

La síntesis de las propuestas de regionalización se hizo con el propósito de suscitar la reflexión acerca de la acogida que estas tuvieron y establecer su continuidad o el destino que tuvieron en las políticas públicas de índole regional. Como corolario de esta parte, se menciona que el estudio de los textos antes mencionados, es una recapitulación de cómo se dio el proceso de ocupación del territorio y cómo se propuso la formación de las regiones. De esta manera, con la revisión de la literatura, previamente mencionada, se reconoce la importancia de los asuntos regionales en Colombia y la dinámica de los procesos que se dan en este ámbito, de donde se justifica el examen de los textos estudiados como antecedentes y como antesala para enfocarse

en el tema central. Del análisis precedente, se extrajeron elementos que permitieron enriquecer la investigación y la discusión del tema.

Como conclusión del análisis planteado en la Tabla 9, en relación a las ciudades que conforman la RAP-E RC, se evidencia que desde el siglo XIX con las propuestas de regionalización de Vergara y Velasco, se dio importancia a la región andina, pero lo que merece la pena recalcar es el hecho que en las subsiguientes propuestas se privilegió a Bogotá como ciudad principal, como metrópoli nacional y como epicentro del desarrollo nacional, razón por la cual se considera que desde un comienzo se ha privilegiado la hegemonía metropolitana de Bogotá. Se destaca también que la propuesta de regionalización del IGAC de 1986 propuso una región que incluye a los departamentos que la RAP-E RC incluye actualmente, sin embargo, esta propuesta de región era mucho más extensa porque tuvo en cuenta otros departamentos hacia el nororiente hasta suroriente y descendiendo hasta la amazonia y la Orinoquia.

En términos generales, se concluye que el protagonismo y el carácter centralista que ha sido dominante en las propuestas de regionalización a lo largo de la historia se han visto acentuadas en el período más reciente en términos de la primacía de las ciudades de la región andina en relación con las otras ciudades del resto del país.

En aras de profundizar sobre las iniciativas de regionalización que se han propuesto en Colombia, se vincula con la reflexión sobre la dicotomía entre región versus regionalización, acorde con la revisión de literatura previa.

De ahí que, como señala Gasca (2009) la noción de región es asimilada a territorio, por señalar una porción de espacio delimitado por alguna condición homogénea y la regionalización se presenta por un criterio que la define:

La concepción de región se asemeja a la de territorio y la de regionalización a la de territorialidad, pues el territorio corresponde a un espacio delimitado que incluye una relación de poder por parte de un individuo, un grupo social o una instancia política y la territorialidad refiere al grado de control de un espacio por un sujeto o una instancia determinada. Esta concepción de región, donde las relaciones de poder son el elemento clave, mantiene plena vigencia en el campo de la construcción social del territorio y la territorialidad, la dinámica del estado-nacional y su lógica de organización territorial, así como en la geografía política, la geopolítica, la regionalización política-administrativa, la descentralización y los movimientos regionalistas (Gasca, 2009, p. 39).

Precisamente, en la Tabla 10, se aborda el análisis de las nociones de región y regionalización, donde se identifican algunos rasgos que los definen y que, coadyuvan al entendimiento de la problemática regional objeto de estudio en la presente investigación.

Así, como señala Fals Borda (1996), “una región es un espacio sociogeográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros: más que la homogeneidad, es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de una región” p. 28. Lo que lleva a contraponer la región frente a la regionalización como elementos diferenciadores de discursos político administrativos y también, geográficos para entender las implicaciones de cada concepto, en relación al estudio regional.

Tabla 10. Región versus Regionalización

Región	Regionalización
Entidad geográfica	Proceso de articulación constante de la región
Identificación de alguna condición homogénea	Instrumento técnico para la planificación y Ordenamiento Territorial
Diferenciadas por aspectos físicos y fenómenos físicos que es la base para su delimitación y organización.	Con fines de planeación para el desarrollo.
Se basa en los recursos naturales que contiene.	Instrumento para hacer diferentes tipologías de regiones, necesarias para trabajos de planeación.

Fuente: elaboración propia con base en Gasca Zamora (2009, p. 44)

De acuerdo con la síntesis plasmada en la Tabla 10, se evidencia que la región ha sido asimilada a una zona delimitada por características homogéneas acorde por algún enfoque, en tanto que, la regionalización se entiende como una clasificación de regiones según un criterio y finalidad, en cuyo caso, se destaca que ha sido principalmente, con fines de planificación. Por lo que “regionalización es un concepto relativo que está en función del enfoque sobre el que se aborda y se conceptualiza el tipo de región o el fenómeno regional tratado, de tal manera que se tendría no una sino muchas formas de entender el sentido de regionalización” Gasca Zamora (2009, p. 44).

Precisamente, las iniciativas o propuestas de regionalización que se han desarrollado a lo largo de la historia de Colombia señalan diferentes criterios y momentos bajo los cuales fueron planteadas. De este modo, según Duarte (1980), se presentan cuatro formas de regionalización, (regionalización como diferenciación de áreas; regionalización como clasificación; regionalización como instrumento de acción; y

como proceso), estas dos últimas se entienden más con fines de planificación, por lo que se reitera que así, la regionalización se define como un instrumento de clasificación a partir de unos criterios establecidos. Lo que se contrapone a fin de analizarlo con Haesbaert (2010 a), quien afirma que la regionalización varía de acuerdo con las cuestiones y los objetivos que persigue dicha regionalización. Así propone cuatro formas de regionalización que se presentan en la Tabla 11.

Tabla 11. Tipologías de Regionalización

Duarte (1980)	Haesbaert (2010 a)
<ul style="list-style-type: none"> • Regionalización como diferenciación de áreas • Regionalización como clasificación • Regionalización como instrumento de acción • Regionalización como proceso 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalización como instrumento de análisis • Regionalización como instrumento de la práctica • Regionalización como instrumento de intervención • Regionalización como proceso.

Fuente: elaboración con base en Duarte (1980, p. 10 y 11) y Haesbaert (2010 a, p. 185 y 186).

Para Duarte y para Haesbaert, se observan coincidencias en cuanto a, que la regionalización obedece a diferentes criterios definidos por el objetivo que se plantee. Como instrumento de acción se asimila a la regionalización como instrumento de intervención. De igual manera, para ambos autores coinciden en señalarlo como un proceso con lo que se busca articular la sociedad y el espacio, y más específicamente, constantemente rearticulado:

Es en este sentido que pretendemos hablar aquí de “regionalización” –la región como proceso, en constante rearticulación –y de la propiedad de “ser” regional, la “regionalidad”, vistos a partir de la gran diferenciación cultural y de la enorme desigualdad social producía inclusive en un mundo tenido como globalizado y, por lo tanto, pretendidamente más homogéneo. No hay como, genéricamente, pretender estipular una única gran racionalidad o “teoría” de la regionalización, a no ser que mantengamos los viejos patrones economicistas con que, muchas veces, la región fue trabajada – como si apenas la reproducción y acumulación del capital pudiese dar cuenta de toda la diversidad regional en que estamos insertados (Haesbaert, 2010, p. 5). [Traducción propia]⁶.

⁶ É neste sentido que pretendemos falar aqui de “regionalização” – a região enquanto processo, em constante rearticulação – e da propriedade de “ser” regional, a “regionalidade”, vistos a partir da grande diferenciação cultural e da enorme desigualdade social produzida mesmo num mundo tido como globalizado e, portanto, pretensamente mais homogêneo. Não há como, genericamente, pretender estipular uma única grande racionalidade ou “teoria” da regionalização, a não ser que mantenhemos os velhos padrões economicistas com que, muitas vezes, a região foi trabalhada – como se apenas a

En últimas, el sentido del análisis precedente, consiste en acopiar elementos teóricos para la posterior discusión de si la RAP-E RC se entiende como región o como una propuesta de regionalización, pero esto se retoma en la discusión y presentación de las conclusiones.

3.2.2 Los esquemas asociativos territoriales y la RAP-E RC en el ordenamiento territorial en Colombia

Con el propósito de proveer un marco contextual de la Región Administrativa y de Planificación, es necesario abordar el entendimiento de los esquemas asociativos en la organización territorial, para lo cual se hace mención del lugar que ocupan, según la norma que los rige, en la escala territorial.

Esta primera aproximación resulta como punto de partida para articular el tema con el análisis que, desde la geografía, se busca incorporar para el análisis del objeto de estudio. De tal manera que, en este primer capítulo se presenta el contexto de la RAP-E RC, con el propósito de explicar qué es, cómo funciona, objetivos, ejes temáticos, antes de estudiar el marco teórico y conceptual que orienta el examen del tema de investigación.

a. Integración regional en la Región Central

En esta sección se presenta una síntesis de los antecedentes de la RAP-E RC, comenzando desde la Constitución Nacional y posteriormente la Ley 1454 de 2011 que reglamentó su conformación.

- En 1991, con la Constitución Política de Colombia se hace una revisión del modelo de Ordenamiento Territorial que propende por las figuras como: la Región Administrativa y de Planificación (RAP) o Regiones como entidades territoriales (RET).
- En 2003, se dieron las iniciativas legislativas para la creación de la RAP-E RC entre los territorios de la Región Central, lo cual fue posible a partir de la introducción del artículo 306 en la Constitución Política.

reprodução e acumulação do capital pudesse dar conta de toda a diversidade regional em que estamos inseridos. Haesbaert (2010, p. 5).

- Con la promulgación de la Ley 1454 de 2011 se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que incluyó instrumentos para el OT, especialmente, la integración regional y las formas de asociación como la RAPE Región Central.
- En junio de 2019, con la expedición de la Ley 1962 de 2019, se dictaron las normas para fortalecer las regiones administrativas y de planificación y establecer los lineamientos para su tránsito a Regiones Entidades Territoriales.

En suma, se encuentra que, desde mediados del siglo XX se han venido proponiendo procesos para lograr la integración regional. En este sentido, la construcción y el fortalecimiento institucional de Bogotá y su región cuenta con hechos relevantes, tales como la institución de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2001-2008), período durante el cual también se creó el Consejo Regional de Competitividad (2002) y se firmó el Acuerdo de Voluntades para la conformación de la Región Central (2005).

Posteriormente, en 2008, se estableció el Convenio interadministrativo entre Bogotá y Cundinamarca para la creación de la Región Capital.

b. Los esquemas asociativos en la organización territorial

Según la Ley 1454 de 2011, que corresponde a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), tiene previstos los siguientes esquemas asociativos:

- Regiones de planificación y gestión
- Asociaciones de departamentos
- Asociaciones de municipios
- Asociaciones de distritos especiales
- Áreas metropolitanas
- Provincias administrativas y de planificación
- Regiones administrativas y de planificación.

Cada uno de estos esquemas propende por alguna forma de integración entre entes territoriales, en coherencia con los principios rectores del ordenamiento territorial, especialmente, con el principio de Regionalización, que se refiere a las regiones administrativas y de planificación y se complementa con el principio de Solidaridad y Equidad Territorial que enfatiza en la necesidad de integrar los entes territoriales entre sí, en aras de lograr el acceso equitativo en beneficio de la población.

La Ley 1454 de 2011 en su artículo 30 define que una Región Administrativa y de Planificación es “una entidad conformada por dos o más departamentos, la cual cuentan con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad”. Constituye una figura asociativa del ordenamiento territorial y que en tal circunstancia cada ente territorial conserva su identidad política y territorial.

En este sentido, tiene el propósito de enfrentar en forma conjunta las problemáticas que superan el ámbito municipal y departamental, lo que implica una nueva escala geográfica, la supradepartamental, para abordar las soluciones a dichas situaciones complejas.

Desde ya se advierte que la región así definida es diferente de la identificación como “región geográfica” que posee unas características homogéneas que la diferencia de otras, sino que, es una región que busca incorporar diferentes ámbitos, con un carácter multiescalar.

3.2.3 La RAP-E RC

a. Antecedentes de la RAPE R-C

En el marco de la Región Capital, se han hecho avances en torno a la cuestión regional, tal como lo previsto en torno a la Constitución Política de Colombia para el territorio de Bogotá y su área de influencia inmediata en relación a la figura de la Región Administrativa y de Planificación y también, en cuanto a la conformación del área metropolitana. (SDP, 2014). Según el Documento Técnico de Soporte (DTS) de la RAPE R-C, menciona que desde finales de la década de los años 50 empezaron a canalizarse los esfuerzos por la integración regional. En los estudios iniciales se hicieron propuestas para “fortalecer las herramientas de planificación urbana y regional en procura de ordenar los procesos de ocupación del territorio y garantizar, de esta forma, un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles” (Secretaría de las Naciones Unidas, del Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (SDP y UNCRD, 2014, p. 41).

Específicamente sobre Bogotá y la región central, uno de los momentos relevantes se da en 2001 con la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2001-2008) que se cuestionó frente al reto de “¿Cómo impulsar

procesos de cooperación entre las instituciones de Bogotá y Cundinamarca para promover el desarrollo conjunto de sus territorios?” (SDP Y UNCRD, 2014, p. 55).

En 2003 con la expedición del documento CONPES 3256 se presentan las principales políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo regional Bogotá-Cundinamarca.

Posteriormente, en 2011 se dio el primer intento de conformar la Región Administrativa y de Planificación Especial entre Bogotá y Cundinamarca, el cual se denominó Región Capital Bogotá-Cundinamarca y se identificaron los potenciales aliados regionales, es decir, los departamentos cercanos a Bogotá y que conformaron lo que se conoció como Región Central. En este punto, se reitera que dada la introducción del artículo 306 de la Constitución Política de Colombia quedó establecido que “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio” y, posteriormente, con la expedición de la ley 1454 de 2011, uno de cuyos aspectos más relevantes tiene que ver con propender por la integración regional a partir de diferentes figuras, pero que, para esta investigación, resulta de interés específico la Región Administrativa y de Planificación.

Con este recuento se considera que se han descrito brevemente los hechos precedentes al momento en que en 2014 se pactó el Acuerdo entre los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Meta, Boyacá y Bogotá, para celebrar posteriormente el Convenio a partir del cual se consolidó la conformación de la Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE Región Central, cuyos avances, a la fecha se encuentran en proceso.

En este sentido, la Ley 1454 de 2011 en su artículo 30 define que las Regiones Administrativas y de Planificación, así:

Son entidades conformadas por dos o más departamentos, las cuales cuentan con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la misma ley.

Al respecto vale aclarar que la RAP-E RC constituye una figura asociativa del ordenamiento territorial y que, en tal circunstancia, cada ente territorial conserva su identidad política y territorial. Así, uno de los propósitos de dicha asociación territorial

consiste en enfrentar en forma conjunta las problemáticas que superan el ámbito municipal y departamental, lo que implica una nueva escala geográfica, la supradepartamental, para abordar las soluciones a dichas situaciones complejas.

b. ¿Qué es la RAP-E RC?

De acuerdo con el Plan Institucional (RAPE, 2015, p.7), define la RAP-E RC en los siguientes términos:

Es un esquema asociativo constituido por cinco entidades territoriales: Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. Como región, los socios acuerdan sus intereses comunes, aportan, gestionan e invierten recursos en todo el territorio. Como entidades territoriales, cada uno conserva su autonomía política y administrativa.

Según el sitio oficial de la RAP-E RC (2019), tiene definidas como funciones:

- Reglamentar y declarar los hechos regionales que delimiten el ámbito de intervención de la entidad.
- Ejercer autoridad administrativa en la escala regional, con relación a los asuntos de su competencia.
- Establecer autoridades administrativas de orden regional, del nivel central y descentralizado, por servicios o administrativamente, para el ejercicio de sus planes, programas, proyectos y actividades.
- Coordinar la prestación de los servicios públicos de escala regional y cuando sea habilitada para ello, prestados directamente a través de entidades descentralizadas por servicios, propias o de las entidades territoriales que la integran, mediante la suscripción del respectivo convenio.
- Establecer directrices y propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman en el ámbito de su competencia.
- Diseñar, adoptar, ejecutar, monitorear, evaluar y rendir cuentas del Plan Estratégico Regional y de los programas y proyectos que sean de interés común para las entidades que conforman la Región Central y que conduzcan al desarrollo integral sostenible del territorio dentro de los límites de su competencia, para lo cual contará con las prerrogativas que el ordenamiento jurídico establece para las entidades públicas.

- Establecer un banco de proyectos y un banco de tierras para el desarrollo de los proyectos de impacto regional.
- Ser vocera y defensora de los intereses de la Región Central frente a otras autoridades.
- Prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios supralocales a las entidades territoriales y públicas que hagan o no parte del territorio que conforma la Región Central RAPE.
- Promover la generación de capacidades de gestión para el desarrollo del territorio que conforma la Región Central RAPE.
- Promover la incorporación del componente Regional en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo y en los instrumentos de planificación que los desarrollen o complementen.
- Participar en los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo económico, social y de los recursos naturales en el ámbito regional.
- Gestionar recursos de cofinanciación, de cooperación internacional y la constitución de alianzas público-privadas y con otras entidades públicas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la Región Central RAPE.
- Promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación regional.
- Ejecutar planes, programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes departamentales y distritales de desarrollo, mediante la celebración del respectivo convenio.
- Las demás que señalen la Constitución y la Ley, así como las competencias que le deleguen la Nación y los entes territoriales (artículo 8, Acuerdo Regional 001 de 2014).

Desde este punto de vista, se entiende que está definida en el marco del ordenamiento territorial y normativo y, por tanto, adolece del punto de vista geográfico que como región deba ser incorporado.

c. El marco normativo de la RAP-E RC

La RAP-E RC se sustenta en la Constitución Nacional de Colombia y cuenta con un marco normativo amplio.

En la Tabla 12 se sintetizan las leyes que rigen el tema:

Tabla 12. Marco jurídico de la RAP-E RC

Ámbito	Norma	Título de la norma
Nacional	Constitución Política de Colombia Artículos 1, 306, 325	Determina la posibilidad para realizar la asociación entre departamentos y Bogotá D.C.
	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1454 de 2011 Artículos: 3 (# 5), 10, 17, 21, 23, 30, 32 y 36.	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1962 de 2019	Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planeación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.
Departamental	Convenio No. 1676 de 2014 Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE	Por medio del cual se constituye la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE- entre Bogotá, D.C. y los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.
	Ordenanza 228 de 2014 Asamblea Departamental Cundinamarca	Por la cual se autoriza y se faculta protempore al Gobernador del Departamento de Cundinamarca, para que se desarrolle lo previsto en el artículo 30 de la Ley 1474 de 2011.
	Ordenanza 005 de 2014 Asamblea Departamental de Boyacá	Por la cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E RC) entre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Bogotá Distrito capital, se faculta al gobernador (de Boyacá) para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones.
	Ordenanza 845 de 2014 Asamblea Departamental del Meta	Por la cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE-REGIÓN CENTRAL) entre el departamento del Meta, Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Tolima y se dictan otras disposiciones.
	Ordenanza 0016 de 2014 Asamblea Departamental del Tolima	Por la cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE-REGIÓN CENTRAL) entre el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima y se faculta al Gobernador para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones.
	Ordenanza 046 de 2019 Asamblea Departamental del Huila	Por la cual se autoriza la adhesión del Departamento del Huila a la Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E RC, se faculta al gobernador del Departamento del Huila para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones.

Ámbito	Norma	Título de la norma
	Convenio 001 de 2019 Departamento del Huila	Convenio de adhesión del Departamento del Huila al Convenio No. 1676 de 25 de septiembre de 2014, por medio del cual se constituyó la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAP-E RC.
	Acuerdo del Concejo Distrital Acuerdo 563 de 2014	Por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE – REGIÓN CENTRAL entre el Distrito Capital y los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, se faculta al Alcalde Mayor para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones.

Fuente: elaboración propia con base en RAP-E RC (2015, p. 6) y

<https://regioncentralrape.gov.co/normatividad/>

De acuerdo con lo presentado en la Tabla 12, desde el ámbito nacional, la Constitución Política de Colombia como documento normativo fundamental, señala los elementos básicos para que la región adquiriera la categoría de ente territorial, conforme a la aprobación de los requisitos establecidos para este caso. Posteriormente, a efectos de reglamentar las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP, con la expedición de la Ley 1454 de 2011 se establecen dentro de los principios que rigen el ordenamiento territorial, y quedan como “marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana” (Art. 3, numeral 5).

Se resalta que uno de los objetivos de la Ley 1454 de 2011 es propiciar la descentralización y delegación de funciones orientado hacia el nivel territorial desde el nivel central. En ese orden de ideas, en el ámbito regional y local, se expiden otras reglamentaciones que atienden esta delegación de competencias y es así como el Acuerdo del Concejo Distrital y el Convenio 1676 de 2014, son los soportes para apoyar esta función mediante la firma de los acuerdos entre los entes territoriales que integren la RAP.

Sin embargo, es de mencionar que, a pesar de la existencia de la LOOT, donde se establece que la Región administrativa y de planificación posteriormente podrá convertirse en Región Entidad Territorial (RET), en ese momento no era claro el procedimiento para alcanzar este fin, por lo que se considera que había un vacío en la norma a este respecto. Esta situación quedó parcialmente subsanada con la expedición de la Ley 1962 de 2019 donde se dieron lineamientos para convertir la RAP en RET.

Con base en las características y funciones de la RAP-E RC, se reitera que, en este contexto, la región es vista con un sentido de unidad de planeación y con funciones

administrativas establecidas definidas para la gestión de proyectos pero que desde este punto de vista adolece de una verdadera visión de integración regional de los departamentos que lo integran.

d. Regiones Administrativas y de Planificación vigentes

A la fecha, se han conformado cinco Regiones Administrativas y de planificación, a saber (Ver Figura 5):

1. RAP-E RC, conformada por Bogotá, Cundinamarca, Tolima, Meta, Boyacá y Huila.
2. La segunda que se conformó fue la RAP Pacífico que incluye los departamentos de: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.
3. La RAP Caribe creada en octubre de 2017, integrada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Sucre, La Guajira, Córdoba y Magdalena.
4. Región Administrativa de Planificación, RAP Eje Cafetero Un Solo Horizonte, firmada el 6 de julio de 2018, integrada por los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío.
5. RAP Amazonia: En febrero de 2017 se pactó el Acuerdo de voluntades para conformarla: Amazonas, Putumayo, Vaupés, Guainía, Guaviare y Caquetá. Finalmente, en noviembre de 2019 quedó conformada por los departamentos de Guainía, Putumayo, Caquetá y Guaviare.
6. RAP Gran Santander: en mayo 2021 se aprobó la creación de esta RAP, conformada por los departamentos de Santander y Norte de Santander.
7. RAP del Agua y la Montaña: el 12 de noviembre de 2021 se llevó a cabo la sesión en la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, la formalización de esta RAP, integrada por Antioquia y Caldas.

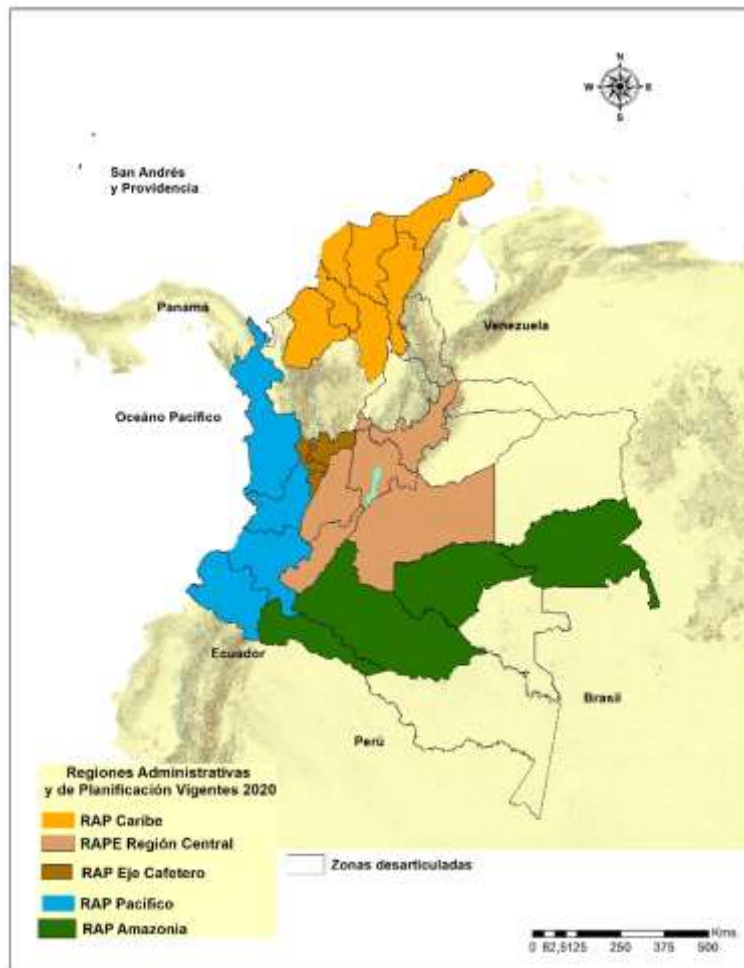


Figura 5. Regiones Administrativas y de planificación vigentes a 2020.
Fuente: Elaboración propia

Existen otras regiones administrativas y de planificación que solamente han firmado un documento de intención o están en proceso de conformación:

- Región Administrativa y de Planificación -RAP- Región Sur: Huila, Cauca, Tolima, Caquetá, Putumayo y Nariño. Solo existe la intención, pero no hay firmado acuerdo, enero de 2017.
- RAP Llanos conformada por Arauca, Casanare, Vichada y Meta.
- RAP de la Fraternidad: Antioquia, Córdoba – Antioquia.
- RAP de los dos océanos: Antioquia y Chocó.

Adicionalmente, en diciembre de 2020 el departamento del Tolima solicitó su adhesión a la RAP Eje Cafetero. Por otro lado, el departamento del Amazonas solicitó la adhesión a la RAP Amazonia en septiembre del 2021 y el departamento de Vaupés solicitó la adhesión a esta misma RAP el 20 de abril de 2022.

En este sentido, se ha encontrado que según la Ley 1962 de 2019, un departamento puede pertenecer a más de una RAP, (Artículo 4°, Parágrafo 5°), por lo que la reciente dinámica o movimientos que se está presentando en el ordenamiento territorial en Colombia, son indicios de la búsqueda de alianzas entre entidades por razones diferentes a vínculos de cercanía, sino que más bien debe ser analizado en términos de relaciones de otro tipo que se examinan en esta tesis.

3.3 Abordaje teórico para el estudio de la RAP-E RC

Este acápite se divide en dos partes así: en la primera, se describen sucintamente los estudios previos para establecer el estado de conocimiento sobre la temática planteada. Posteriormente, en la segunda parte, se presenta el marco teórico y conceptual bajo el cual se estudia la RAP-E RC. Así mismo, se identifican las categorías conceptuales/teóricas a partir de la literatura revisada. Dentro del marco teórico, se presentan los tres fundamentos teóricos que sustentan la investigación así: la nueva geografía regional; la constelación de conceptos trabajado por Haesbaert y, por último, los elementos teóricos en que se fundamenta el análisis espacial cuyo fundamento están en la Primera Ley de la Geografía.

3.3.1 El estado del arte sobre la Región Central: Balance de los Estudios previos

Esta sección se refiere al estado del arte, que se presenta a partir de dos aspectos: en primer lugar, se analizan los autores que desde sus trabajos académicos recientes han aportado al estudio de este tema y, en segundo lugar, desde el punto de vista institucional sobre la Región Central y sobre la RAP-E RC, específicamente.

a. Estudios académicos recientes

Dentro de los estudios recientes sobre la RAP-E RC, desde el punto de vista de la geografía, son pocos los estudios existentes por tratarse de un instrumento de integración regional que, si bien, existe en la ley desde hace algún tiempo, hasta ahora se está implementando y se reitera que la RAP-E RC es el primer intento en el ámbito nacional de conformar esta figura asociativa.

En los estudios más recientes, el estudio del tema tiene como referentes desde otras disciplinas, cuyas contribuciones a la propuesta de investigación doctoral se refieren a aspectos específicos, así:

El trabajo denominado “Análisis de la convergencia regional desde el espacio geográfico y el gasto de los hogares: Una mirada para Bogotá y su zona metropolitana”, (Alfonso & Alonso, 2015), centra su enfoque en analizar la convergencia regional en la RAP-E RC desde el punto de vista económico para lo cual tiene en cuenta el ingreso de los hogares.

Para el análisis de los desequilibrios territoriales, el trabajo de Alfonso (2015), quien desarrolla un enfoque novedoso que aborda los problemas coyunturales y estructurales como fragilidades y las acciones que los contrarrestan como resistencias. Para ello, identifica tres tipos de fragilidades y resistencias:

- La fragilidad ecológica a partir de la cual considera el agotamiento gradual de las capas superficiales de la tierra y el deterioro en las condiciones de fertilidad de la tierra vinculada a actividades económicas.
- La fragilidad geográfica, en relación a las diferencias climáticas y de las condiciones “que se distribuyen en una geografía áspera, muy lejana del supuesto glorioso del isomorfismo en que se basan los enfoques convencionales de la geografía económica, inciden de manera decisiva en las elecciones de localización de las actividades humanas”. (Alfonso, 2015: 52).
- La fragilidad Institucional que se refiere a las competencias del Estado, en cuanto a la obligación que tiene sobre regular las funciones estabilizadoras, redistributivas y fiscalizadoras. En este sentido, señala el autor que el Estado, en su intento por contrarrestar las contradicciones que se verifican en el ámbito nacional, regional y local, realiza un ejercicio del poder que recae en la “búsqueda de legitimidad de las intervenciones del Estado” (Alfonso, 2015; 56).

Este último aspecto, coincide con el planteamiento de Haesbaert sobre el poder del Estado, quien considera como el Estado soberano. En este sentido, Alfonso (2015), identifica que la fragilidad institucional se relaciona con el desarrollo de tres formas: primero, la fragilidad institucional que se manifiesta en los desequilibrios territoriales; segundo, los efectos sobre la unidad y coherencia de la sociedad, es decir, la precaria capacidad de soporte de algunas administraciones locales que impide responder ante el gran crecimiento poblacional generado por causas tales, como los generados por los desplazamientos, y, tercero; los impactos en términos metropolitanos al ultrapasar los límites de las administraciones locales y converger con los municipios del área de influencia del núcleo principal.

Dos artículos recientes que aportan desde la geografía, hacen un análisis específicamente sobre la RAP-E RC y que, sin duda, son relevantes porque desde perspectivas diferentes hacen una aproximación al tema. En primer lugar, González y Solorza (2016) “El sistema de ciudades en la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC)” que, desde el análisis de las densidades de población y un análisis económico de los sectores productivos de las capitales de los

departamentos que constituyen la RAP-E RC, encuentra que se presenta una “distribución vertical desequilibrada” en el sistema de ciudades que conforman la región analizada, como lo señalan los autores:

La evidente heterogeneidad que existe entre las ciudades que conforman la RAPE-RC, con una marcada primacía del Distrito Capital, la existencia de altos grados de diversificación de las actividades en las ciudades, así como la tendencia a tener baja especialización en cuanto a las economías de las ciudades medianas, supone el reto de fortalecer la complementariedad económica, dinamizando los flujos de bienes y servicios a nivel nacional y su proyección en el comercio internacional. (González y Solorza, 2016, p. 31).

El otro artículo mencionado de Carreño y Ferrari (2016) “RAP-E RC: Diagnóstico y acercamiento propositivo desde la Geografía Económica”, analiza las condiciones que propician el “desarrollo desigual entre las realidades territoriales que componen la RAP-E RC” y, por tanto, representa obstáculos para lograr una cohesión entre tales entes territoriales, en términos de lograr unas adecuadas interacciones, como se plantea que se alcance con la implementación de la RAP-E RC como instrumento de planificación.

Carreño y Ferrari (2016), desde el enfoque de la geografía económica, identifican que el problema central de la región se ubica en el “desarrollo desigual entre los miembros de la región central (p. 20), de donde se desprende una propuesta para alcanzar la convergencia del desarrollo regional, basada en tres ejes: generar oportunidades territoriales, agendas políticas con enfoque territorial a escala regional y, por último, desarrollo de competencias económicas con base en las vocaciones y potencialidades del territorio.

De estos dos últimos artículos reseñados, se rescata el abordaje del tema específico de la RAP-E RC, en que se revisan la densidad poblacional y la importancia económica de las entidades territoriales que conforman la región. Coinciden ambos en valoración de los aspectos económicos que genera un desarrollo desigual caracterizado por la primacía de Bogotá, como núcleo de la región y que condiciona el direccionamiento de esfuerzos para lograr armonizar y articular las “realidades territoriales” (Carreño y Ferrari, 2016).

Sin embargo, es necesario mencionar que los trabajos realizados analizan aspectos demográficos y económicos, principalmente, pero se considera que con la propuesta de investigación doctoral que se presenta aquí, se espera completar el trabajo que lo

antecede, y aportar al análisis de la RAP-E RC, a partir del espacio geográfico y los desequilibrios que se reconocen al interior del mismo.

En términos del panorama más reciente, la producción académica sobre el tema de las Regiones Administrativas y de Planificación se ha intensificado como resultado de la dinámica del proceso de conformación de nuevas RAP como ha sido señalado anteriormente, dada la conformación de nuevas RAP o la adhesión de departamentos a unas ya pre-existentes, las cuales versan específicamente sobre tales figuras asociativas que se han ido erigiendo.

Entre otras publicaciones, se menciona el trabajo de Cristancho & Rivera (2020) “Retos de la reintegración territorial del Gran Caldas: Balance preliminar de la región Administrativa y de Planificación del Eje Cafetero”, en el que se aborda el análisis de los retos que enfrenta la conformación de la región a partir de la búsqueda de dar respuesta a la cuestión sobre ¿cómo los proyectos estratégicos priorizados construyen región? (Cristancho & Rivera, 2020, p. 109).

De similar interés y sobre la misma región, se encuentran los resultados del trabajo de investigación de Gaviria, Aristizábal & Contreras (2021) denominado “Policentrismo y metropolización en la Región Administrativa y de Planificación Eje Cafetero” en el que se describe la caracterización de la RAP Eje cafetero desde el análisis de las “relaciones de metropolización existentes con base en las dinámicas demográficas observadas” (Gaviria, Aristizábal & Contreras, 2021, p.2), específicamente, se interesan en demostrar la transición en el proceso de urbanización a metropolización que se presenta en la región.

Igualmente, en “Caracterización funcional de la RAP Eje Cafetero, Colombia” de Gaviria & Aristizábal (2020), los autores presentan un artículo con los resultados de un trabajo de investigación previo al anteriormente mencionado, donde describen la “organización de carácter policéntrico en la que tres de sus nodos centrales (Pereira, Manizales, Armenia)” (Gaviria & Aristizábal, 2020, p. 2), analizados con base en la dinámica industrial y la actividad cafetera en la región, a partir de la identificación de las centralidades y relaciones funcionales entre los municipios.

Por otro lado, Rubiano & Eligio (2019) presentan un análisis comparativo entre la RAP-E RC y la RAP Pacífico en el artículo “Regiones administrativas y de planificación: análisis comparativo de las primacías urbanas en la RAP-E RC y RAP Pacífico” donde se analizan las diferencias y similitudes que se han dado en cada caso

y los desafíos que se deben enfrentar por tratarse de la misma figura de asociatividad territorial, pero presente en dos contextos totalmente diferentes.

El artículo “Análisis de los avances de las regiones administrativas y de planificación - RAP en el proceso de descentralización de las Entidades Territoriales” de Galviz, Aguilera & Sarmiento (2020), presenta un balance del proceso de integración regional surgido a partir de la implementación de la figura de las Regiones Administrativas y de Planificación, donde se pone de manifiesto la necesidad de “determinar los aportes que se podrían integrar con estas políticas de cambio y transformación en las regiones de este país” (Galviz, Aguilera & Sarmiento, 2020, p.5), especialmente en lo relacionado con la posterior transición de las RAP a las Regiones como Entes Territoriales (RET) y sus implicaciones a partir de la promulgación de la denominada Ley de Regiones, Ley 1962 de 28 de junio de 2019.

En consecuencia, la revisión de la literatura reciente da cuenta del interés en torno a la temática de las RAP y se reitera la dinámica en el proceso de conformación de las mismas que se ha evidenciado en los últimos años.

b. La mirada desde lo institucional

En esta sección se presentan algunos estudios sobre la Región Central y otros, específicamente, sobre la RAP-E RC realizados por entidades oficiales:

- Secretaría Distrital de Planeación:

Desde el punto de vista institucional existen diferentes estudios realizados por la Secretaría Distrital de Planeación que han abordado el estudio de los desequilibrios territoriales y, específicamente, la RAP-E RC.

Así mismo, el documento “RAP-E RC – Un territorio para la paz”, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014), corresponde al documento Técnico de Soporte de la RAP-E RC donde se presenta un diagnóstico y características de la región. Documento similar a “Agenda Interna para la productividad y la competitividad. Región Central”, (SDP, s/f).

Además, se han publicado varios estudios temáticos como “Descripción de la estructura económica de la RAP-E RC: Un avance para la identificación de sus retos” (SDP. 2015), que describe la vocación de cada uno de los departamentos y de Bogotá,

presenta los datos de medición de pobreza y las principales variables económicas para destacar las principales fortalezas para competir en el mercado mundial.

Sobre el tema ambiental, también, se han elaborado varios estudios, entre ellos, se señalan: “Lineamientos de política ambiental para la Región Central. Énfasis en la Estructura Ecológica Regional – EER”, (SDP, Instituto Von Humboldt, 2008), realizado en el ámbito de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca que incluyó el componente del desarrollo sostenible regional. En la misma línea temática, la CAR, el Instituto Von Humboldt y la SDP (2008) publicaron conjuntamente el “Estado del arte y línea base de conocimiento de la Región Central con énfasis en la estructura ecológica regional (EER)”, que identifica y analiza los principales referentes conceptuales sobre el tema y recopila y organiza información relacionada con la estructura ecológica de la región, tales como, cuencas, índices de escasez de agua, régimen de lluvias y otras informaciones que permitieron establecer la base para conocer el potencial ecológico de la región.

- Departamento Nacional de Planeación:

El documento “El sistema de ciudades de la región central” y “Competitividad en la región central” son estudios académicos que corresponden a los sistemas que utiliza el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para establecer una propuesta de regionalización con unas categorías de ciudades basados en el primer caso, en las aglomeraciones y en el segundo, en las condiciones de competitividad desde el punto de vista económico. Estos estudios, así como el denominado “Cambio Climático cómo enfrentarlo en la región central. Lineamientos para la inclusión del cambio climático en los instrumentos de planificación territorial y desarrollo de las entidades territoriales de la Región Central RAPE” constituyen documentos de base que desde el punto de vista institucional y técnico aportan elementos para el estudio y, por tanto, son convenientes para la propuesta de investigación planteada.

Otro trabajo del DNP que también resulta relevante es el trabajo desarrollado en torno a las tipologías Departamentales y Municipales como una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Documento que se complementa con la “Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales” el cual presenta el diseño de una metodología enfocada en el cierre de brechas socioeconómicas dentro del territorio nacional. Se considera importante la revisión de esta metodología que tiene como objetivo específico “establecer metas para los municipios más rezagados, las cuales deben ser fijadas bajo unos parámetros acordes a las capacidades de las entidades territoriales, tanto municipales como departamentales”, (DNP, 2014: 3).

El documento “Estado del arte y línea base del conocimiento de la Región Central con énfasis en la estructura ecológica regional (EER)” originado en el marco de la propuesta técnica para la discusión de los lineamientos de política ambiental para la Región Central. Bogotá, Cundinamarca. Boyacá, Tunja, Meta, Villavicencio, Tolima, Ibagué”, realizado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, presenta una compilación de la revisión del estado de conocimiento sobre la estructura ecológica principal, así como de los conceptos relacionados. El documento aporta al conocimiento sobre el tema desde el punto de vista conceptual y señala que el territorio de la Región Central ha sufrido fuertes transformaciones en su base natural, lo que posibilita la identificación de las potenciales amenazas y riesgos y cómo enfrentarlos.

En síntesis, se considera que toda la literatura revisada y estudiada, que ha sido aquí reseñada, constituye un punto de partida para adentrarse en el objeto de estudio y comprender los avances que se han hecho en torno a la investigación sobre el tema, los diferentes enfoques que se han tenido en cuenta, pero también, los vacíos que persisten en el análisis del tema regional, de donde surge la propuesta que se plantea con la presente investigación.

c. Revisión del estado del arte para los indicadores

Para determinar los indicadores se revisó el análisis en el ámbito internacional y de América Latina, se tuvieron en cuenta:

- El trabajo de Cuervo (2004), para revisar los índices de primacía urbana en América Latina.
- Luis Lira (2004) de la CEPAL quien desarrolló una metodología denominada Técnica de Análisis Regional que analiza la distribución y dinámica de la actividad económica en el territorio, la estructura y comportamiento de los asentamientos humanos y su relación con la territorialidad de la actividad económica. Aspectos sociales para analizar las disparidades y la pobreza, en relación a la organización espacial de población y aspectos políticos del desarrollo regional, por lo que se considera pertinente para esta tesis.
- Zhuoyong, quien explica la metodología para medir los indicadores primaciales que servirán como base para parte del análisis. Así, los indicadores primaciales que

se emplearon son $S2=P1/P2$; $S4=P1/(P2+P3+P4)$, y $P11=2P1/(P2+\dots+P11)$, donde el subíndice en P_i indica el lugar que ocupa la metrópoli en la jerarquía urbana nacional, correspondiéndole el primero a la más grande y, por tanto, $P1$ es el tamaño de la población de la ciudad primada. Cuando $S2>2$, $S4>1$ y $S11>1$ el sistema urbano asiste a un proceso de concentración, cuando los indicadores principales son iguales a los umbrales el sistema se encuentra en equilibrio y cuando son menores ello es sintomático de un proceso de desconcentración y, por tanto, pérdida del grado de primacía (Zhuoyong, 2008, p. 17).

En el marco de la investigación planteada se consideró la metodología y los índices propuestos por Zhuoyong, a partir del cual se han hecho los cálculos de las primacías cuya explicación se hizo en la parte introductoria.

3.3.2 La nueva geografía regional y la constelación de conceptos: Consideraciones teóricas para el estudio de la RAP-E RC desde la geografía

Esta sección corresponde al marco teórico, dentro del cual se buscan autores o enfoques teóricos que aporten para el estudio del objeto de investigación, la identificación de los conceptos claves y la revisión de trabajos previos sobre el tema, así como los antecedentes en cuanto a trabajos sobre estudios regionales que se hayan hecho, lo que constituye el pedestal epistemológico y teórico sobre el cual se soporta la investigación.

a. Aproximación teórica desde la nueva geografía regional

Dentro de las diversas posturas epistemológicas que existen en la geografía, se parte del abordaje teórico para el estudio planteado en la presente investigación desde el enfoque de la Nueva Geografía Regional, corriente del pensamiento geográfico que desde los años 80 del siglo XX ha venido desarrollándose y que se considera procedente como marco teórico para abordar el análisis de la región en el contexto actual, dado que reconoce que “la intervención humana acelera los cambios en el espacio, creando nuevas formas, funciones y relaciones, cuyas combinaciones generan distintos grados de homogeneidad en las regiones” (Rojas y Gómez, 2010, p. 60). A partir de esta afirmación, la Nueva Geografía Regional identifica cómo se articula la geografía humana con la geografía regional.

En este sentido, cabe mencionar que, durante la primera mitad del siglo XX, tres escuelas señalaban el pensamiento regional, así: la escuela francesa (Vidal de La Blache), la escuela alemana (Hettner) y la norteamericana (Hartshorne). Es de resaltar

que las tres coincidían en la diferenciación y la unidad territorial, esto es: identificar regiones, paisajes o áreas geográficas, porciones del espacio terrestre individualizadas, diferenciadas y cartografiadas en función de características propias (Rojas y Gómez, 2010, p. 65). Como señalan Rojas y Gómez (2010), este planteamiento regional delimitaba dos áreas de trabajo: en primer lugar, que la organización territorial resultaba de cambios en la naturaleza y, segundo, que las acciones humanas se combinaban en tales marcos naturales para formar nuevos espacios geográficos, las regiones y los paisajes:

La geografía regional llenaba, así, un reconocido nicho académico-institucional en la primera mitad del siglo XX. Los grandes esfuerzos de construcción y difusión de la tradición paisajista-corográfica, quedan evidenciados en los numerosos e importantes estudios de diversas regiones del mundo. La denominación geografía moderna la distingue de la precedente geografía cosmográfica. Una designación poco feliz, puesto que, paradójicamente, la moderna comienza a llamarse tradicional, en relación a la geografía teórica de los años 60 y 70 del siglo pasado y de la nueva geografía regional de finales de siglo (Rojas y Gómez, 2010, p. 65).

Se reitera que el planteamiento de la nueva geografía regional, incluye aportes de la geografía radical, la geografía humanista y el post-modernismo, elementos teóricos que se consideran adecuados para el estudio de la RAP-E RC como marco de análisis para comprender sus características y la noción de región que esto implica en el contexto contemporáneo de formación regional y propuesta de ordenamiento territorial y dado el interés por estudiar la construcción social del territorio, considerando que:

Descifrar cómo los contextos globales inciden en lo local y cómo lo local influye en lo global. Ya el propósito no es la región en sí misma, un recorte territorial objeto de estudio empírico, sino el juego de las interdependencias globales y locales. (Rojas y Gómez, 2010, p. 145).

Además, como parte de la revisión de los textos para elaborar el marco teórico y dada sus posibilidades para hacer un análisis crítico de la heterogeneidad de la formación regional en Colombia, se estima que la geografía radical aboga por la geografía del compromiso social, entendiendo que los geógrafos deben inmiscuirse en los problemas e injusticias que se generan en la sociedad y orientar su tarea a romper con las desigualdades, las asimetrías y la exclusión. Debido a esto, se considera procedente considerar los aportes que, desde este enfoque, dado que los geógrafos deben cumplir un rol en el cual intenten explicar en las problemáticas contemporáneas: segregación

social, desigualdades sociales y urbanas y disfunciones del sistema urbano, entre otros. En este último aspecto se relaciona con una corriente derivada de la geografía radical que es la geografía activa, que se conoce en primer lugar en Francia en los años 70 del siglo pasado, con autores como Pierre George e Yves Lacoste, y también tuvo representantes en América Latina, específicamente, en Brasil con Milton Santos y otros autores quienes proclamaron un manifiesto sobre el papel activo de la geografía. Como afirma George acerca de lo que considera, deben ser la razón de ser de la Geografía Activa:

El objeto de la geografía activa consiste en percibir las tendencias y las perspectivas de evolución a corto plazo, medir en intensidad y en proyección espacial las relaciones entre las tendencias de desarrollo y sus antagonistas, definir y evaluar la eficacia de los frenos y de los obstáculos. Es a través de estos aspectos como la geografía puede dirigirse hacia la aplicación. (George, 1967, p. 35).

Dentro de la postura epistemológica de la geografía radical se incluyen autores como Yves Lacoste, considerado como radical por sus críticas a la geografía tradicional, en sus palabras: la geografía sirve para hacer la guerra porque trata de las relaciones de poder sobre el espacio geográfico. Además, de los autores antes mencionados, está Richard Peet, marxista, quien considera que el espacio es el entorno natural permanentemente transformado por el hombre. Edward Soja, geógrafo marxista interesado en reubicar la geografía dentro del contexto de la teoría social mediante el análisis de la producción de la espacialidad de la vida social.

En el ámbito latinoamericano, Milton Santos, quien asume el espacio como estructura de la sociedad con un gran interés por el incremento de procesos como la globalización y la transformación del espacio social por el cambio tecnológico. Dentro de los geógrafos latinoamericanos, también, se incluye a Rogério Haesbaert, quien se considera pertinente para el análisis del concepto de región y de espacio geográfico.

Desde la geografía humana, los aportes teóricos se relacionan con los procesos de construcción territorial en diversas escalas. “La nueva geografía regional se interroga ¿cómo es que los actores sociales trabajan para crear una determinada estructura territorial? y la geografía humanista se pregunta ¿cómo es que se tejen las hebras culturales de las identidades en los territorios?” (Rojas y Gómez, 2010, p. 156).

Es así como la nueva geografía regional, desde el aporte del post-modernismo, vincula dos conceptos tradicionales, a saber: la escala espacial y la territorialidad a partir de las

fuentes teóricas del estructuralismo, el existencialismo y la fenomenología, y de esta manera se enmarca el conocimiento geográfico para “comprender, desde un lugar, la diversidad de los territorios en el espacio global. Esta respuesta adquiere pleno sentido, al caer en cuenta que «mirar hacia abajo, hacia arriba y hacia los lados», hacia otras escalas, es hacerlo desde un emplazamiento, un recinto interior, un lugar” (Rojas y Gómez, 2010, p. 155).

En consecuencia, se entiende lo señalado por Thrift (1990), cuando destaca que la nueva geografía regional entiende la región analizando procesos más amplios, es decir, intenta comprender las relaciones entre personas y la naturaleza, pero desde diferentes escalas y teniendo en cuenta el contexto espacial en el cual se están llevando a cabo los procesos. Como señala García (2006), los elementos nuevos de esta geografía regional reconstituida como es llamada por algunos, tiene que ver con la consideración de la disciplina como ciencia social, el uso de concepciones sociales de los hechos regionales, relaciones de los procesos de distinta escala, compromiso con la transformación social, lo que indica un ámbito que supera el análisis regional que se venía haciendo hasta entonces, porque a partir de esta propuesta, se integran procesos sociales que se dan en diferentes escalas, teniendo en cuenta lo local en relación con lo regional y desde el lugar, es decir, desde el espacio vivido.

Desde este punto de vista, en la nueva geografía regional, autores como Thrift dan relevancia a la incorporación de técnicas etnográficas como medio para vincular los fundamentos teóricos con el contexto de la población en el ámbito local y, de esta manera, se hace una aproximación más problematizada y más contextual, como lo intuye Thrift (1990, 1991, 1993) cuando escribe los tres ensayos fundamentales para la nueva geografía regional y que constituyen el punto de partida de este abordaje teórico donde enfatiza en los estudios etnográficos para entender el lugar como una escala geográfica novedosa y plantea la pregunta ¿Cuál es el lugar en este nuevo mundo? Y si bien no ofrece la respuesta inmediata, si señala el que a su modo de ver es el camino, y este es: “una geografía regional crítica, teórica, contextual y polisémica” (Thrift, 1990, p. 276).

Por lo tanto, la nueva geografía regional incorpora elementos de los enfoques analítico y regional que consideran la región como escenario de la interacción social. Esta corriente del pensamiento geográfico señala un interés por el desarrollo desigual, la diferenciación regional como producto de las divisiones territoriales del trabajo. (Farinós, 2001).

En la nueva geografía regional, la región no es únicamente un modelo de indagación sobre la distribución territorial de determinados hechos, datos o variables, sino también una forma de organización del espacio que resulta del desarrollo social, fundamentalmente económico, pero también cultural y político. Farinós, (2001, p.57).

Dada la dinámica regional actual, según Farinós, sugiere un cambio en la orientación de la nueva regionalización de tal manera que responda a un entorno en permanente cambio, con un nuevo enfoque multiescalar, “cuyo objetivo es el desarrollo territorial sostenible en el marco de una competitividad global entre territorios” (Farinós, 2001, p. 56). De esta forma, como se ha venido señalando, dentro de la perspectiva de la nueva geografía regional, se estudian las relaciones sociales vistas desde múltiples escalas, lo que coincide con la posición de Haesbaert de entender el territorio y específicamente, el ordenamiento territorial, como una dimensión multiescalar, y así poder entender la “realidad geográfica contemporánea” (Rojas y Gómez, 2010). De hecho, además de la Geografía Radical se considera procedente los elementos que aporta la Geografía Humana, “... transformando conceptualmente el espacio terrestre en espacio geográfico, es decir, un espacio ocupado y modificado desigualmente por las acciones humanas en el curso de la historia” (Rojas y Gómez, 2010, p. 50).

Del mismo modo, otro aporte teórico relevante para el estudio de la región se encuentra a partir de Mateo y Bollo (2016), quienes desde una revisión teórica y epistemológica abordan el concepto de región como una categoría conceptual geográfica. En consecuencia, es de especial interés la revisión de los planteamientos presentados por los autores, en tanto, presentan un análisis a partir de la región homogénea (por características similares); región funcional (analizada desde un enfoque sistémico) y la región productiva (por la vocación económica y el potencial productivo) para lo cual hacen una revisión de los diferentes enfoques epistemológicos sobre región hasta llegar a la noción en la geografía contemporánea: la región se convierte en la “síntesis de los múltiples componentes del espacio geográfico” (Mateo y Bollo, 2016, p. 89). En suma, el compendio analítico descrito por los autores aporta elementos teóricos en términos del tema a analizar en la presente investigación.

En este tema, también, es relevante tener en cuenta los planteamientos de Neil Smith sobre la Geografía del desarrollo desigual, donde Smith manifiesta que “por desarrollo desigual suele entenderse la obvia evidencia de que el desarrollo social no ocurre en todas partes ni con la misma velocidad ni en la misma dirección” (Smith, 2012, p. 140) anotando que bajo el sistema capitalista la relación entre las zonas desarrolladas y las subdesarrolladas son la manifestación de este desarrollo desigual y que, además, se

presenta a nivel internacional, regional y local y que se toma como fundamento para el análisis de los desequilibrios que se buscan examinar en la RAP-E RC.

En síntesis, en el marco de esta investigación, se privilegian las contribuciones desde la geografía radical sumada a elementos de la geografía humana y el postmodernismo, lo cual se conoce como la nueva geografía regional. En este sentido resulta relevante, con el aporte teórico desde los enfoques y corrientes del pensamiento geográfico antes mencionados, estudiar los rasgos geográficos característicos de la RAP-E RC. Se emplearán los conceptos y categorías conceptuales como región, territorio y espacio y, como ya se mencionó, de forma preliminar, se anticipa que se abordarán fenómenos tales como los desequilibrios territoriales, concentración y centralismo, aspectos todos que tienen implicaciones sobre las escalas espaciales en relación a los índices primaciales (Alfonso, 2017), para identificar las variables de estudio pertinentes para la investigación.

Como elemento de estudio, los desequilibrios regionales presentes en las áreas metropolitanas, manifestados en la literatura revisada, ponen de manifiesto la necesidad de abordar el estudio de las implicaciones relacionadas con la posibilidad de replantear las escalas territoriales, si bien desde hace muchos años se habla de los impactos del crecimiento urbano acelerado, hasta hace poco la gestión urbana podía ser manejada desde lo municipal, en la actualidad es necesario pasar de lo local a una mirada supramunicipal y, de hecho, supradepartamental, como la que propone la RAP-E RC.

Concretamente, en este sentido, lo que se denomina como lo urbano ya no corresponde solamente con los límites de las jurisdicciones locales, lo que implica que es necesario idear mecanismos para gestionar asuntos metropolitanos como servicios públicos, servicios ambientales, vivienda y transporte, entre otros. Así, en la revisión preliminar de la literatura se vislumbra que el crecimiento espacial y demográfico y las interacciones que se dan entre un núcleo principal y uno o varios municipios metropolizados que son entendidos como procesos de metropolización, impactan en la composición social del espacio, generando formas de exclusión, segregación y hasta autosegregación. De tal manera, que lo que antes se consideraba como periferias pasan a ser lugares centrales y la población más pobre termina desplazada a nuevas fronteras y periferias con graves deficiencias de localización e infraestructura, lo que redundará en el agravamiento del deterioro de su calidad de vida.

b. La constelación de conceptos: segundo pilar teórico para el estudio de la RAP-E RC

Haesbaert propende por un abordaje teórico que implica toda una “constelación de conceptos” donde señala que los territorios y las territorialidades están sufriendo transformaciones. En este sentido: “Los procesos de identificación pasan por una apropiación simbólica por parte de los grupos sociales que buscan su reconocimiento y por una producción en términos de valor de cambio mediante los mecanismos de mercado”. (Haesbaert, 2011, p.52). Propone una articulación de los conceptos en torno del espacio (de la región y de los procesos de regionalización), teniendo como centro de la constelación las dimensiones espacio-tiempo, seguidas de las dimensiones de región y territorio desde el punto de vista de las relaciones de poder. Esta construcción teórica de Haesbaert desde la geografía humana constituye una de las bases epistemológica para el estudio del espacio geográfico de la RAP-E RC, con el propósito de analizar cómo se articulan las escalas espaciales mediante la identificación de variables y el análisis de las categorías conceptuales propuestas.

Dentro de la revisión de la literatura se debe mencionar el trabajo de Revéiz (2013) quien aporta a la reflexión, desde la economía, sobre el ordenamiento territorial al cuestionar el papel del Estado en relación a la solución de los problemas que aquejan a la población colombiana y que no se presenta de manera homogénea sobre el territorio nacional. Desde la geografía, para enfatizar este planteamiento, se refuerza a partir del trabajo de Claude Raffestein “Por una geografía del poder” que aborda el territorio como “un espacio en el que se ha proyectado trabajo, energía e información y que, en consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder” (Raffestin, 2011, p.102). En relación a esta geografía del poder, es relevante estudiar el rol del Estado por su papel regulador que ordena el territorio. De tal manera que, “... movimientos emergentes en las regiones -sociales, políticos, ecológicos- pueden obligar a una redistribución espacial del poder (descentralización y desconcentración, autonomías locales y regionales) y en esa confrontación, se producen nuevas formas de organización del poder y nuevas formas de territorialidad en la sociedad”, como señalan Rojas y Gómez (2010, p. 147).

La aproximación teórica a estos autores, se toma como base para iniciar el análisis. Es de señalar que a medida que avanzó la investigación se adicionaron y analizaron otros textos pertinentes desde el punto de vista del estudio de la geografía como es el aporte de Waldo Tobler que fue incorporado y cuya revisión se presenta a continuación.

c. La Primera Ley de la Geografía y el análisis espacial: cercano, relacionado y contiguo

Dentro del diseño metodológico se asumió la elaboración de mapas temáticos como base para el análisis espacial que incluyó el uso de las herramientas como la autocorrelación espacial. En este sentido, conviene para los propósitos de la investigación complementar lo que quedó planteado en la formulación del problema, (ver Capítulo I de esta tesis) donde se hizo referencia al trabajo de Waldo Tobler, quien en 1970 enunció la primera ley de la geografía en la que se fundamenta la autocorrelación espacial.

Se reitera que Tobler (1970) señaló que “todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las lejanas”, enunciado que ha sido conocida como la Primera Ley de la Geografía y que se convierte en un elemento teórico para introducir la autocorrelación espacial como insumo para el análisis de los mapas temáticos elaborados y que, en últimos van a ser de utilidad para dar respuesta a la pregunta de investigación formulada, en cuanto a lo que está cerca o relacionado en un determinado espacio geográfico como la RAP-E RC.

Waters (2016), afirma que Tobler consideraba que la distancia era la variable que más influencia ejerce en una entidad sobre otra, afirmación que conduce al debate en torno a la Ley de Tobler y los cuestionamientos acerca de lo que significa estar cerca o relacionado y un segundo aspecto relacionado con la discusión acerca de las leyes en las ciencias sociales y, en este caso, específicamente, el debate en torno a la geografía como ciencia nomotética o idiográfica. De esta manera, la importancia del trabajo de Tobler radica en que ha servido como fundamento para la autocorrelación espacial que permite analizar las medidas de cercanía o relación, lo que se complementa con las medidas de asociación o disimilitud para examinar cómo se puede entender la ley de Tobler en términos del análisis de las transformaciones cartográficas del espacio geográfico que plantea este autor.

De acuerdo con el planteamiento anterior, el trabajo de Tobler ha dado pie para examinar cómo se debe medir lo que está cercano o relacionado y ha suscitado diversas formas para medirlo. En este sentido, Waters señala:

Con correlaciones y medidas de asociación (es decir, medidas de similitud), un número mayor indica que las dos ubicaciones están relacionadas de manera más positiva. Con medidas de disimilitud, un número mayor significa que las dos

ubicaciones están menos "relacionadas", es decir, más separadas en un espacio único o multivariable. (Waters, 2016, p.5).

Según lo planteado por Waters se infieren elementos para la medición de lo que está cercano y lo que está relacionado, que resulta de gran interés en la investigación para entender los vínculos entre los entes territoriales que conforman la RAP-E RC teniendo en cuenta que, según el Artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, “Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica” lo que implica preguntar si la continuidad geográfica significa que se establecen vínculos de cercanía o relación, por lo que amerita su examen. Así, continuando con Waters (2016), se refiere a que la Primera Ley de la Geografía o Ley de Tobler tiene escenarios donde se cuestiona su aplicabilidad, tal es el caso de los límites administrativos como señala “En muchos países, las divisiones censales y los distritos electorales políticos tienen límites que se construyen deliberadamente para maximizar la homogeneidad interna y la heterogeneidad externa en términos de características socioeconómicas y comportamiento electoral” (Waters, 2016, p.10).

En línea con este planteamiento, Miller (2004) plantea que existe una serie de fenómenos geográficos que involucran la medición y análisis de las cosas que se consideran cercanas y, además, se cuestiona sobre el significado de lo que está cerca o relacionado y, específicamente, sobre las relaciones entre dos entidades geográficas y lo que implica las relaciones de proximidad no euclidianas, donde enfatiza en la interacción a diferentes escalas como, por ejemplo, la regional, urbana o local. De esta manera, Miller sostiene que la noción de cercanía corresponde a una idea de organización del espacio, pero no debe estar entendida en términos del espacio euclidiano, es decir, la línea recta que conecta dos puntos, lo que adquiere sentido en el contexto colombiano cuando se verifica la sinuosidad del espacio geográfico y las advertencias de Gottman cuando se describía el paisaje diverso con montañas, valles y el trípode andino haciendo referencia a las tres cordilleras que atraviesan el país.

A partir del examen de la Primera Ley de la Geografía se incorporan los elementos teóricos que sirven como fundamento para reflexionar sobre la RAP-E RC como un espacio geográfico homogéneo interno o trabajar bajo la hipótesis de un espacio anisotrópico que devela la intensidad de desequilibrios territoriales.

3.3.3 Los conceptos para el análisis geográfico de la RAP-E RC

A partir de la revisión teórica presentada en el ítem anterior, el análisis requiere la definición de un sistema de conceptos que, debidamente interrelacionados, permitirán

la comprensión del objeto de estudio. Para ello, en esta parte se abordará a partir de dos elementos: en primer lugar, la base conceptual que son región como categoría central, ligada al concepto de territorio, espacio y desequilibrios territoriales, todo en relación al ordenamiento territorial. El segundo elemento, es la base teórica en la que, a partir de dos fundamentos para determinar las categorías conceptuales, se identifican y estudian para entender su significado en el contexto de la investigación:

1. En primer lugar, la Constelación geográfica de conceptos, propuesta teórica de Haesbaert (2010 y 2014), donde a partir del debate sobre el espacio como concepto clave expone la relación con otros conceptos, como región y territorio. Plantea que, el concepto de región, ya sea como instrumento analítico, pedagógico, de acción o de intervención, se encuentra relacionado con otros conceptos que permiten definirlo mejor (Haesbaert, 2010, p.157), de esta idea surge el planteamiento de mostrar una constelación geográfica de conceptos, donde considera el espacio como la categoría central alrededor de la cual gravitan los demás conceptos geográficos.
2. El segundo eje teórico que define el marco conceptual, lo constituye la Nueva Geografía Regional:

La nueva geografía regional recoge innovaciones de la geografía radical, la geografía humanista y del post-modernismo. Se adentra en el reconocimiento de la diferenciación de las relaciones sociales a múltiples escalas, cuestión clave para entender la realidad geográfica del mundo contemporáneo (Rojas y Gómez, 2010, 145).

3. Un tercer elemento teórico se basa en los argumentos que se presentaron en el primer capítulo para debatir acerca de la Primera Ley de la Geografía y que sirve de fundamento para provocar el análisis de lo que se entiende por región.

En la Figura 6 se esquematiza los elementos teóricos para construir el marco conceptual:

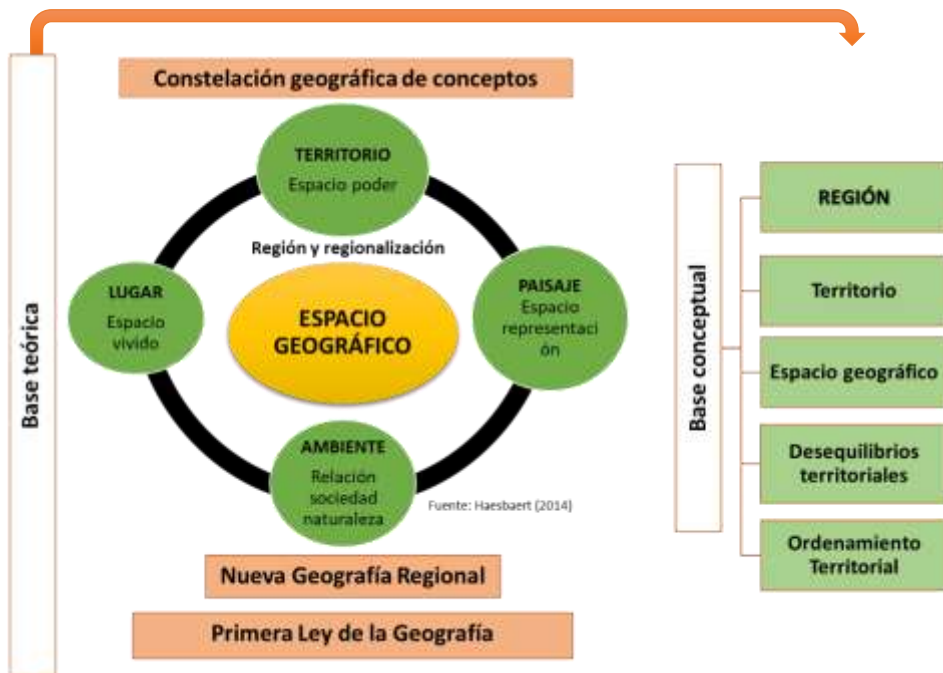


Figura 6. Marco teórico y conceptual.
Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, se incluyen otros elementos teóricos que, desde la geografía, refuerzan la idea del modelo general de la producción del espacio. Específicamente, el huevo de colón entendido como una “Cosa que aparenta tener mucha dificultad, pero resulta ser más fácil al conocer su artificio” (Iwasaki, 2008, p.6), lo que podría entenderse como el hecho de que alguien pone en práctica una idea que ya existe previamente.

Como señala Brunet (1990) “Porque el geógrafo no puede ceñirse a los resultados: debe identificar qué está en juego y quién crea el espacio de otra manera”, lo que se explica para entender que existen los conceptos geográficos, pero que se deben aplicar al análisis que se está poniendo en práctica y darle significado a la representación del espacio en cuestión y afirma también que la producción del espacio resulta de un proceso de decisiones que pasan por las representaciones y significados que le confieren los diferentes actores que sobre el espacio intervienen.

A partir de estas nociones como el huevo de Colón o la navaja de Occam, otra noción de este estilo que fue formulada por un fraile que vivió en el Siglo XIV, el cual se explica como un principio que “sostiene que siempre que se encuentre varias posibles explicaciones a un fenómeno, se debe escoger la más sencilla que lo explique por

completo” (Galdos, 2007, p. 2). En otras palabras, lo que se sugiere es que cuando hay más de una explicación, se prefiere la más simple. En relación a esto, lo que propone Haesbaert es el planteamiento de una aproximación geográfica de cuestiones conocidas, esto es, cosas que, en términos coloquiales, todo el mundo conoce. Por lo tanto, es de considerarse que, desde estas dos opciones, es la más completa porque se basa en los conceptos y categorías conceptuales propias de la geografía, pero es la más simple a pesar de que el procedimiento de análisis basado en la autocorrelación espacial puede ser complejo para captar algo sencillo como el enunciado de la primera ley de la geografía.

Para abordar el objeto de estudio de la geografía, entendido éste como el espacio geográfico, se presentan una variedad de conceptos geográficos, a saber: espacio, región, territorio y desequilibrios territoriales. En este sentido, acorde con el objeto de estudio definido, es decir, la RAP-E RC, resulta de interés específico para la investigación el concepto de región y a partir de esta definición, se identifican, de forma preliminar otros conceptos que surgen en el desarrollo de la investigación, tales como: ordenamiento territorial, desequilibrios territoriales, entre otros.

A partir de dichas categorías conceptuales se identificaron y analizaron cuáles son los rasgos característicos del espacio geográfico de la RAP-E RC en búsqueda de las implicaciones en el ordenamiento territorial en Colombia, con el propósito de comprender y ver si estos rasgos se presentan como otras formas de ordenar el territorio en Colombia o qué aspectos caracterizan ese espacio geográfico en relación a los procesos de formación regional y, en este sentido, analizar lo que se entiende por región en el contexto de la RAP-E RC.

En este acápite se estudian los conceptos que se consideran claves para la investigación, para lo cual se recurren a diversos autores:

a. Del espacio geográfico a la multiterritorialidad

Como señala Lencioni (2009), en coherencia con Kant, “la idea de espacio geográfico venía acompañada de la idea de región”. (Lencioni, 2009, p.79), así, la región es una noción que permite el estudio del espacio geográfico, pero está ligada al concepto de territorio. En este sentido, como señala George (1967: 321) la región como objeto de estudio de la geografía forma parte de un conjunto con otros elementos y, por lo tanto, dentro de ellos tiene unas características que lo definen. Lo que coincide con Lencioni (2009), quien también sostiene que en una descripción geográfica es necesario

considerar el espacio y, por tanto, requiere tener en cuenta otras dimensiones de la realidad. Es decir, cuando se piensa en región se analiza en relación a otros elementos.

El espacio geográfico como objeto de estudio de la geografía, es el “Conjunto articulado de elementos naturales, económicos, sociales y políticos, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización e interrelacionados entre sí, funcionalmente, a diversas escalas jerarquizadas, que formalizan unas determinadas estructuras cambiantes en el tiempo” (Méndez, 1988), vale decir que, desde la geografía radical ese espacio geográfico se concibe como un espacio social (Pillet, 2004). En geografía los conceptos de región, espacio geográfico y territorio son muy cercanos y, por tanto, deben ser estudiados y diferenciados para tener claridad en términos de esta investigación, por considerarse que el espacio geográfico es el objeto de estudio de la geografía.

En contraposición, para los geógrafos radicales el espacio de interés es el espacio social producido por las relaciones sociales y las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. El espacio como producto de las relaciones sociales (fuerza de trabajo, propiedad colectiva de los medios de producción, clases sociales, injusticia espacial). A modo de ejemplo, para Soja (2008), interesado en reubicar la geografía dentro del contexto de la teoría social mediante el análisis de la producción de la espacialidad de la vida social, dicha espacialidad es el espacio socialmente producido por el conjunto de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre los individuos y los grupos. La propuesta de Soja, basado en Lefebvre, se fundamenta en las ideas de espacio percibido, espacio pensado o concebido y el espacio vivido, lo que constituye una relación dialéctica entre estas tres dimensiones. Otros autores como Yves Lacoste, critica a la geografía tradicional, porque no se trata del estudio de los ríos, el relieve, es decir, una geografía corográfica, sino que, en sus palabras: la geografía sirve para hacer la guerra porque trata de las relaciones de poder sobre el espacio geográfico. Milton Santos analiza el espacio como estructura de la sociedad, con un gran interés por el incremento de procesos como la globalización y la transformación del espacio social por el cambio tecnológico. Desde otra perspectiva, los estudios de Harvey (1977) sobre el estudio del espacio geográfico estableciendo la teoría de la utilización y la renta del suelo (diferencial, monopolista y absoluta). Como geógrafo marxista aborda dos temas: la globalización y las condiciones de producción del espacio proletario.

En este sentido, desde la perspectiva de estos autores se entiende que la geografía debe explicar los procesos de producción social del espacio geográfico, en lugar de centrar su interés sobre el espacio mismo y sus formas. Así, el espacio social se define como un producto social histórico constituido por la dinámica de los modos de producción.

Delgado (2003, 80). De acuerdo con Smith considera que el espacio geográfico se entiende como “el espacio de la actividad humana” que abarca diferentes escalas hasta abarcar la escala global (Smith, 1988, p. 110). Así, el espacio geográfico se estudiará desde la geografía radical dado que este enfoque epistemológico se interesa por el espacio producido por las relaciones sociales y señala cómo la geografía debe explicar los procesos de producción social del espacio geográfico, en lugar de centrar su interés sobre el espacio mismo y sus formas para lo cual debe analizar fenómenos como la segregación socioespacial, las asimetrías y disfunciones en el sistema urbano.

Para Santos (1990, 2000), el espacio es un hecho social, un producto de la acción humana, una naturaleza socializada que puede explicarse básicamente por las relaciones de producción. Santos, define el espacio geográfico como una totalidad estructural formada por un conjunto indisociable de sistemas de objetos y sistemas de acciones.

Según Delgado (2003), Santos (1998, p.150), "distingue cuatro espacios en las sociedades capitalistas (que también son cuatro tiempos) estructurales: el espacio doméstico, el espacio de la producción, el espacio de la ciudadanía y el espacio mundial". A partir de la noción de espacio como un conjunto indisociable de sistemas de objetos y sistemas de acciones, afirma Santos que se pueden reconocer las categorías analíticas internas. Entre ellas: el paisaje, la configuración territorial, la división territorial del trabajo, el espacio producido o productivo, las rugosidades y las formas contenido.

La configuración territorial está determinada por el conjunto formado por los sistemas naturales existentes en un país determinado o en un área dada y por los agregados que los hombres han sobrepuesto a esos sistemas naturales. La configuración territorial tiene una existencia material propia, pero su existencia social, es decir, su existencia real, solamente le viene dada por el hecho de las relaciones sociales.

Para Santos (2000), no es posible concebir determinada formación socioeconómica sin recurrir al espacio, pues tanto el modo de producción como la formación socioeconómica y el espacio son categorías interdependientes.

El espacio debe considerarse como un conjunto indisociable en el que participan, por un lado, cierta combinación de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales y, por el otro, la vida que los colma y anima, es decir, la sociedad en movimiento.

- Sistemas de objetos: Objetos analizados según su condición técnica.
- Sistemas de acciones: acciones según sus grados de intencionalidad y racionalidad.

Sistemas de objetos y sistemas de acciones interactúan. Por un lado, los sistemas de objetos condicionan la forma en que se dan las acciones y, por otro lado, el sistema de acciones lleva a la creación de objetos nuevos o se realiza sobre objetos preexistentes.

Santos (2000) afirma que el espacio geográfico debe ser considerado como algo que participa igualmente de la condición de lo social y de lo físico, un híbrido. El espacio geográfico es un híbrido: entre acción y objeto. Definiendo las cosas como el producto de una elaboración natural, y los objetos como el producto de una elaboración social, Santos observa que asistimos a un proceso acelerado de transformación en el que cada vez más los objetos toman el lugar de las cosas y todo tiende a ser objeto. Así, la naturaleza se transforma en un verdadero sistema de objetos, mediante un proceso de desnaturalización de la naturaleza.

Para Haesbaert (2014, p. 35), el espacio geográfico es la “dimensión espacial de la sociedad, indisoluble de su relación con la naturaleza⁷”, que, además, se relaciona con lógicas socio espaciales, que este autor analiza en términos de lógicas zonales y lógicas reticulares, en términos de área o territorios en red. En términos de la dimensión espacial de la sociedad, Haesbaert afirma que el espacio geográfico se moldea por diferentes fuerzas, entre ellas, las fuerzas económicas, políticas, sociales, culturales y políticas, de tal manera que la forma en que estas fuerzas se combinan, es que se genera las políticas de ordenamiento territorial que ordenan el espacio geográfico o lo condicionan. Es decir, es multidimensional, multiescalar. Así, para Haesbaert, el carácter múltiple del territorio o multiterritorialidad, señala que el espacio geográfico estaría constituido por múltiples territorios dado por la co-existencia de diferentes instituciones y diferentes grupos sociales que ejercen diferentes relaciones de poder. (Haesbaert, p. 2010 a, p. 132). Además, reconoce la relación que existe entre los conceptos de espacio y región como parte de los múltiples procesos que construyen el espacio geográfico.

En el contexto de esta investigación, se entiende el espacio geográfico como lo define Haesbaert, en términos de una representación de una dimensión de la sociedad formado por múltiples territorios bajo diferentes relaciones de poder de grupos sociales e instituciones que coexisten y son simultáneos.

En suma, los aportes de estos autores, se consideran relevantes para esta tesis en el sentido de mirar las diferencias en el espacio y la heterogeneidad que estudia. Al final,

⁷ “Dimensão espacial da sociedade, indissociável de sua relação com a natureza”. Traducción libre de la autora.

como concluye Correa (1995), el espacio geográfico es multidimensional, entendido como absoluto, relativo, lleno de metáforas o simbolismos, es la morada del hombre. Por tanto, es necesario abordar su estudio desde estos diversos enfoques planteados para entender la complejidad de los fenómenos, procesos y dinámicas espaciales.

b. El estudio de la Región como categoría geográfica: ¿Región vs regionalización?

Haciendo uso del nombre del libro de Mateo y Bollo (2016), se considera que Región es el concepto central para la investigación. Así, se propende por un abordaje epistemológico que permitirá analizar la región desde diversos enfoques hasta entender el concepto en términos de la geografía contemporánea. Para empezar, se hace la precisión que, a diferencia de Lencioni (2009), no se busca hacer una revisión a partir de las principales corrientes del pensamiento geográfico para concertar una idea de región, sino que como resultado de la investigación, se busca encontrar el significado de región en el contexto contemporáneo, a partir de identificar y encontrar las variables que se justifican sobre las bases conceptuales que se mostraron en la figura 6, a saber, la constelación de conceptos y la nueva geografía regional.

Inicialmente, se hace una revisión de diferentes autores quienes desde diferentes enfoques y corrientes de la geografía han estudiado el concepto de región, a fin de contar con elementos diferenciadores que permitan enriquecer el debate reciente que este concepto tiene, dado su carácter cambiante según el proceso de globalización que, pareciera orientar todo el contexto actual.

Según Coraggio (1987), quien plantea la región como una porción del territorio donde tienen lugar procesos y relaciones sociales, donde existen elementos y procesos naturales que están articulados y conforman el complejo social natural, el tamaño, forma y localización de la región responderá a la lógica de los procesos sociales, y esta determinará el tipo de organización espacial, así como las formas de apropiación del territorio.

En términos de lo antes señalado, George (1967, p. 326 y 327) define:

Una región constituye sobre la tierra un espacio preciso, pero no inmutable, inscrito en un marco natural dado, y que responde a tres características esenciales: los vínculos existentes entre sus habitantes, su organización en torno a un centro dotado de una cierta autonomía, y su integración funcional en una

economía global. Es el resultado de una asociación de factores activos y pasivos de intensidades variables, cuya dinámica propia se encuentra en el origen de los equilibrios internos y de la proyección espacial.

En esta definición de George se percibe la dinámica de la región, así como la relevancia de la población como actor dentro de la misma. George considera que para llevar a cabo un estudio regional se deben tener en cuenta factores (variables) como: demográficos, naturales, productivos e infraestructura, lo que se considera relevante para la presente investigación.

Como afirma Ortega (2000, p. 333) la primera elaboración del concepto de región es el de región natural, sin embargo, el estudio de la región contemporánea abarca un análisis complejo y lo asume como una noción en el sentido que es cambiante, dinámico y, por tanto, difícil de definir. Considera el espacio regional como una combinación compleja de elementos (Ortega, 2000, p. 335). Esta noción coincide con Lobato Correa (2000), quien señala que es un concepto complejo porque hay diferentes nociones de lo que es región.

De otro lado, para Mateo y Bollo (2016) la región tiene dos sentidos: primero, desde la posición político – administrativa: útil para la planificación y gestión. Segundo, desde los grupos políticos que crean estructuras de poder alternativas al poder central. La región es un concepto que permite la síntesis, pero también resalta la especificidad y la singularidad.

Para Haesbaert (2010) la región implica un nivel más amplio que territorio y lugar, problematiza la diferenciación espacial. Asume que la región no es una cuestión homogénea, sino que presenta diferencias y desigualdades y considera que es multidimensional y multiescalar. Propone una articulación de los conceptos en torno del espacio (de la región y de los procesos de regionalización), teniendo como centro de la constelación las dimensiones espacio-tiempo, seguidas de las dimensiones de región y territorio desde el punto de vista de las relaciones de poder. (Haesbaert, 2011, p. 52). También, asume que la categoría central por él identificada corresponde al espacio y que, siguiendo a Milton Santos, específicamente, es el espacio geográfico, de tal manera que la coloca en el centro de la constelación.

Es notable el debate que plantea Haesbaert en torno a identificar si se trata de hablar de región o ahondar más en el tema, e ir más allá para mirar si se trata de diferenciar entre región como concepto y regionalización como instrumento de análisis. De manera tal, que resulta interesante y sugestivo para esta investigación que se considere pensar la

aproximación conceptual a la región y entender la regionalización como proceso en el entendido que, en el actual panorama que envuelve la globalización, se considera que se dan nuevas formas de conformar regiones que ya no se originan mediante la integración física sino mediante redes, a veces virtuales o bajo otras formas que tienen en cuenta la complejidad y heterogeneidad y que se dan bajo formas de cohesión y coherencia como señala Haesbaert & Gonçalves (2005, p.134):

Es evidente, entonces, que el espacio mundial bajo el “nuevo des-orden” es un enmarañado de zonas, redes y “aglomerados”, espacios hegemónicos y contra hegemónicos que se cruzan de forma compleja sobre la faz de la tierra. Queda clara, de salida, la polémica que envuelve una nueva regionalización mundial. ¿Cómo regionalizar un espacio tan heterogéneo y, en parte, fluido, como es el espacio mundial contemporáneo?⁸ (Traducción de la autora).

Este cuestionamiento acerca de la complejidad de entender cómo “ordenar” el desorden de los espacios tan heterogéneos y disímiles, es de interés para la investigación porque se parte del supuesto de que los espacios de la RAP-E RC presentan diferencias en los aspectos que son estudiados desde las dimensiones demográficas, económicas e institucionales, por lo que se aboga por la búsqueda en la construcción de conocimiento desde esta mirada.

La definición de regionalización propuesta por Haesbaert & Gonçalves (2005), afirma que entender la regionalización como “proceso de identificación o de construcción de regiones” surge de estudiar partes en un conjunto y que esto se puede hacer bajo dos opciones: en primer lugar, entender la regionalización bajo un criterio general identificado por el investigador según el interés temático. En segundo lugar, bajo criterios que se descubren durante el trabajo empírico como resultado de la percepción sobre el espacio vivido por los diferentes actores que participan en la construcción de las regiones. Haesbaert & Gonçalves (2005).

En este sentido, acorde con lo descrito por los autores definen región y regionalización en los siguientes términos, Haesbaert & Gonçalves (2005, p.150):

⁸ Fica evidente então que o espaço mundial sob a "nova des-ordem" é um emaranhado de zonas, redes e "aglomerados", espaços hegemônicos e contra hegemônicos que se cruzam de forma complexa na face da Terra. Fica clara, de saída, a polemica que envolve urna nova regionalização mundial. Como regionalizar um espaço tão heterogêneo e, em parte, fluido, como é o espaço mundial contemporâneo?

Región, posee dos sentidos principales: primero, producto genérico de determinado método de regionalización, o sea, un recorte espacial coherente dentro de determinados principios o características (generalmente económicas); segundo, espacio construido a partir de procesos sociales específicos, principalmente los regionalismos (políticos) y las identidades culturales (dicho “regionales”). Regionalización, como método, acción de “recortar” el espacio en unidades dotadas de cohesión (funcional y/o simbólica) interna (para los geógrafos, en el mismo sentido que la periodización para los historiadores); como proceso social, dinámica de construcción de regiones espacios dotados de organización socioeconómica y/o político-cultural específica en el contexto de los Estados-naciones o del mundo globalizado⁹. (Traducción de la autora).

Estas definiciones describen las condiciones bajo las cuales se posibilita el nuevo orden que responde a la globalización y que modifica las relaciones sociales y los nexos entre las regiones, de acuerdo al recorte espacial, lo que Haesbaert destaca como la necesidad de encontrar una geografía regional reconstituida, como la denomina Thrift y avanzar en la construcción del concepto de región. Se reitera que esta conceptualización, debe tener en cuenta que, a pesar de creer que la globalización genera una geografía que se pudiera llamar isotrópica, en realidad lo que se observa es el carácter heterogéneo no sólo a escala mundial sino, sobre todo, en el ámbito regional, como “una permanente reconstrucción de la heterogeneidad y de la fragmentación vía nuevas desigualdades y recreación de la diferencia en todos los rincones del planeta” (Haesbaert,1999, p.14), por lo que, como señala el autor, es posible dar un lugar para una geografía regional renovada que recupere el sentido de las escalas espaciales a partir de la inserción desigual como a partir de la identificación de singularidades (Haesbaert,1999).

Con base en lo planteado por Haesbaert (2014), se presenta una propuesta de constelación de conceptos, tomando como concepto central la región y, el espacio geográfico será estudiado en relación al poder; luego las otras dimensiones de análisis: territorio, espacio y ordenamiento territorial. Así, se encuentra que, para esta investigación se toma la región desde lo planteado por los autores revisados en el

⁹ Região, possui dois sentidos principais: primeiro, produto genérico de determinado método de regionalização, ou seja, um recorte espacial coherente dentro de determinados princípios ou características (geralmente econômicas); segundo, espaço construído a partir de processos sociais específicos, principalmente os regionalismos (políticos) e as identidades culturais (ditas "regionais"). Regionalização, como método, ação de "recortar" o espaço em unidades dotadas de coesão (funcional e/ou simbólica) interna (para os geógrafos, no mesmo sentido que a periodização para os historiadores); como processo social, dinâmica de construção de regiões espaços dotados de organização socioeconômica e/ou político-cultural específica no contexto dos Estados-nações ou do mundo globalizado.

sentido de que asumen la región como una combinación dinámica de elementos, que abarca varias dimensiones y escalas y que se encuentra ligada al poder. Por lo que se ha considerado que estos autores revisados son pertinentes para enmarcar el estudio de la región. Así, a partir de este planteamiento se reitera que la región se entiende como una noción que permite el estudio del espacio geográfico, pero esta a su vez, está ligada a otros conceptos como territorio, concepto que se aborda a continuación.

Sin embargo, y como se ha indicado en los objetivos, constituye uno de los propósitos de esta investigación, determinar una herramienta metodológica que permita identificar los desequilibrios territoriales que se evidencien en el contexto contemporáneo de la integración regional que promueven figuras como la Región Administrativa y de Planificación. Por lo tanto, al final uno de los resultados esperados es tener la propuesta de un índice que permita medir tales desequilibrios.

c. Territorio: vínculos espaciales de poder

Según Buzai (2014), la geografía es considerada como ciencia de la organización del territorio, la cual enmarcada en acciones voluntarias da lugar al ordenamiento territorial. Desde esta perspectiva, la geografía debe proporcionar elementos de gran importancia al momento de actuar concretamente en la resolución de problemáticas socio-espaciales. El conocimiento geográfico está llamado a ser, cada vez más, un interlocutor privilegiado entre el territorio y las demandas sociales para gobernarlo de la forma más democrática posible.

En este sentido, en la *Geografía del Poder*, Raffestein (2011) afirma que el territorio se construye a partir del espacio y que éste se encuentra ligado al concepto de poder lo que se contrasta con lo que afirma Haesbaert quien menciona que el territorio está ligado al concepto de poder en relación a los procesos sociales mediante el control del espacio. Éste, debe ser concebido como producto del movimiento combinado de desterritorialización y reterritorialización, es decir, de las relaciones de poder construidas en y con el espacio, considerando el espacio como un constituyente y no como algo que se pueda separar de las relaciones sociales.

Según Raffestin, el territorio es un concepto complejo el cual está inmerso en un sistema territorial, así es analizado como la proyección "de un sistema humano de intenciones sobre una porción de la superficie terrestre" (Raffestin, 1986 citado por Elissalde). De esta manera, señala Raffestin (2011):

El territorio surge como producto de la acción de los actores sobre el espacio «consumido» o si se prefiere vivido por aquellos que, sin haber participado en su elaboración, lo utilizan como un medio. Es aquí donde todo el problema de la territorialidad irrumpe, permitiendo verificar el carácter simétrico o asimétrico de las relaciones de poder (Raffestin, 2011, p.10).

De esta afirmación surge un carácter complejo y polémico sobre el territorio que se considera pertinente para el análisis propuesto en relación al carácter multiescalar y multidimensional que se abordará y donde, acorde con el autor, se “manifiestan relaciones de poder que se traducen en tejidos, redes y centralizaciones” (Raffestin, 2011: 10).

En línea con este pensamiento, por otro lado, se retoma el concepto de Milton Santos de espacio como “conjunto de objetos y de acciones” en armonía con el concepto de “territorio” definido como un “conjunto de sistemas naturales más los elementos históricos materiales sobreimpuestos por el hombre... formado por el conjunto del sustrato físico, natural o artificial...” (Santos, 2000) y para Montañez (2001) “... es un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, de poder, de pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad del espacio geográfico y un determinado sujeto individual o colectivo” lo que se complementa con Montañez y Delgado (1998) donde se define el territorio como escenario de las relaciones sociales, además, de ser un espacio de poder y de dominio del Estado, de individuos, de grupos. En suma, estas nociones de territorio van más allá del concepto de influencia sobre una porción de terreno para señalar una combinación de relaciones sociales que implica la acción de un grupo humano que ejerce una influencia sobre este espacio.

Según Zoido (1998), “El territorio es el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva” Zoido (1998, p. 2).

Acorde con la revisión de la literatura estudiada, para la presente investigación se toman los elementos más relevantes de los autores señalados para estudiar del territorio en relación al poder y así, desde un punto de vista que permita realizar un análisis crítico y problematice su abordaje desde el punto de vista propuesto por autores como Raffestin, Haesbaert y Santos. En especial, se retoma a Haesbaert, quien señala que la

dimensión espacial geográfica no es estable, está en constante movimiento dado que los sistemas urbanos de las metrópolis se van desarrollando y generando cambios como conurbaciones, cambios de lo rural a lo urbano, por ejemplo. No obstante, que los municipios tienden a conservar y promover los vínculos con el núcleo central dadas las relaciones cotidianas y el crecimiento mismo de la aglomeración urbana.

En este sentido: “Los procesos de identificación pasan por una apropiación simbólica por parte de los grupos sociales que buscan su reconocimiento y por una producción en términos de valor de cambio mediante los mecanismos de mercado”. (Haesbaert, 2011, p.52), en él propone una articulación de los conceptos en torno del espacio (de la región y de los procesos de regionalización), teniendo como centro de la constelación las dimensiones espacio-tiempo, seguidas de las dimensiones de región y territorio desde el punto de vista de las relaciones de poder. Por tanto, se identifica que su tema de interés es “la multiplicidad contemporánea de tiempo – espacios, movilidades y fijaciones, aperturas y cerramientos de territorios, que refuerzan prácticas ligadas a la percepción de inseguridad e incertidumbre” (Haesbaert, 2014, p.14), señala que los individuos y grupos sociales generan conflictos, por la búsqueda por el control del territorio y que induce a las diferentes formas de intervención del estado, que genera desequilibrios territoriales.

De acuerdo con Haesbaert, lo que define cada concepto es la problemática a la cual está ligado, así, la región responde a una cuestión de orden teórico-metodológica, el análisis de la organización y diferenciación del espacio geográfico, en tanto que, el territorio se orienta a la cuestión de las relaciones entre espacio y poder (Haesbaert, 2010, p.178).

De acuerdo con la literatura revisada, en el contexto de esta investigación, se asume que el concepto de territorio se liga a las relaciones de poder que se dan entre los actores sociales sobre un determinado espacio, teniendo en cuenta diferentes escalas, en palabras de Haesbaert:

A partir de la lectura integrada de múltiples dimensiones, se ve una nueva forma de actuar en el espacio, que pueden ser la base para la construcción de nuevas prácticas espaciales de poder (Haesbaert, 2010, p. 192).

d. Desequilibrios territoriales

En la literatura relacionada con desequilibrios territoriales se encuentran diversas acepciones. Así como Soja se refiere a la dialéctica socio espacial, Haesbaert se refiere a que, si el orden tiene un par dialéctico que es el desorden, de donde se encuentra que, de la misma manera, donde hay desequilibrio tiene un par dialéctico que es el equilibrio. De otro lado, Harvey se refiere al desarrollo geográfico desigual como producto de la dialéctica histórica y geográfica y previamente, Neil Smith (1988), también estudió el desarrollo desigual sobre el espacio geográfico.

Di Cione, (2002), elabora un análisis del trabajo de Harvey sobre la teoría del desarrollo geográfico desigual, a partir de identificar que el examen de las diferencias geográficas, especialmente, los procesos naturales y prácticas culturales generan diferencias que constituyen el fundamento epistemológico de las ciencias geográficas. Además, interpretando a Harvey, quien enfatiza en que el desarrollo desigual surge del proceso de producción del capital que ha existido en cada modo de producción, lo que se identifica como desigualdades geográficas derivadas de la “acumulación por desposesión” Di Cione (2002, p.7).

Además, identifica que este proceso histórico de acumulación capitalista se desarrolla de manera desigual en diferentes escalas (local, regional, nacional y global). Por lo que afirma que el estudio histórico simultáneo del desarrollo histórico y geográfico constituyen elementos básicos para la formulación de una teoría del desarrollo desigual. Di Cione (2002). En sus propias palabras:

El desarrollo geográfico desigual es interpretado como un proceso diferenciado de difusión desde un centro que deja detrás residuos de eras precedentes o se encuentra con áreas de resistencia hacia el progreso y modernización que promueve el capitalismo (Di Cione, 2002, p.18).

La cuestión problemática surge de las diferentes escalas en que se verifica el proceso de acumulación (local, regional, nacional y global) y la dificultad para captar el carácter heterogéneo y diverso, dada la presencia de diferentes grupos sociales que participan de ese modo de producción.

A partir del análisis sugerido por Di Cione como antesala, resulta indispensable conocer el aporte teórico de Harvey a partir del análisis y discusión de las contradicciones que encuentra en el capitalismo, que promueven el fin de este modo de producción o, por lo menos, la crisis en la que se encuentra inmersa. Así, identifica y describe que una de tales contradicciones se relaciona con el “desarrollo geográfico desigual”. En términos del proceso en el que se desenvuelve el capitalismo, en algún

momento se produce una concentración de centros de producción, recursos y mano de obra que dan pie a las aglomeraciones, bajo el supuesto de que estas aglomeraciones resultan adecuadas para el proceso de acumulación, estas son las «economías de aglomeración» Harvey (2014).

Las aglomeraciones urbanas son de hecho entornos espaciales construidos que favorecen el mantenimiento colectivo de conjuntos particulares de actividades productivas. La aglomeración induce centralización geográfica. Los procesos moleculares de acumulación de capital convergen, por decirlo así, en la generación de regiones económicas. Harvey (2014, p.152).

Una vez que se han generado las aglomeraciones urbanas que convergen en las regiones económicas, se observa que algunas regiones tienden a verse beneficiadas, en términos capitalistas, se enriquecen, mientras que otras regiones menos favorecidas se empobrecen aún más. Esto, según Harvey, se relaciona con la posibilidad que tienen de competir entre sí y atraer capitales para invertir y, por lo tanto, mejoras en infraestructura como vías que les permiten estar mejor conectadas. “Se crean vías de transporte centradas en la misma, porque allí es donde se da el mayor tráfico. El resultado son concentraciones regionales desiguales de riqueza, poder e influencia” Harvey (2014, p.153).

Lo que en un primer momento resulta favorecedor para la región en términos de los beneficios de la aglomeración, se ven minimizados y deteriorados por el exceso en la concentración de población y la contaminación que puede socavar los factores competitivos de una región. De nuevo, se generan regiones mejores favorecidas que otras.

El paisaje geográfico del capitalismo (que no es el del capital) es evidentemente configurado por una multitud de intereses de individuos y grupos que tratan de definir espacios y lugares para sí mismos en el entorno de los procesos macroeconómicos de desarrollo geográfico desigual, gobernados conjuntamente por las reglas de acumulación del capital y el poder estatal. (Harvey, 2014, p. 160).

Estas diferencias identificadas en “desarrollos geográficos desiguales” sirven de fundamento teórico para analizar el avance del capitalismo en las formas actuales de aglomeraciones y formación de regiones globales que siguen favoreciendo unas regiones en detrimento de otras que, como destaca Harvey dejan en evidencia los “desplazamientos de los fallos sistémicos del capital de un lugar a otro” (Harvey, 2014,

p.162). Es decir, el desarrollo del capitalismo produce desarrollos geográficos desiguales que derivan u ocasionan desequilibrios entre regiones, porque unas se enriquecen en tanto otras se empobrecen al no poder desarrollarse en las mismas condiciones que otras.

Desde otro punto de vista, de acuerdo con Moreno & Vinuesa (2009), este concepto hace referencia a “desigualdades y desajustes territoriales negativamente connotados, los cuales deben distinguirse del término más general y «aséptico» de diferencias espaciales” (Moreno & Vinuesa, 2009, p. 233). Así mismo, señalan una serie de “dinámicas muy heterogéneas” y múltiples factores que los generan, algunos de carácter físico –natural y otros, como consecuencia de la influencia de agentes como entidades públicas, ciudadanía y empresas. Para el análisis de los desequilibrios territoriales, los autores consideran que se deben tener en cuenta diversos factores, como el acceso a la prestación de servicios públicos, los aspectos ambientales, por ejemplo, con el objetivo de diagnosticar los desequilibrios y que así, sirvan como insumo para la toma de decisiones de políticas públicas territoriales (Moreno & Vinuesa, 2009, p. 255), de esta manera se entiende que se requiere establecer algunos criterios y variables para estudiar los desequilibrios.

Rodríguez (1988), menciona que establecer una definición de desequilibrio territorial no es fácil, sin embargo, en aras de hacer una aproximación conceptual, reconoce que, desde el punto de vista económico, existe un “proceso de desequilibrio económico que tiene su plasmación sobre el espacio geográfico” (Rodríguez, 1988, p. 98) y que, por lo tanto:

El crecimiento económico regional define los desequilibrios como un hecho diferencial en el desarrollo económico alcanzado por unos espacios en relación con otros. Esos hechos diferenciales se caracterizan por tres rasgos: a) el crecimiento económico general propicia (o no) las condiciones de vida de las personas en un espacio; b) el desarrollo no es uniforme en el espacio, apreciándose claras diferencias entre unas áreas y otras y, por lo tanto, los desequilibrios no son sino esas diferencias; e) la medición de los desequilibrios requiere la aceptación de unos «niveles de desarrollo» que permitan comparar las áreas entre sí (Rodríguez, 1988, p. 98).

Rodríguez, afirma que, para identificar los desequilibrios territoriales es necesario determinar variables, métodos de análisis y unidades espaciales como parámetros para cuantificarlos y, en esta medida, considera que se requiere definir el tipo de análisis por hacer, para lo cual considera que es de dos tipos: en primer lugar, un estudio de la

evolución para establecer la dinámica “admitiendo que los desequilibrios son el resultado de un proceso” y, en segundo lugar, un examen de la situación de los desequilibrios en el presente para “medir las diferencias espaciales” (Rodríguez, 1988, p. 99).

A modo de ejemplo, mientras en España, se atribuye que la disminución de los desequilibrios de renta per cápita entre los años sesenta y setenta, se deba a los movimientos migratorios, en América Latina, en el contexto reciente, por el contrario se considera que los movimientos migratorios acentúan los desequilibrios territoriales, demográficos y económicos, dada la mayor concentración de población en las zonas urbanas y las pocas oportunidades de acceso a un empleo y a servicios públicos de calidad. Además, “Desde una perspectiva espacial la distribución de la renta per cápita refleja lógicamente la concentración de la actividad económica en las áreas más dinámicas y los déficits económicos y de población en las más estáticas” como menciona Rodríguez (1988, p.106). Configuración que continua vigente y se reproduce con mayor énfasis en algunas regiones.

Para caracterizar los desequilibrios territoriales se ha hecho uso de variables que buscan generar propuestas de regionalización que, según Rodríguez, requiere identificar unas regiones homogéneas con base en su diferenciación, o, en la identificación de relaciones entre áreas de influencia que determinen regiones funcionales o nodales (Rodríguez, 1988, p. 108). En razón a ello, se considera que en el caso de la RAP-E RC se trata de la segunda opción y, además, se corrobora que para el estudio de las regiones con marcadas diferencias en la estructura económica y social, el interés recae en el examen de los desequilibrios a escala municipal, lo que coincide con lo que se ha establecido como unidad de análisis en la presente investigación.

Teniendo en cuenta que los desequilibrios territoriales se analizan desde diferentes aspectos como los sociales, poblacionales, económicos, entre otros, se requiere así mismo contar con una visión multidimensional, en aras de entender las implicaciones en términos del bienestar de la población o el ordenamiento territorial de un país como Colombia.

En el ámbito latinoamericano, Alfonso (2014) se aproxima a la explicación de cómo se producen los desequilibrios territoriales en Colombia empezando por indicar que cuando hay una fuerza que crece sin que se identifique otra que la neutralice, allí se produce una situación de desequilibrio. A continuación, para el caso de los desequilibrios territoriales, argumenta que son el resultado de la acción de fuerzas centrífugas y centrípetas debido a que:

La sumatoria de las fuerzas de atracción de las ciudades que crecen no son necesariamente de la misma magnitud que el agregado de las fuerzas de repulsión de las que decrecen, lo que es igualmente aplicable a las fuerzas que impulsan la aglomeración y la dispersión de las actividades humanas en el territorio (Alfonso, 2014, p. 74).

Según lo anterior, Alfonso (2014) señala que la entropía del sistema de ciudades es una de las causas de los desequilibrios territoriales como resultado de la falta de contrarrestar las fuerzas mencionadas. Además, identifica que los desequilibrios surgen como resultado de diferentes condiciones físicas, es decir, la naturaleza no distribuyó “riquezas y amenazas” de forma uniforme, lo que se traduce en diferencias en términos de fertilidad de suelos y de productividad económica, así como, diferencias en las vocaciones de los suelos. Esto último, es lo que Alfonso (2014) señala como “la dependencia del sistema de ciudades”, dado que unas ciudades dependen de la fertilidad de otras para abastecerse y suplir sus necesidades alimentarias y así, a partir de los flujos que se forman entre las ciudades por los intercambios, se determina “la estabilidad del desequilibrio persistente que caracteriza el sistema de ciudades” (Alfonso, 2014, p. 75).

En suma, según Alfonso se identifican como causas de los desequilibrios, por un lado, la entropía de los sistemas de ciudades; por otro lado, las características propias dadas por los determinismos geográficos (pisos térmicos, fertilidad del suelo, entre otros) y, en tercer lugar, la dinámica de las relaciones que se dan entre el sistema de ciudades o dependencia del sistema de ciudades como lo denomina el autor.

Desde el caso venezolano, para Santiago (2017, p. 5), “la desigual distribución de la población y de las actividades económicas se interpreta como la expresión geográfica de los desequilibrios territoriales del país”. De acuerdo con esta aproximación teórica el autor define el desequilibrio en términos de un modelo ideal que busca una distribución uniforme de las actividades del hombre dentro de un territorio. Se destaca en esta conceptualización de los desequilibrios territoriales que, además de tener en cuenta la distribución de la población se requiere considerar un acceso equitativo a las oportunidades y bienestar de la sociedad, lo que implica garantizar el disfrute de los servicios que brinda el Estado de manera que, tengan una mejor calidad de vida.

En este sentido, Santiago (2017) coincide con lo planteado por Alfonso (2014) en que una expresión del desequilibrio territorial se manifiesta en la concentración, en unos lugares más que en otros, de actividades y personas y que, además, esto sucede porque

no se reconocen las diferencias geográficas como expresión de la heterogeneidad del espacio geográfico.

También en relación con Venezuela, Trinca (2013), asegura que los desequilibrios territoriales se evidencian en forma de una apropiación diferencial del territorio en relación al acceso a los bienes sociales. Tomando como referentes teóricos a Harvey y Soja parte de la hipótesis que “los desequilibrios territoriales son consecuencia del desarrollo de este sistema socioeconómico que, por definición, es de naturaleza desigual y combinado” (Trinca, 2013, p.119). De cada uno de estos autores, toma los elementos relacionados con la justicia social en relación a la apropiación del territorio y la justicia territorial, como referente del acceso equitativo a los recursos que son escasos. En ese sentido afirma:

Se definiría el desequilibrio con respecto a un modelo ideal, no explícito, según el cual se debería buscar una distribución de las actividades del hombre social que fuese más o menos igual en todo el territorio; cualquier distribución distinta se consideraría injusta, no equilibrada. (Trinca, 2013, p.137).

Al señalar las dificultades por el “desigual acceso a los bienes sociales” (Trinca, 2012, p.5), la autora enfatiza en que el modo de producción capitalista es contradictorio dado que produce riqueza, pero también pobreza con poblaciones que ocupan territorios inadecuados y desprovistos de los entornos que les provean condiciones adecuadas de vida. Específicamente, como señala Trinca (2012) “la desigualdad social se ha acompañado, históricamente, de una desigual apropiación material del territorio, generando así los conocidos desequilibrios territoriales” (p. 5).

López (2005), menciona que, el interés por el análisis de los desequilibrios territoriales desde la geografía, surge en los años sesenta del siglo XX, con un enfoque crítico a partir de identificar en el territorio las desigualdades sociales derivadas del avance del capitalismo. Adicionalmente, resalta que el análisis de los desequilibrios o desigualdades, no debe basarse solo en relación al desarrollo económico, sino que, también, debe considerar las diferencias regionales que emergen del “rompecabezas” de lugares, presente en el espacio geográfico donde se combinan elementos naturales y sociales. Es decir, se deben reconocer los nexos entre la sociedad naturaleza, y, precisamente, es el desbalance que se produce en la forma en que el hombre se apropia de la naturaleza y del territorio donde ella se encuentra que deriva en desequilibrios territoriales.

En síntesis, en el contexto de la presente investigación, se aduce que cuando se habla de desequilibrios territoriales se entiende que el desarrollo territorial se refiere a la existencia de desigualdades e inequidades, así como dificultades para tener acceso en condiciones de equidad a los bienes y servicios que requiere la población para atender sus necesidades básicas, que se presentan en un territorio en relación a diversos factores que deben abordarse para su análisis. Factores como los económicos, sociales, políticos que implican una articulación entre los actores y que requiere de la gobernanza regional orientada a atenuar tales desbalances. Además, se agrega a este escenario, las diferencias que impone la naturaleza debido a las particularidades geográficas propias de cada territorio.

Con todo lo señalado antes, sin embargo, resulta necesario señalar que, al igual que en el concepto de región, como resultado de la investigación doctoral, al final en el capítulo que corresponde a la presentación de los resultados y en las conclusiones se podrá contar con una definición más precisa de lo que se entiende por desequilibrios territoriales, en el entendido que al estudiar las características de la RAP-E RC se van a identificar, entre otras cosas, cuáles desequilibrios se evidencian y qué representan en el contexto del espacio geográfico que se estudia.

e. Ordenamiento territorial

Se considera que el ordenamiento territorial es asumido como una política pública con la finalidad de lograr la ordenación del territorio que opera a escalas más amplias y se dirige de forma directa o intencionada a la transformación de la organización del espacio, para conseguir en un determinado ámbito geográfico de dichas escalas, un desarrollo encaminado a la consecución de un determinado modelo territorial que por consenso colectivo se haya llegado a considerar como imagen final deseable a alcanzar a largo plazo. Dentro de este ordenamiento territorial debe tenerse en cuenta que al Estado le corresponde legislar sobre el uso del suelo y a su vez, proveer la infraestructura y soporte de servicios requeridos, tales como vías, carreteras nacionales, entre otros, que inciden sobre la forma de ocupación del territorio e influyen en la organización espacial.

Según Zoido (1998), la ordenación del territorio es la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquéllos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. El ordenamiento territorial, a su vez, tiene una relación dialéctica con otros conceptos

geográficos como: territorio, organización espacial y los principios de la organización del espacio que permiten comprender mejor la organización espacial existente y los alcances del Ordenamiento Territorial: diversidad, polifuncionalidad, contracción – expansión, vecindad, umbral, funcionalidad, región.

En términos precisos el ordenamiento territorial es “ordenar el territorio”. El ordenamiento territorial sirve para tomar decisiones basados en el análisis y organización espacial del territorio. Sirve también para que los habitantes de ese territorio dispongan de instrumentos conceptuales y metodológicos para organizarlo. Además, para identificar que el crecimiento de las ciudades y los sistemas urbanos deben ser regulados para tener un control sobre el territorio de forma sostenible, coherente y equilibrado, es decir, para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

En Colombia, el ordenamiento territorial sirve para proponer e implementar un uso del territorio, proyectando los aspectos sectoriales (políticas ambientales, sociales, culturales y económicos) y los aspectos territoriales (uso y ocupación) teniendo en cuenta la oferta ambiental, la demanda social, la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de uso múltiple del mismo, y facilitar de este modo a la administración municipal gestionar y planificar en forma concertada los programas de inversión, propendiendo por el bienestar de la población.

Anteriormente, se mencionó que la región es la categoría principal para el estudio de la RAP-E RC y se reitera que se entiende dotada de un carácter multidimensional y multiescalar, visión que conlleva a entender que el ordenamiento territorial debe abogar por lograr la organización de las dimensiones y escalas múltiples, “se busca nuevas formas de analizar críticamente las interdependencias y conexiones entre distintos ámbitos espaciales: global, nacional, regional, local” (Rojas y Gómez, 2010, 151), en este sentido, se entenderá el ordenamiento territorial.

En la Figura 7, se representa el mapa conceptual que orienta la investigación donde se incluyen las bases teóricas, las principales categorías conceptuales a estudiar y la definición de la RAP-E RC como objeto de estudio.

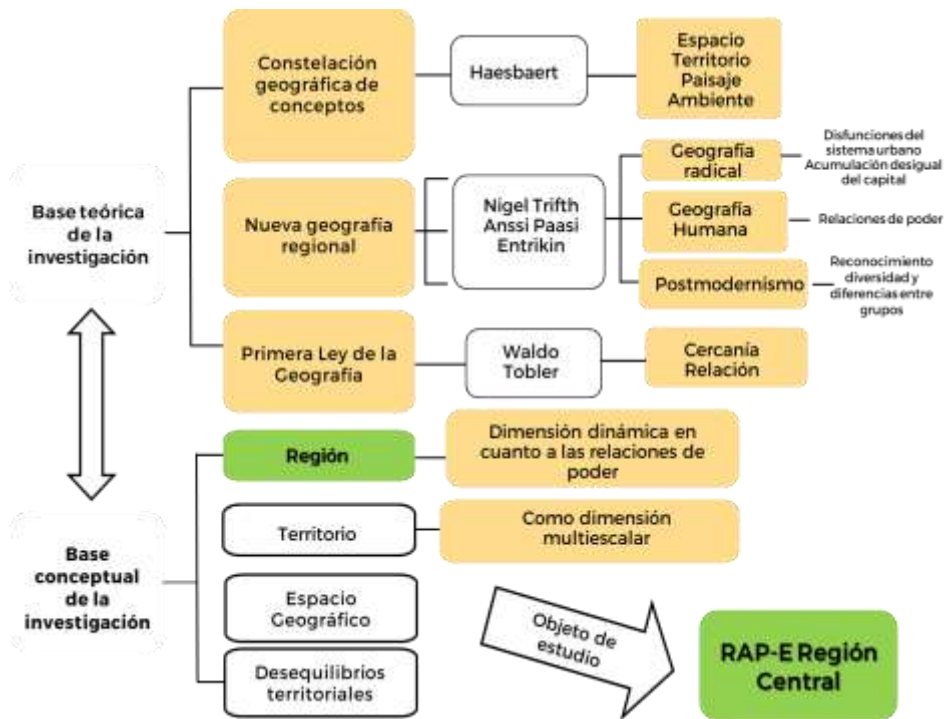


Figura 7. Mapa conceptual para estudiar la RAP-E RC.
Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 4. CARACTERÍSTICAS DE LA RAP-E RC

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos de acuerdo al diseño metodológico planteado, de tal manera que, en la primera parte se describen las características de la RAP-E RC que se muestran en los mapas temáticos y que coadyuvan a identificar los desequilibrios territoriales. Posteriormente, en el capítulo 5, se discuten los resultados obtenidos a partir del análisis de las entrevistas en relación a la revisión de los fundamentos teóricos y conceptuales de lo que significa el concepto de Región para, finalmente, proponer un instrumento metodológico para establecer un Índice que mida los desequilibrios intrarregionales en la RAP-E RC.

4.1 Características de la RAPE RC: cartografía de los indicadores según la constelación de conceptos

A partir de las variables definidas para cada una de las dimensiones de la constelación de conceptos, se elaboró la cartografía para representarlos y con base en ellos se procede a realizar el análisis que permita caracterizar la RAP-E RC mediante la autocorrelación espacial. Este tipo de análisis espacial “mide el grado de asociación que una variable desarrolla a través de un espacio definido como marco geográfico, esto es, el espacio de análisis propiamente dicho” Siabato & Guzmán-Manrique (2019, p. 2).

En otras palabras, mide el comportamiento de un fenómeno en el espacio geográfico y permite evaluar si sigue un patrón agrupado, disperso o aleatorio, lo que se relaciona con la Primera Ley de la Geografía o Principio de Tobler que señala que “todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las lejanas” según Tobler (1970). Este postulado de Tobler quiere decir que el valor que asume una variable se repite o es similar al valor de la variable en ubicaciones próximas.

Específicamente esta Primera Ley de la Geografía es el fundamento teórico de la autocorrelación espacial porque las relaciones de cercanía a las cuales se refería Tobler, se vinculan para establecer si existe algún patrón de aglomeración, dispersión o, por el contrario, si se trata de algo aleatorio. Para la medición de la autocorrelación espacial

uno de los indicadores empleados es el Índice de Morán que establece un valor P y un valor z . Valores que permiten confirmar o rechazar la hipótesis nula que consiste en que los valores se distribuyen de manera aleatoria.

En relación a los valores de z y p que arrojan cuando se procesa en ArcGis, indican si se puede rechazar la hipótesis nula o no, de tal manera que señalan que en lugar de un patrón aleatorio, lo que se evidencia es “clusterig”, es decir, conglomerados o dispersión o dispersión estadísticamente significativa. El valor p quiere decir una probabilidad y cuando ese valor p es muy pequeño, significa que es poco probable que el patrón espacial observado sea aleatorio y, de esta manera se rechaza la hipótesis nula. En cuanto a los valores z , estos corresponden a desviaciones estándar y, si en este caso, como resultado de la ejecución de la herramienta en ArcGis se obtiene “valores p pequeños y una puntuación z muy alta o muy baja, esto indica que es poco probable que el patrón espacial observado refleje el patrón aleatorio teórico representado por su hipótesis nula” ESRI (s/f).

El índice de Morán establece el patrón de distribución de los valores de la entidad que se analiza. Cuando hay valores altos agrupados al lado de valores altos y valores bajos agrupados al lado de valores bajos, indican que el índice de Moran será positivo. Si los valores se dispersan, es decir, los valores altos se ubican cerca de valores bajos, el índice será negativo. En este sentido, el índice de Morán permite establecer áreas donde se presentan aglomeraciones de algún fenómeno que se verifica sobre un determinado espacio y pueden servir de base para la toma de decisiones de política pública, al mostrar áreas prioritarias o no de intervención.

Acorde con lo señalado anteriormente, con base en las variables de análisis y los datos del mapa se procede a identificar la autocorrelación y luego, el reporte brinda la información para determinar si hay aglomeración, dispersión o dónde se presentan aglomeraciones (clúster). A partir del índice de Morán y el Índice local de Anselin o LISA (por su expresión en inglés Local Indicators of Spatial Association), el cual indica que la variable, además de aglomerarse también se concentran localmente de tal manera que suministra datos de significancia estadística cuyos resultados se expresan en cinco categorías de colores. Sin embargo, para efectos del análisis planteado sólo se tendrán en cuenta tres categorías, así:

- High – High Clúster (alto – alto) representado en color rojo que suministra información acerca de valores altos de la variable estudiada y que está cerca de unidades espaciales con grupos con sus mismas características;

- Low – Low Clúster (bajo-bajo) representado en color verde, el cual representa una aglomeración con valores bajos y que las unidades espaciales vecinas también tienen valores bajos.
- El color blanco representa las zonas que no tienen significancia estadística.
- Las otras categorías se representan en gris y corresponden a valores High – Low y Low – High, cuando se encuentran valores altos cercanos a valores bajos y, valores bajos junto a valores altos, respectivamente, pero que no se tendrán en cuenta para el análisis de los mapas de la RAP-E.

La explicación anterior sirve como preámbulo para la presentación de la cartografía elaborada a partir de la definición de las categorías conceptuales que se introdujeron en el marco teórico y que permitió, como ya fue explicado anteriormente, establecer las variables e indicadores con base en la constelación de conceptos de Haesbaert como se presentó en la Tabla 1.

Vale la pena señalar que la presentación de la cartografía tiene una breve explicación descriptiva de lo que se presenta en cada mapa y que revela el carácter heterogéneo y de los desequilibrios observados en la RAP-E RC.

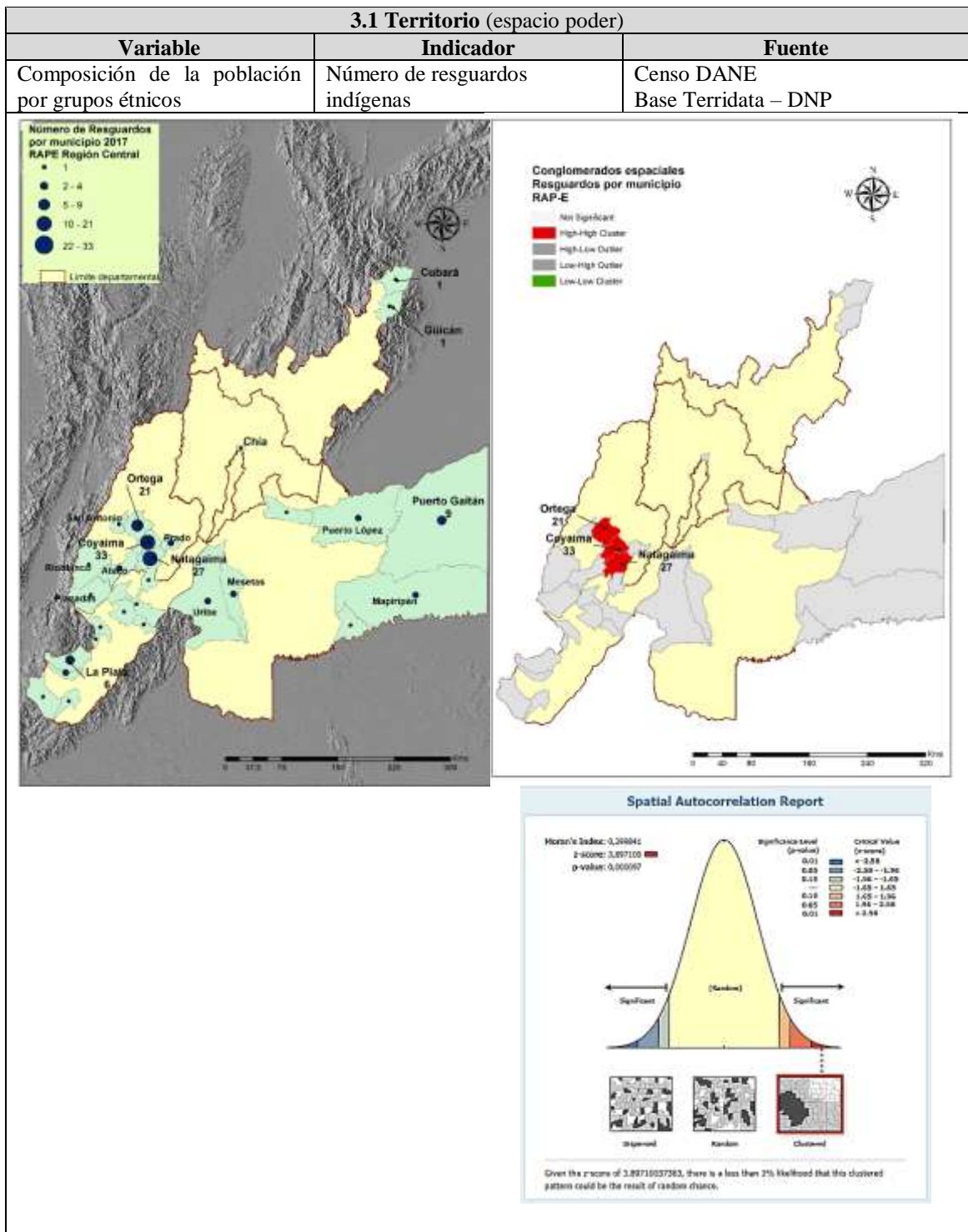


Figura 8. Número de resguardos indígenas por municipio.
Fuente: elaboración propia procesado con ArcGis.

La Figura 8, corresponde al mapa donde se muestra que el mayor número de resguardos está ubicado en Coyaima (33) y en Natagaima (27), en tanto que en Cubará y Güicán sólo hay un resguardo en cada municipio. El análisis geoespacial correspondiente al número de resguardos por municipio indica que, a partir de los datos estadísticos hay evidencia de conglomerados espaciales con elevado número de resguardos en los municipios de Coyaima, Natagaima y Ortega en el departamento del Tolima. En este caso, según los resultados obtenidos del Índice de Morán son significativos, de tal manera que muestran que existe autocorrelación espacial en cuanto a las variables del indicador.

En contraste con el mapa de la Figura 8, en la Figura 9 el mapa muestra el porcentaje de área ocupada por el resguardo en el municipio. Se destaca que hay municipios donde sólo hay un resguardo pero que ocupa una mayor área del mismo. A modo de ejemplo, Cubará y Güicán que tienen solo un resguardo indígena pero que ocupan el 81% y el 79% del área municipal. Además, municipios como Puerto Gaitán y Ortega, los resguardos ocupan más del 20% del área municipal.

Dado los valores de z y p , acorde con la alta representatividad estadística, muestra que hay conglomerados espaciales respecto al porcentaje de área municipal que ocupan los resguardos en Cubará y Güicán, como se observa en la Figura 9.

Desde el punto de vista de la información que ofrecen estos dos indicadores, se destaca que el análisis de una misma variable, en este caso los resguardos, se puede abordar dependiendo la orientación de la política pública que se quiera adoptar. Es decir, si se trata de analizar la concentración de resguardos es en los municipios del sur del Tolima que se debe tener en cuenta, pero si se trata de tomar la decisión de una política territorial, se deben tener en cuenta los resguardos de los municipios de Boyacá que ocupan un área más grande.

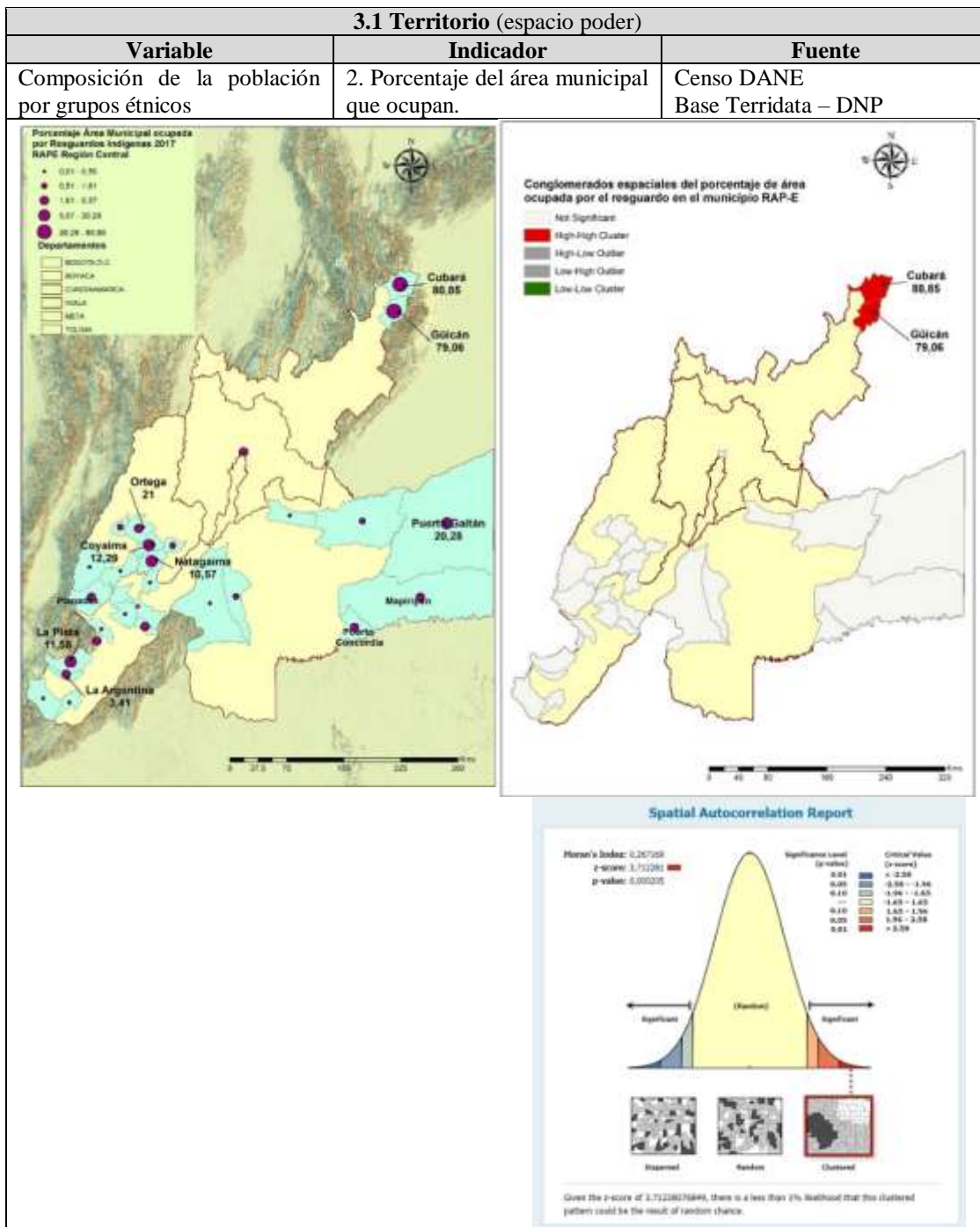


Figura 9. Porcentaje del área municipal que ocupan los resguardos indígenas por municipio
Fuente: elaboración propia procesado con Arcgis.

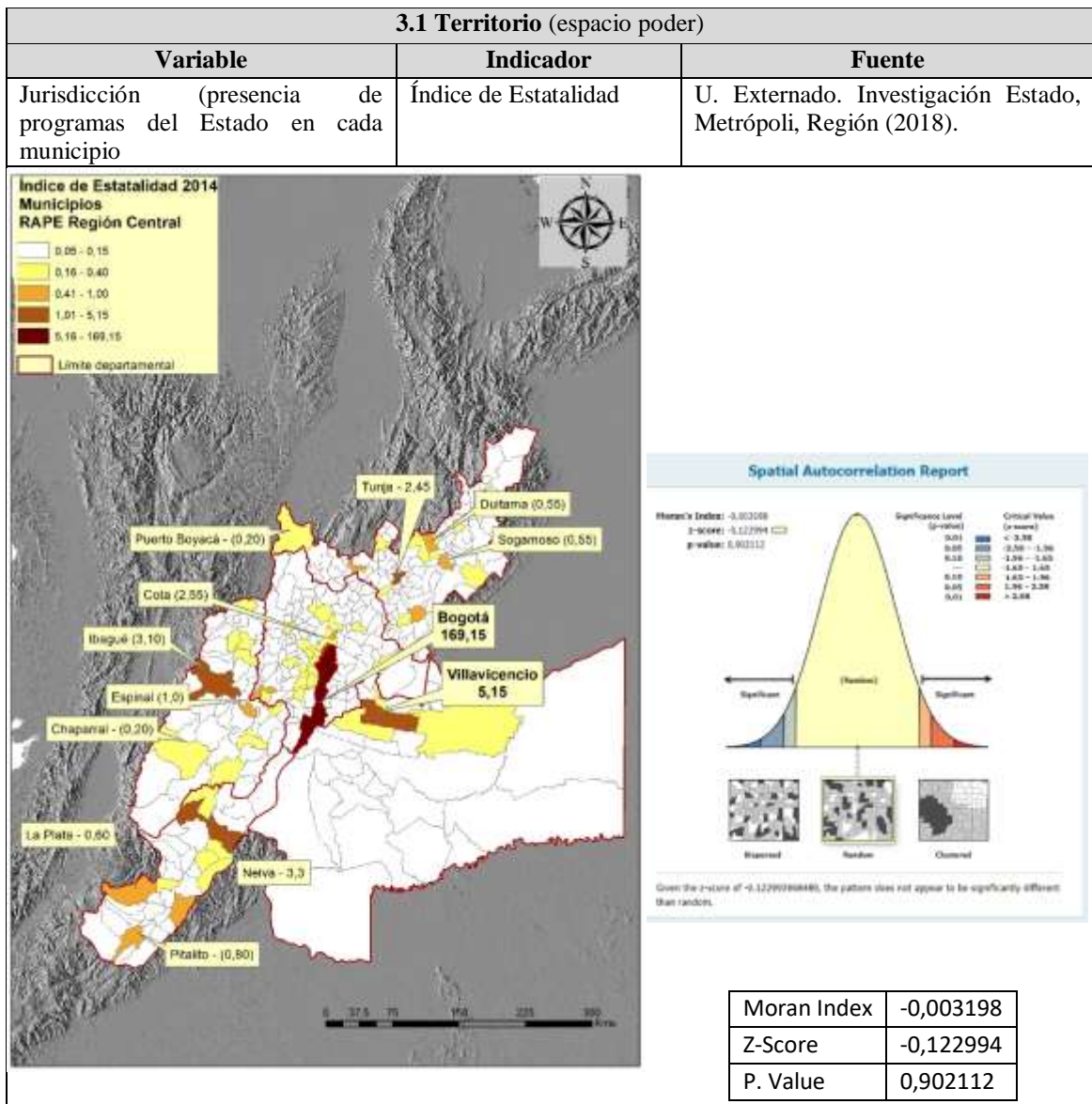


Figura 10. Índice de estatalidad
Fuente: elaboración propia procesado con ArcGis.

En este caso, como se observa en el mapa de la Figura 10, dado el puntaje z de -0.122994, el patrón no parece ser significativamente diferente al aleatorio. Dado que, el índice de estatalidad indica que está concentrado en Bogotá, no es posible indicar alguna tendencia que se pueda presentar en el resto de la región objeto de estudio. En el resto de los municipios es excesivamente bajo para ser representativo.

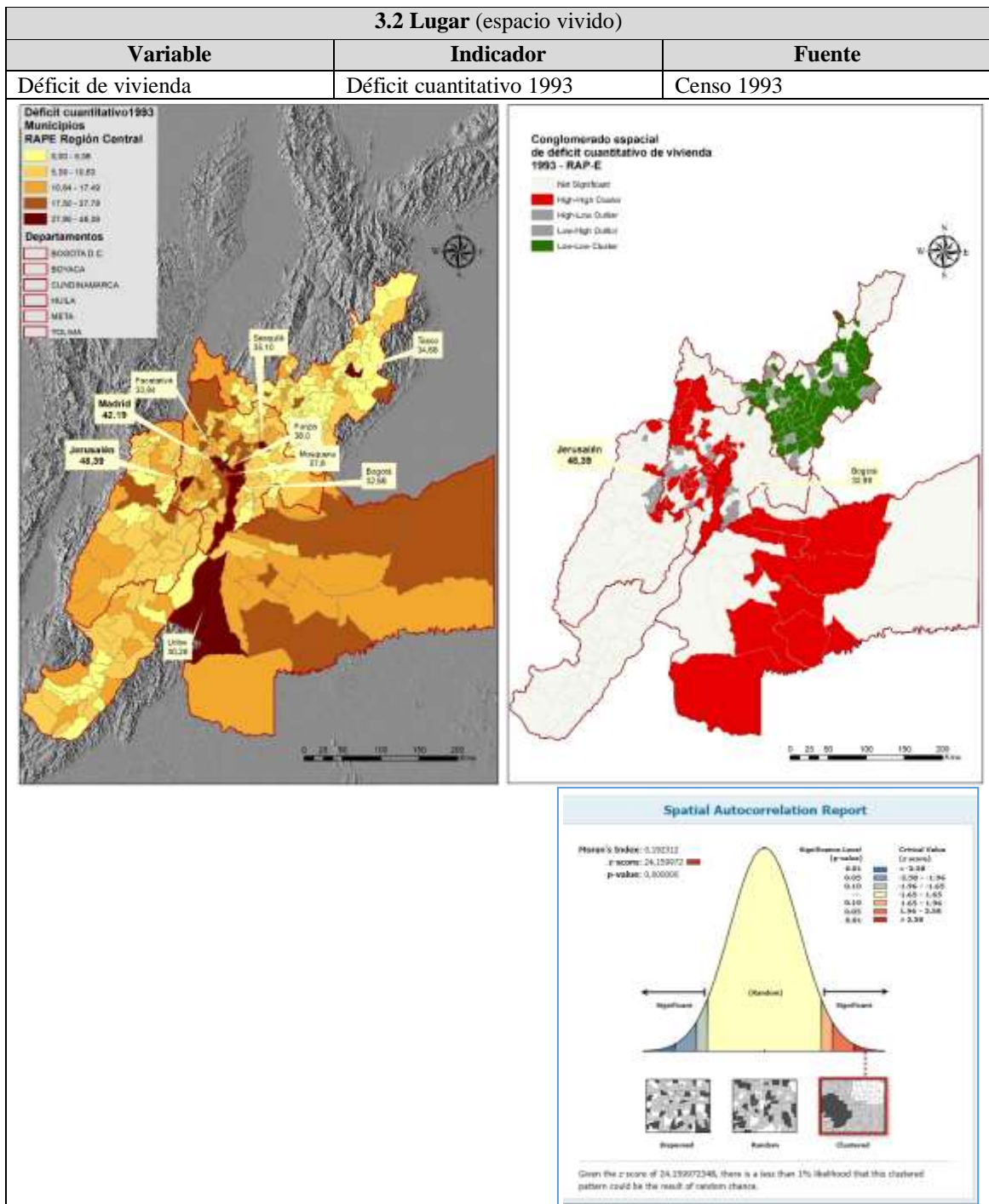


Figura 11. Déficit cuantitativo de vivienda – Censo 1993
Fuente: elaboración propia procesado con ArcGis.

Dado el puntaje z de 24.159972348, existe una probabilidad de menos del 1% de que este patrón agrupado podría ser el resultado de una probabilidad aleatoria. En este caso, como se presenta en la Figura 11, según los datos del Censo de 1993, el municipio de Jerusalén en Cundinamarca registró la mayor proporción de hogares con déficit cuantitativo, con 48,39%. Sin embargo, dados los valores de z y p , se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de déficit cuantitativo de vivienda, específicamente en el departamento del Meta, en los municipios de Puerto López, Villavicencio, Acacías, San Carlos de Guaroa, San Martín, Granada, Puerto Lleras, Vistahermosa, La Macarena, Puerto Rico, Puerto Concordia.

Además, en cuatro zonas específicas de Cundinamarca: Yacopí, Puerto Salgar, Caparrapí, Guaduas, El Peñón, Útica, Vergara, Villeta, Sasaima. Sabana Norte: Zipaquirá, Subachoque, Gachancipá, San Francisco, Tocancipá, Tabio, Cajicá, Sopó, El Rosal, Chía. Sabana occidente: Facatativá, Madrid, Funza, Cachipay, Bojacá, Mosquera, La Mesa. Sur: Jerusalén, Anapoima, Soacha, Apulo, Sibaté, Viotá, Girardot, Fusagasugá, Ricaurte. Finalmente, en Tolima: Venadillo, Flandes, Melgar, Espinal. En los municipios ubicados en las cuatro zonas mencionadas (en color rojo en el mapa de conglomerados), se encuentra que, de acuerdo con los resultados del Censo de 1993, el déficit cuantitativo de vivienda, presenta un valor por encima del promedio y alrededor se concentran otros municipios con características similares.

De tal manera que, las intervenciones para subsanar los hogares en déficit de vivienda cuantitativo debieron encaminarse hacia la zona central del Meta y en la zona aledaña a Bogotá y su área de influencia metropolitana. En tanto que hay evidencia de una situación diferente en la zona central de Boyacá donde se registraba un valor de análisis de esta variable por debajo del promedio de las demás zonas de la RAP-E, lo que era señal de menores índices en los déficits cuantitativos de vivienda y, por tanto, una mejor situación de los hogares en estos municipios.

En el siguiente mapa – ver Figura 12-, dado el puntaje z de 23.7199199752, existe una probabilidad de menos del 1% de que este patrón agrupado podría ser el resultado de una probabilidad aleatoria. Lo que quiere decir que, dado los valores de z y p , existe evidencia estadística para afirmar que hay conglomerados espaciales de déficit de vivienda cuantitativo según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2005, específicamente en Yacopí, Caparrapí, Guaduas, La Palma, Topaipí, El Peñón, La Peña, Útica, Nimaima, Nocaima, La Vega, Villeta, San Francisco, Guayabal de Siquima. Además, en los municipios de Sabana Occidente, a saber: Tocancipá, Tabio, El Rosal, Facatativá, Madrid, y Cota. Además, de otra zona ubicada en el departamento del Meta, en San Martín, Puerto Rico y Puerto Concordia.

De nuevo se encuentran cuatro zonas con promedios elevados de hogares con déficit cuantitativo de vivienda de 2005, pero se observa una disminución en el tamaño del área de aglomeración de este indicador en comparación al presentado en 1993.

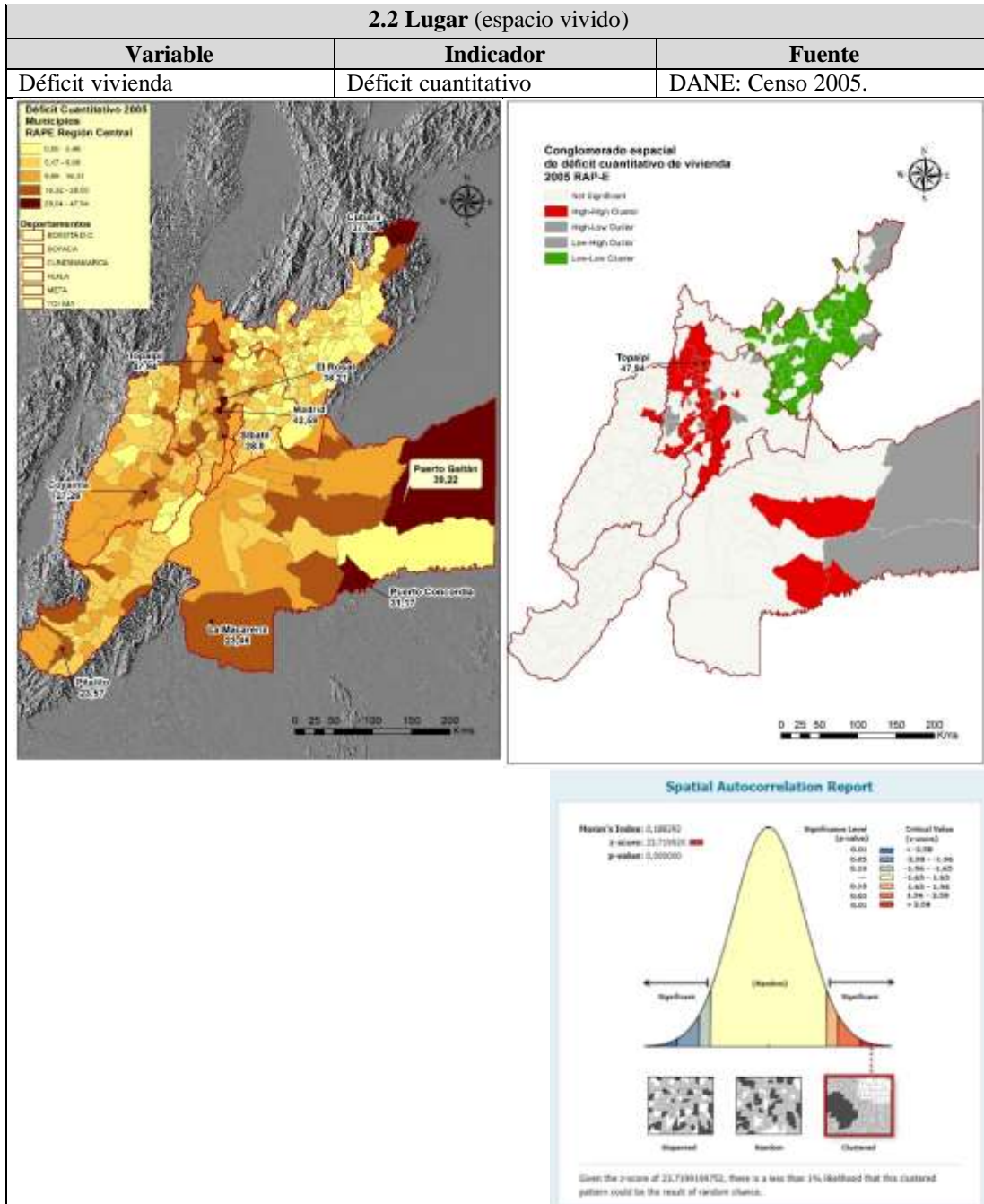


Figura 12. Déficit cuantitativo de vivienda - Censo 2005.2

Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 2005.

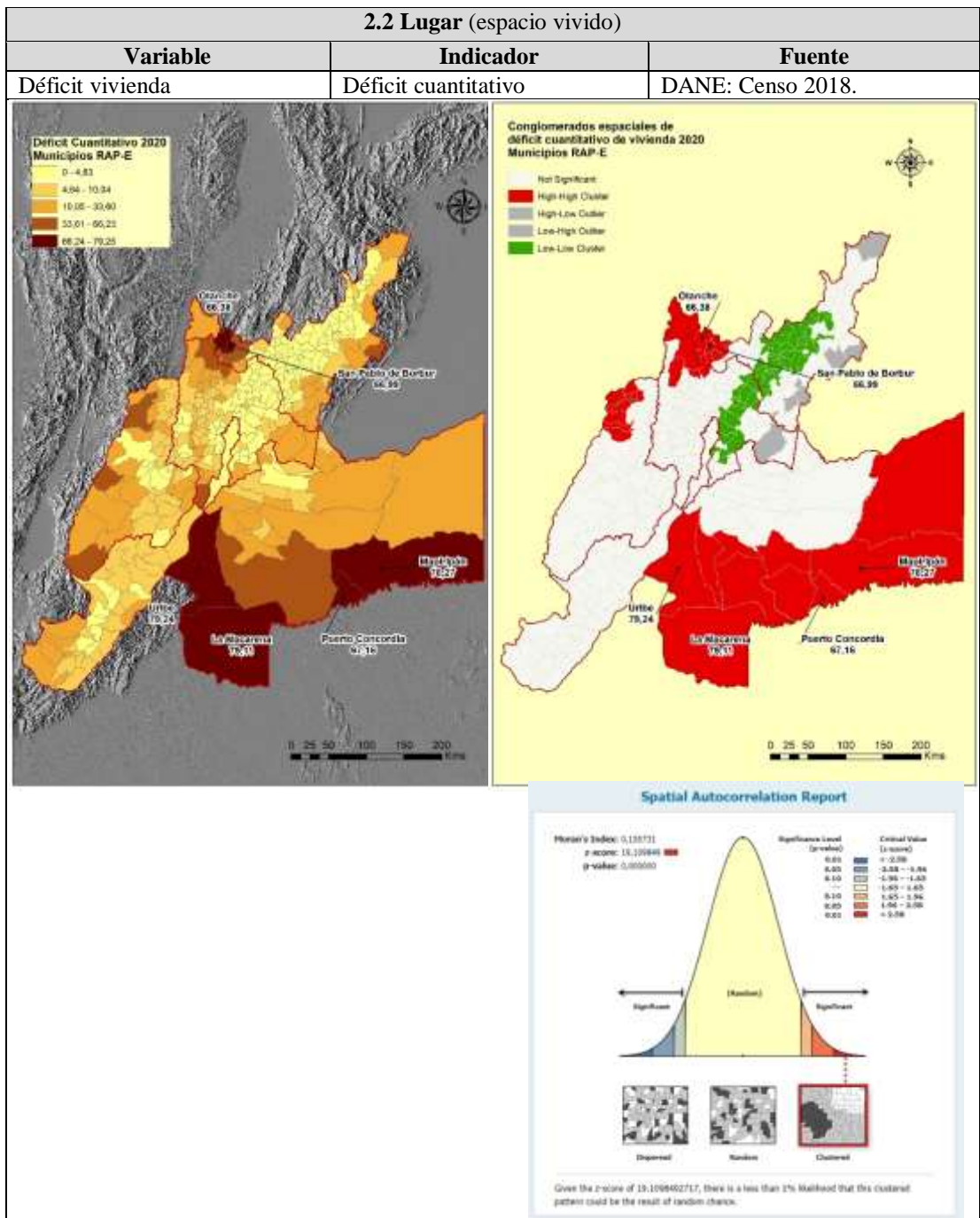


Figura 13. Déficit cuantitativo de vivienda - Censo 2018

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Censo DANE 2018.

El color rojo en el mapa de la Figura 13 indica el área de la RAP-E en la que se representan los resultados del Censo de Población y Vivienda realizado en 2018 y en el cual el análisis muestra que existe evidencia estadística para afirmar que hay conglomerados espaciales de déficit de vivienda cuantitativo en los municipios ubicados en el borde sur oriental de la RAP-E y, por consiguiente, del departamento del Meta.

De esta manera, el mapa muestra que los municipios que presentan autocorrelación espacial se encuentran en el borde sur-oriental del departamento del Meta y en el borde norte, en el departamento de Boyacá, lo que lleva a pensar ¿por qué los más afectados, especialmente, son los bordes?

En el departamento del Meta, como se señaló antes, las zonas en rojo indican diez municipios donde se presentan los valores del índice del déficit cuantitativo de vivienda más elevados. Este indicador “identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, esto es, para los cuales es necesario adicionar nuevas viviendas al stock total de viviendas del país de tal forma que exista una relación uno a uno entre la cantidad de viviendas adecuadas y los hogares que requieren alojamiento” (DANE, 2020, p.3).

En el departamento del Meta se verifica un conglomerado espacial conformado por diez municipios: Uribe, La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Rico, Vistahermosa, Puerto Lleras, Mesetas, Puerto Gaitán y San Juan de Arama. También, se presenta otro conglomerado conformado por municipios que se encuentran en la frontera de Cundinamarca y Boyacá y un tercero, en el departamento del Tolima.

En Boyacá en los municipios de San Pablo de Borbur, Muzo, Otanche, Quípama, Tununguá, Pauna, La Victoria, Puerto Boyacá, Briceño, Maripí y en Tolima en Santa Isabel, Casabianca, Villahermosa, Murillo, Palocabildo, Falan, Herveo, Anzoátegui, Fresno. En Cundinamarca: Caparrapí, Paima, Topaipí y Yacopí.

En la Figura 14, dado el puntaje z de 35.2225420018, se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de déficit cuantitativo de vivienda, específicamente, en la zona central de Boyacá, donde se encuentra el municipio de Tota que presentó, de acuerdo con los resultados del Censo 1993, el índice más elevado de hogares en déficit cualitativo de vivienda. Este índice “identifica los hogares que habitan en viviendas susceptibles a ser mejoradas” DANE (2008, p.5)

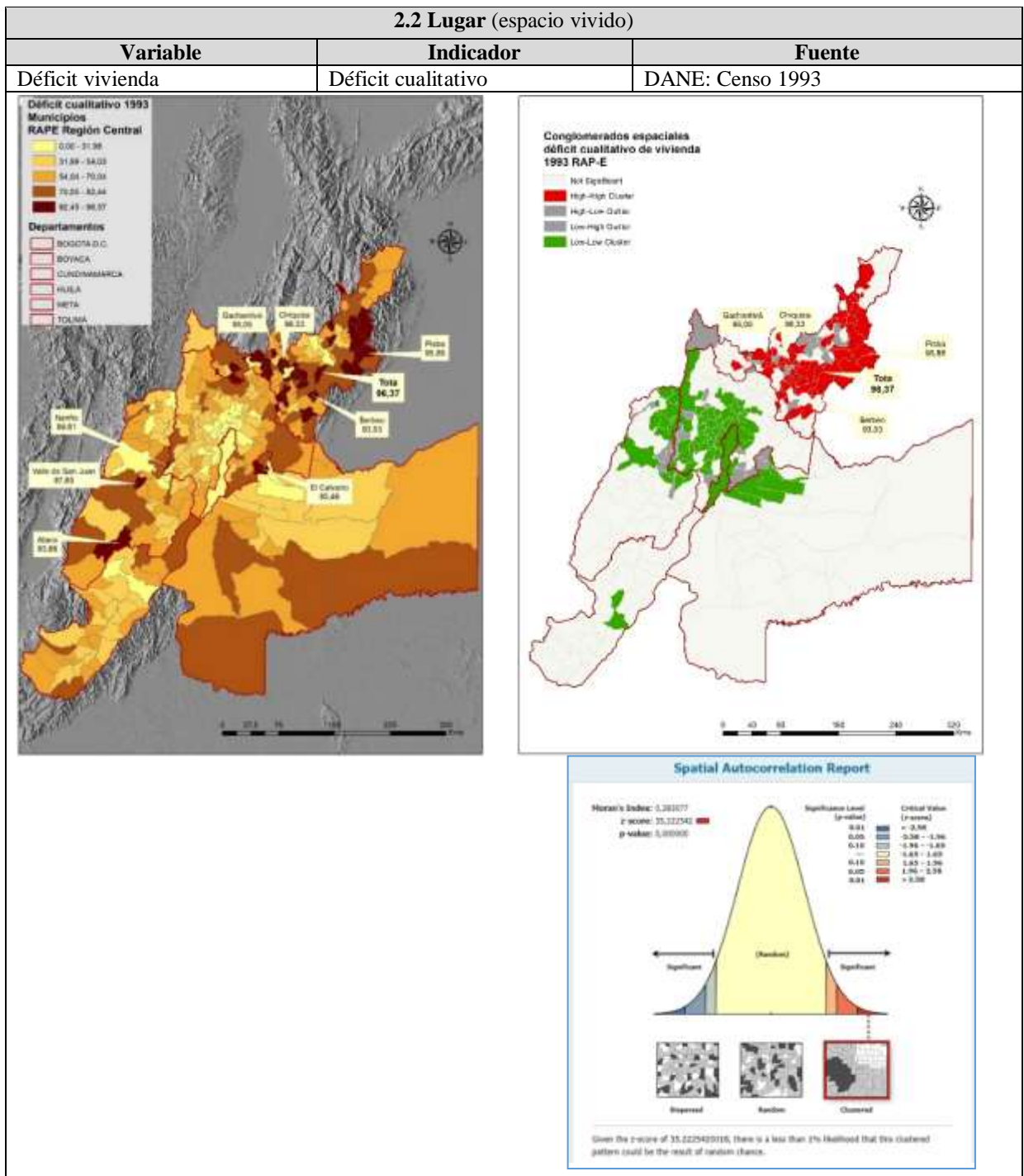


Figura 14. Déficit cualitativo de vivienda – Censo 1993

Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 1993.

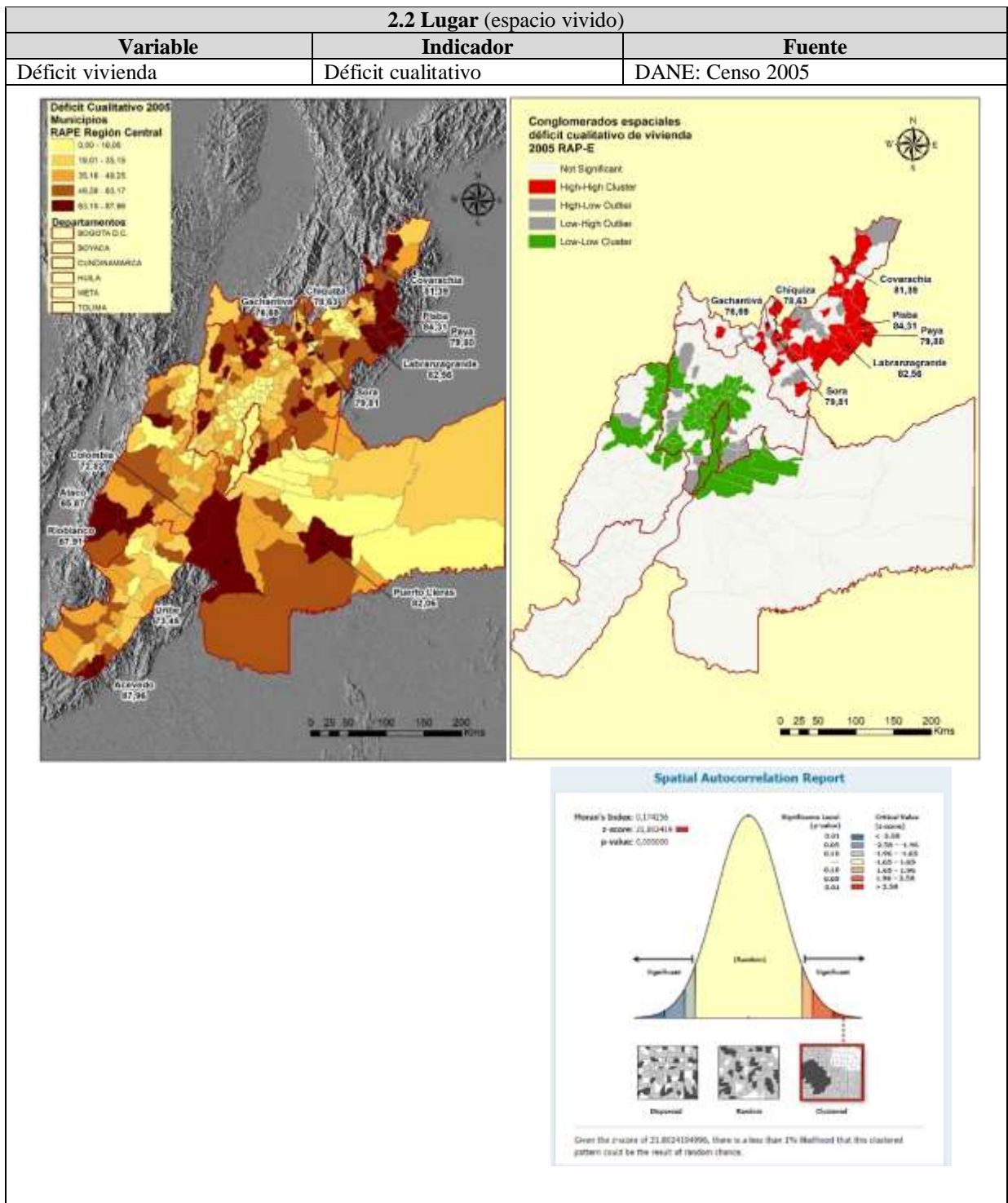


Figura 15. Déficit cualitativo de vivienda – Censo 2005

Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 2005.

Dado el puntaje z de 21.8024194996, existe una probabilidad de menos del 1% de que este patrón agrupado podría ser el resultado de una probabilidad aleatoria. Así, se explica que, los resultados obtenidos para el índice de Moran de acuerdo a los resultados del Censo de Vivienda en 2005, son positivos y significativamente estadísticos, lo que muestra que existe autocorrelación espacial y, por tanto, hay evidencia estadística para afirmar que hay conglomerados espaciales de déficit cualitativo de vivienda con valores significativamente altos en la zona que se presenta en rojo en la Figura 15. Esta zona corresponde a los municipios de: Labranzagrande, Paya, Pisba que tiene el índice más elevado de hogares en déficit cualitativo de vivienda (84,31).

Como se observa en la Figura 16, de acuerdo con los resultados obtenidos del Índice de Morán, hay evidencia estadística para afirmar que hay conglomerados espaciales de déficit cualitativo de vivienda según los datos del Censo 2018. Según lo anterior, dados los valores de z y p , se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de déficit cualitativo de vivienda en tres zonas específicas así: una en Boyacá, otra en el Tolima y una tercera en Huila.

Sin embargo, se resalta que el conglomerado espacial del Tolima es el que concentra los valores más altos del déficit cualitativo de vivienda, donde se evidencia que el municipio de Coyaima tiene el índice más alto (78,94).

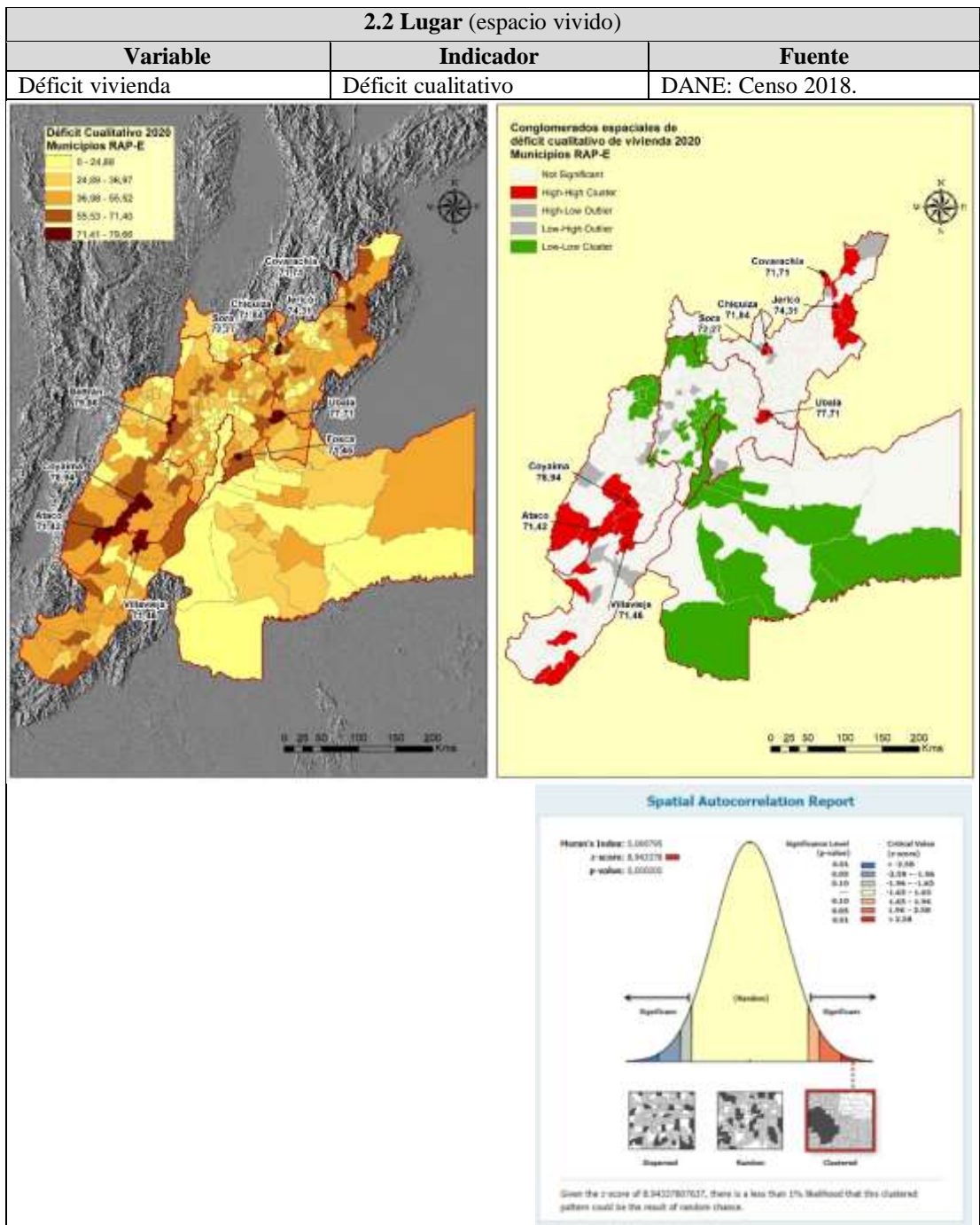


Figura 16. Déficit cualitativo de vivienda – Censo 2018.

Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 2018.

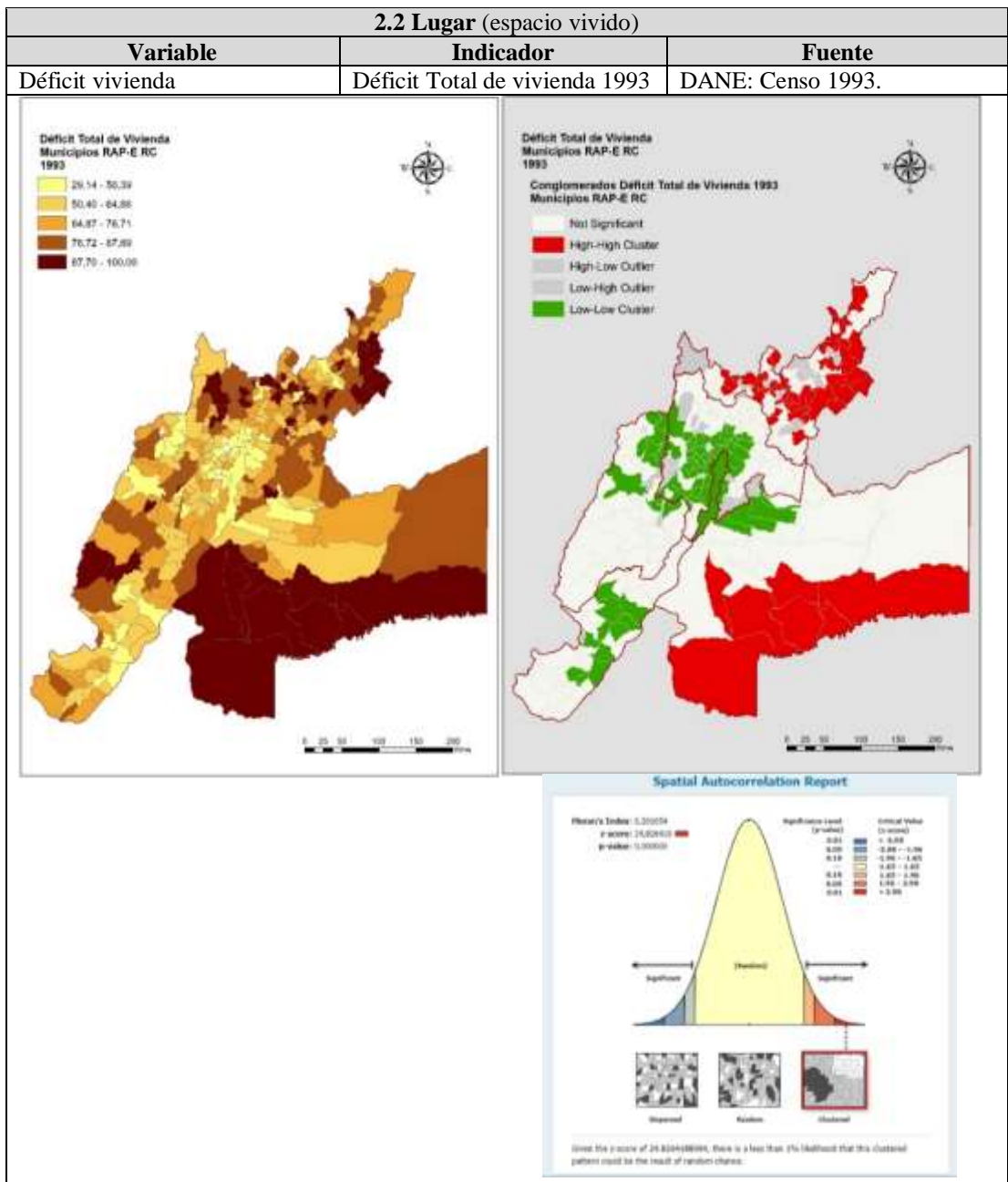


Figura 17. Déficit total de vivienda – Censo 1993

Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 1993.

Según lo que se muestra en el mapa de la Figura 17, se observan dos zonas de conglomerados con índices elevados del déficit total de vivienda según los resultados del Censo 1993. Una aglomeración se presenta en la zona sur de la región que corresponde al sur del Departamento del Meta, y coincide con el borde sur oriental del departamento de Boyacá. Estos conglomerados muestran dos zonas que no están

contiguas, ni cercanas, pero que están correlacionadas dado el comportamiento de la variable analizada, dados los valores altos de conglomerados que evidencian niveles altos de déficit total de vivienda, según los resultados del Censo de Vivienda y Población de 1993.

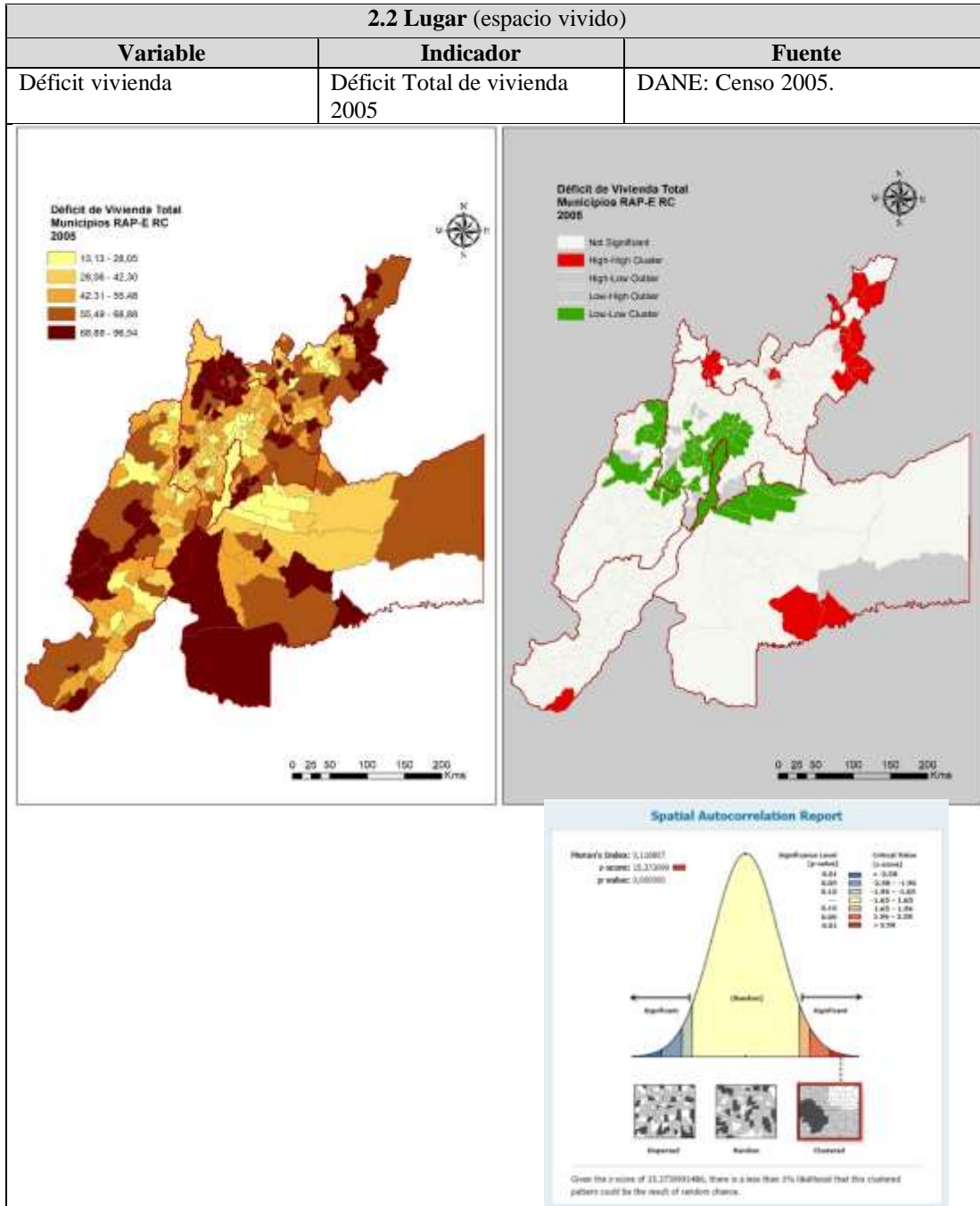


Figura 18. Déficit total de vivienda - Censo 2005

Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 2005.

La Figura 18 muestra el mapa que presenta los municipios con mayor proporción de hogares con déficit total de vivienda según los resultados del Censo 2005, donde se observa que hay conglomerados en el borde nororiental de Boyacá y al borde sur del Meta. Estas zonas representan los valores más altos con déficit de vivienda y en los municipios más cercanos.

Según los resultados del Censo de vivienda de 2018, - ver Figura 19 - el mapa muestra una amplia zona en color rojo donde se observan conglomerados con valores altos del déficit total de vivienda, los cuales se ubican específicamente al sur del departamento del Meta, en el borde entre Tolima y Huila y, adicionalmente, en el noroccidente de Boyacá. Llama la atención el extenso conglomerado que se observa en el sur del Meta que abarca siete municipios donde los valores altos se concentran y representan la necesidad de intervención para mejorar las condiciones de viviendas y el número de unidades para atender los requerimientos de la población residente.

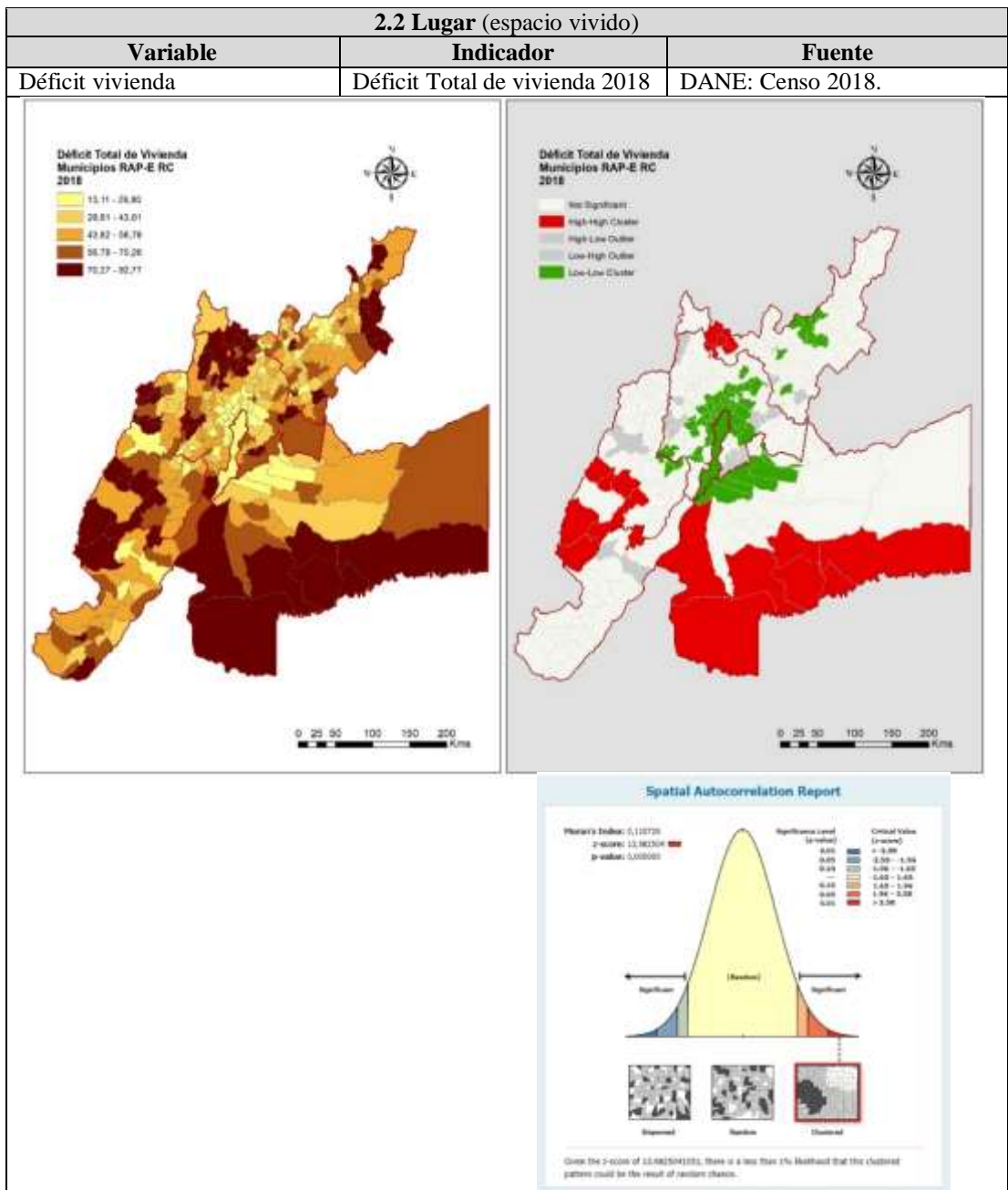


Figura 19. Déficit total de vivienda – Censo 2018

Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 2018.

Dados los valores de z y p, con alta representatividad estadística, es posible afirmar que hay conglomerados espaciales con elevadas densidades urbanas que, como se observa en el mapa – Ver Figura 20 - se concentran en Bogotá y su área de influencia. Por lo tanto, lo que llama la atención es que los municipios ubicados alrededor de Bogotá sean los que presenten mayor densidad, por lo que es de considerarse que concentran gran

cantidad de población que, generalmente, residen allí y que desarrollan sus actividades habituales (trabajo, estudio, atención en salud, por ejemplo), en Bogotá, por lo que mantienen vínculos constantes y movilidad cotidiana hacia la capital. Posiblemente, la razón para que haya esta mayor densidad obedece al hecho de que, las personas deciden vivir fuera de Bogotá, pero sin alejarse del núcleo principal para mantener una movilidad cotidiana que les permita desarrollar sus actividades personales y profesionales.

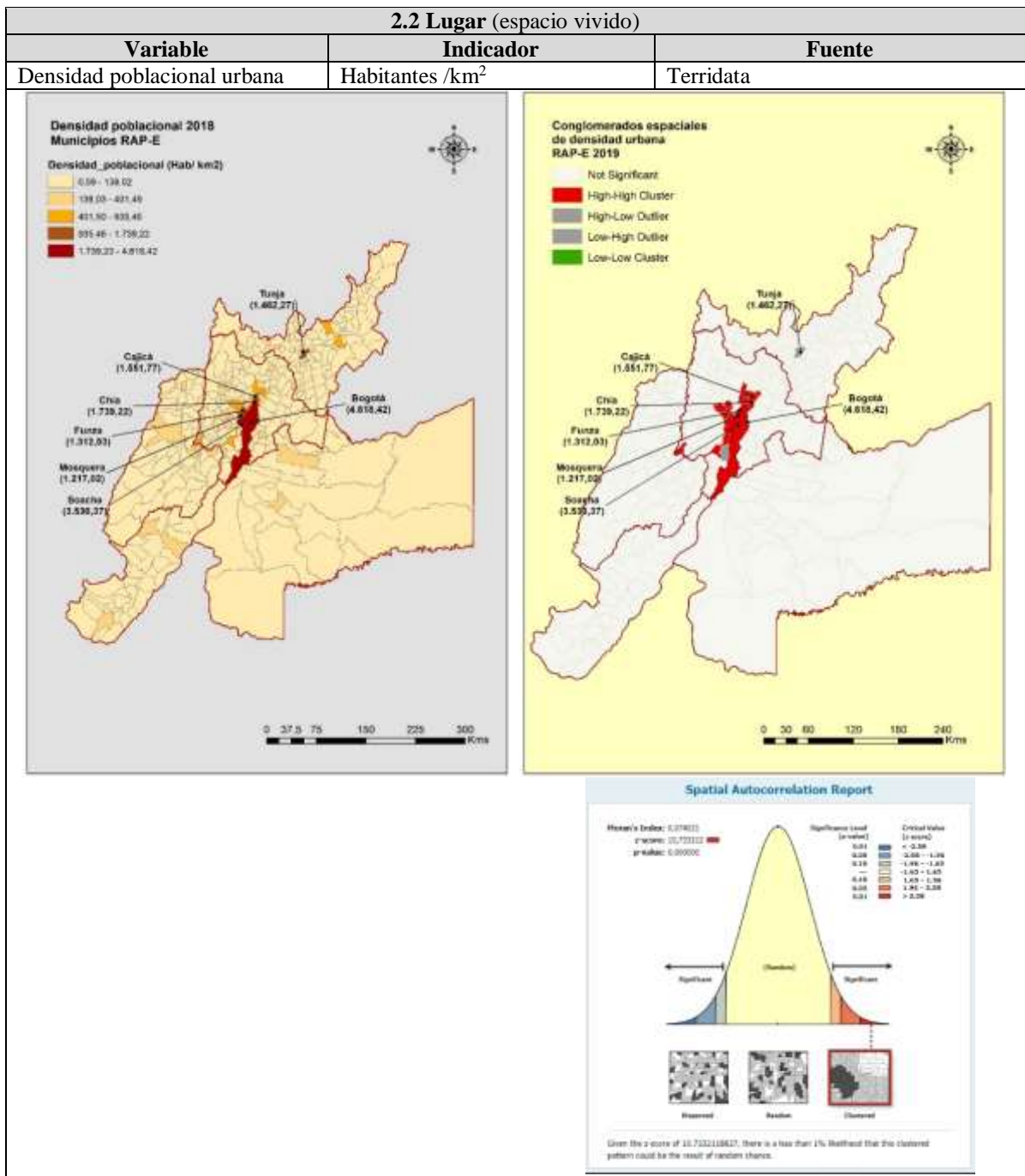


Figura 20. Densidad poblacional urbana, habitantes por km²

Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 2018.

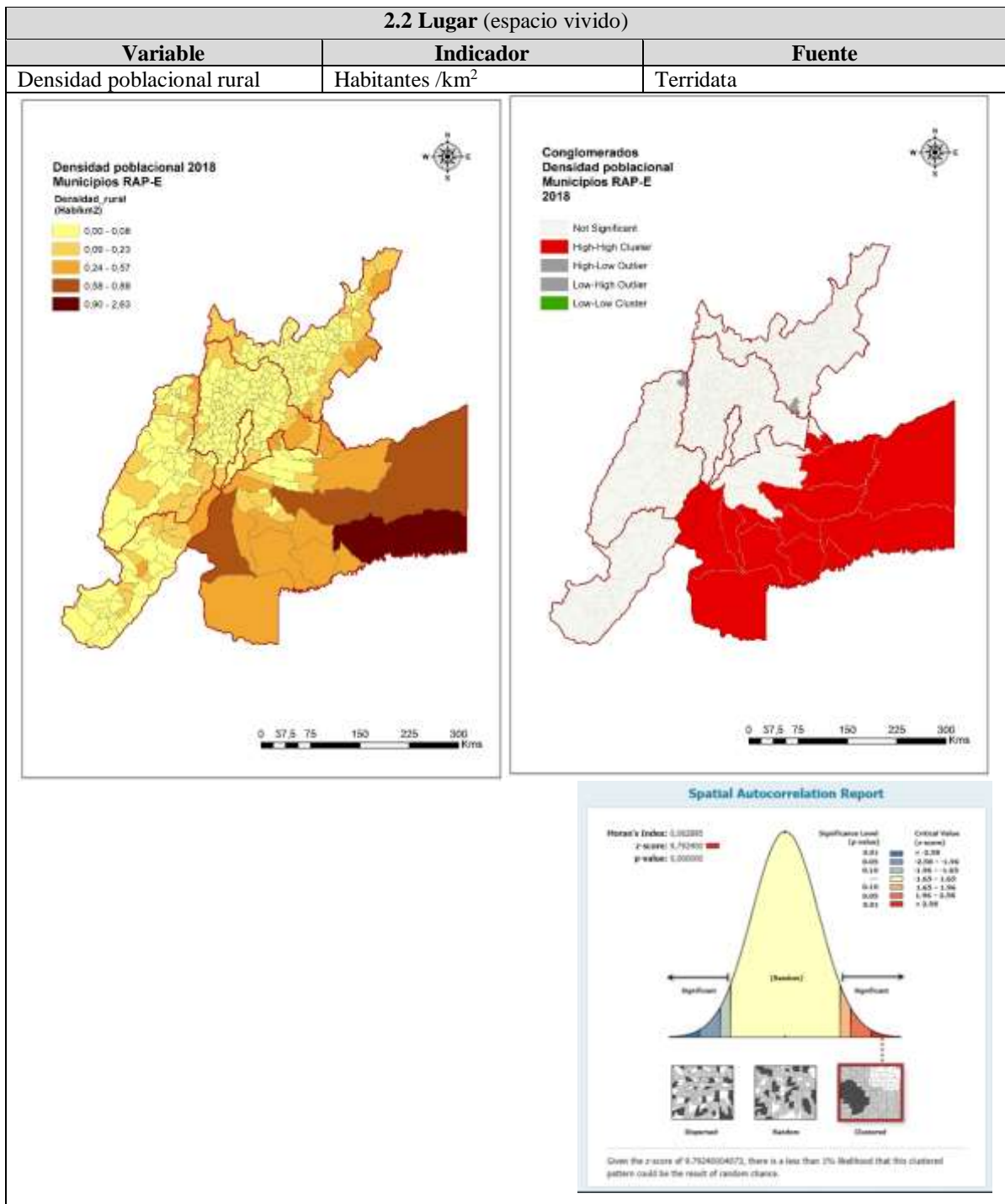


Figura 21. Densidad poblacional rural. Habitantes por km²
 Fuente: elaboración propia con base en Terridata a partir de información de Censo DANE 2018.

En contraste con el anterior mapa de la Figura 20, el mapa de la densidad poblacional rural – Ver Figura 21- muestra un gran conglomerado que se identifica al sur del

departamento del Meta, donde se ubican los municipios con mayor presencia de población en la zona rural.

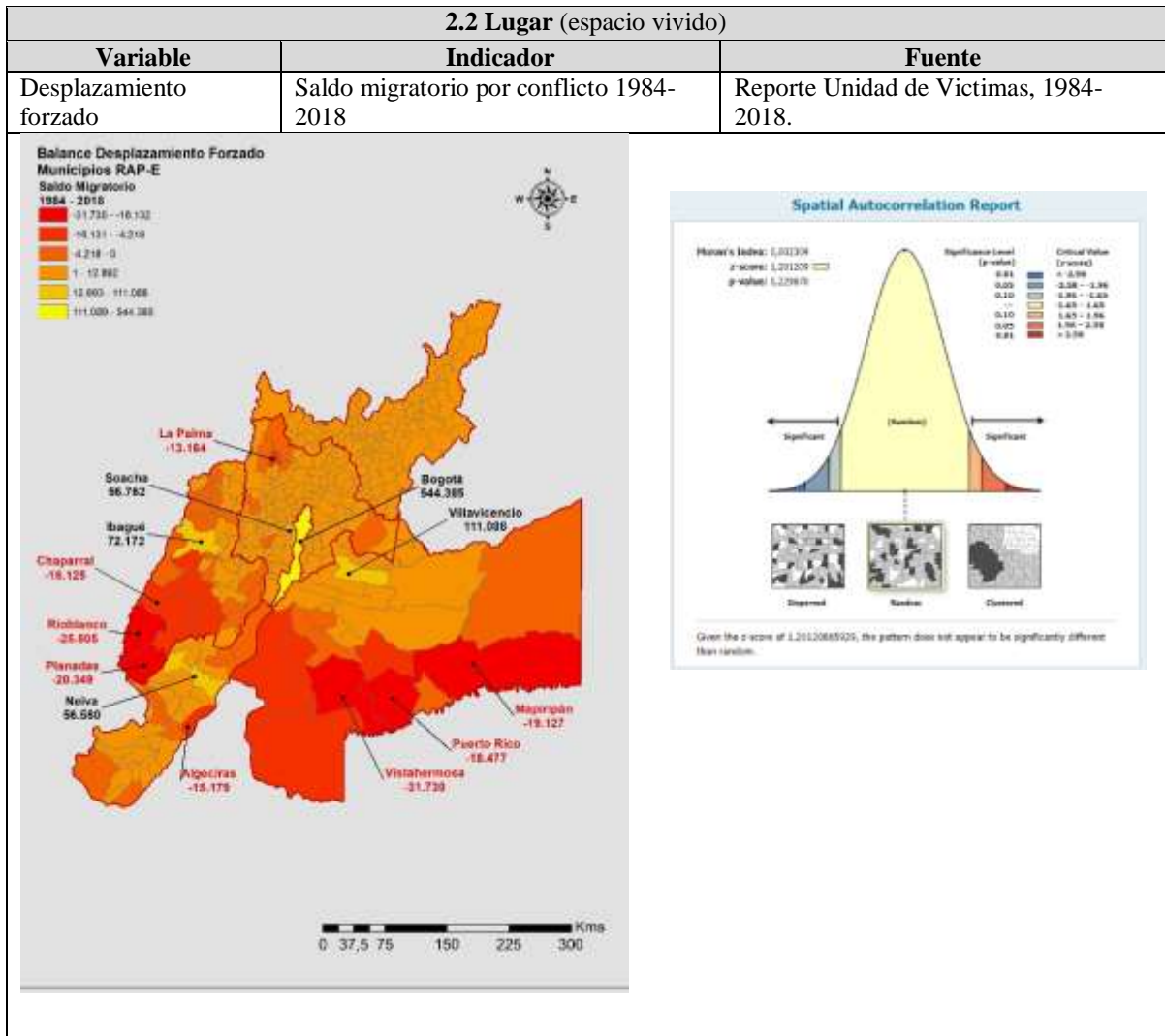


Figura 22. Saldo migratorio por conflicto 1984-2018

Fuente: elaboración propia con base en Reporte Unidad de Víctimas, 1984-2018.

Según la Figura 22, en términos del análisis geoespacial, los resultados del cálculo de autocorrelación espacial para el saldo migratorio en la RAP-E, indican que no hay una tendencia, el resultado es aleatorio. Lo que significa que la expulsión o la recepción de población desplazada, se puede dar en cualquiera de los municipios de la región. Sin

embargo, el mapa indica que, en la zona sur del departamento del Meta y del Tolima, especialmente, se concentran los municipios que expulsan población.

Es de señalar que en la cartilla Ordenamiento y Paz Territorial de la Universidad Santo Tomás (s/f), se reconoce la relevancia de planear desde un enfoque territorial y al respecto se señala que “es necesario realizar una caracterización del conflicto según la zona y región. No todos somos iguales, ni hemos vivido la violencia de la misma manera”, (Bonilla, Gutiérrez, Herrera & Maldonado, p.27).

En este sentido, Boaventura de Souza Santos (2011), afirma que la epistemología del sur reconoce nuevos procesos de producción y de valoración de conocimientos y, de igual manera, considera las relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, que surgen de las prácticas de grupos sociales que han sufrido las desigualdades causadas por el capitalismo y por el colonialismo. En este sentido, el análisis del desplazamiento forzado en Colombia y, específicamente, en la RAPE-RC, permiten evaluar si a lo largo de los últimos 35 años, el saldo migratorio por desplazamiento forzado tanto de sus entes territoriales como el conjunto de la RAPE-RC los sitúan como expulsores o receptores. “Vivir en el límite” es una idea de la geografía de Haesbaert (2014), con la que es posible explicar por qué las personas más frágiles se deben mover de un territorio a otro como cuestión de supervivencia. Las personas desplazadas son en esencia personas a las que se ha desterritorializado, y se reterritorializan en algún lugar que los acoge, ya sea de manera inhóspita o ya amablemente.

Es de pensarse que la RAPE-RC es un lugar de acogida, de reterritorialización de población desplazada, y en cumplimiento de tal rol su proceso de poblamiento incorpora ese tipo de migración interna de manera estable. La pregunta subyacente es: ¿Qué significado asume esta perspectiva para entender los procesos relacionados con la acumulación por desposesión, la justicia espacial y los conflictos sociales que afectan a la población menos favorecida? Se plantea que, a partir del análisis de las cifras obtenidas, se evidencian desequilibrios territoriales al interior de la región que genera la formación de “aglomerados de exclusión” Haesbaert (2004) que se contraponen a la “geografía del desarrollo desigual” (Smith, 1988) y el “desarrollo geográfico desigual” (Harvey, 2014). De esta manera, se llama la atención sobre los desarrollos teóricos presentes en el pensamiento geográfico regional latinoamericano y se propone la búsqueda de caminos que precisen identificar las heterogeneidades a fin de que los estudios regionales tengan un carácter particular, partiendo de las características que posee esta región en el contexto del sur global y periférico.

A partir de las cifras del desplazamiento forzado en la RAP-E RC, se encontró que el saldo migratorio por desplazamiento forzado tanto de sus entes territoriales como el conjunto de la RAPE-RC los sitúan como expulsores o receptores. El 42,1% son municipios receptores y el 57,9%, son municipios expulsores, como se muestra en la Figura 23.

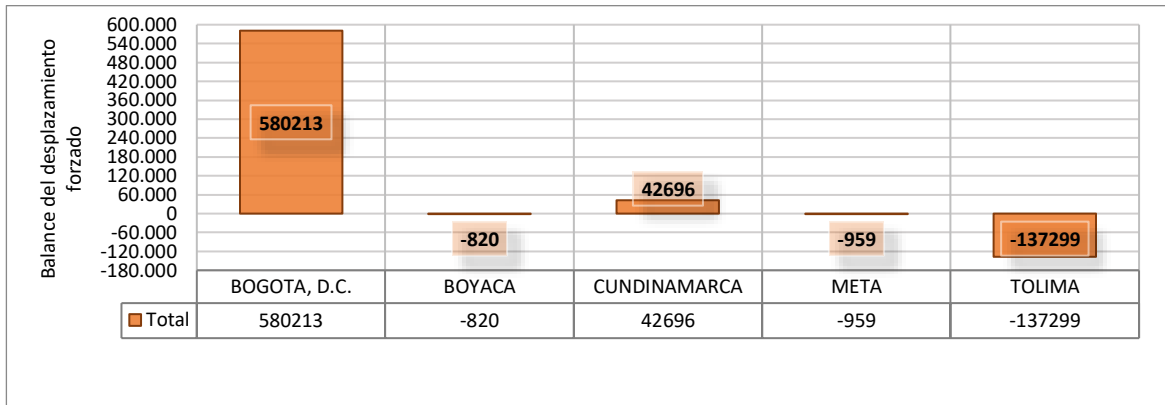


Figura 23. Balance de los desplazamientos forzados en la RAP-E RC, 1984-2018.

Fuente: elaboración propia.

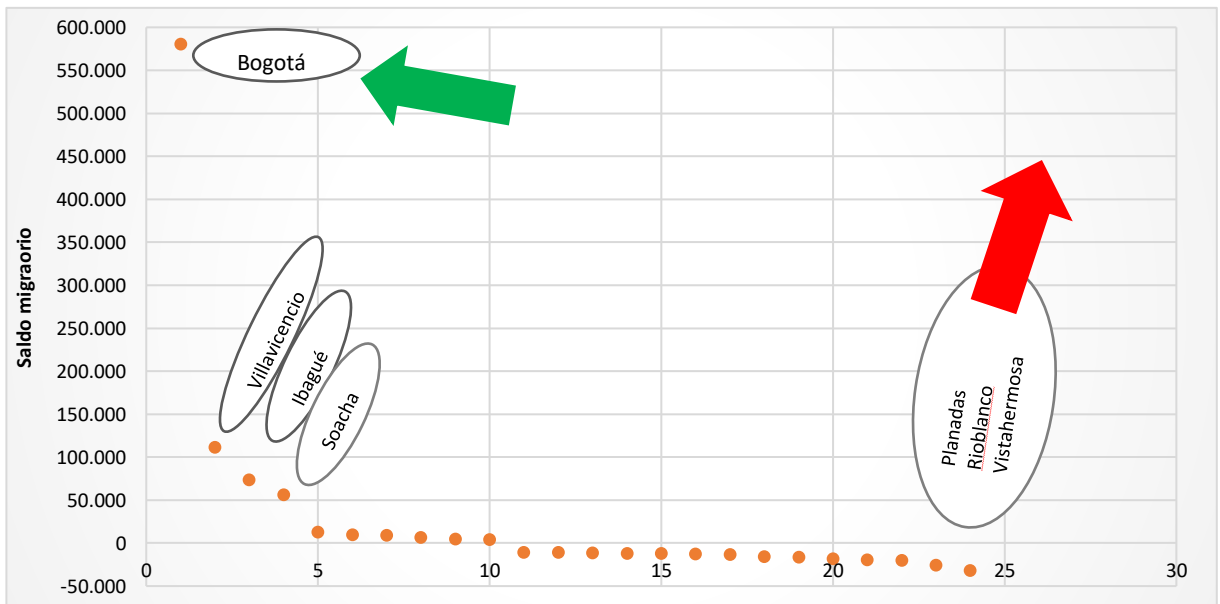


Figura 24. Saldo migratorio del desplazamiento forzado en municipios de la RAP-E RC

Fuente: elaboración propia.

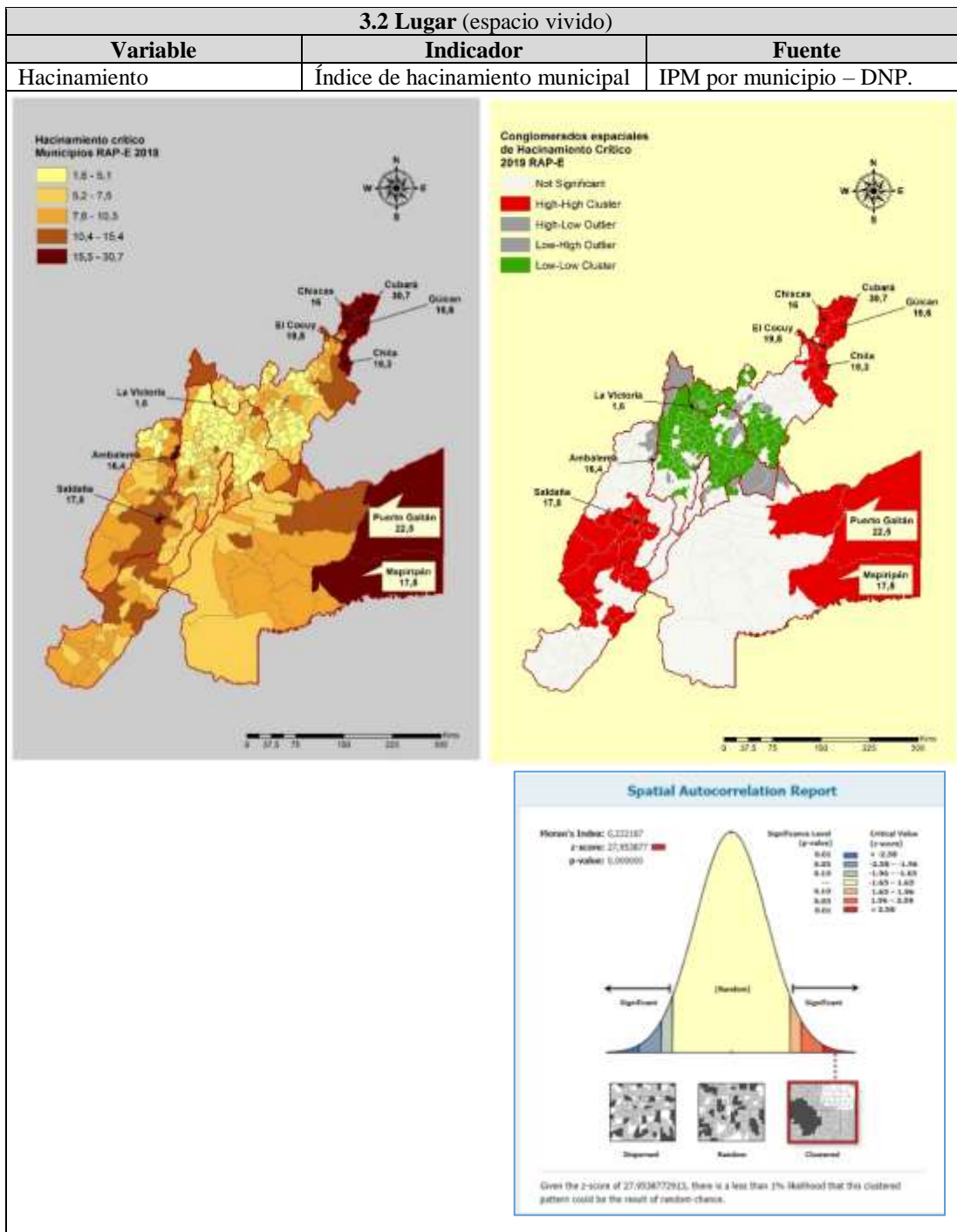


Figura 25. Índice de hacinamiento en la vivienda
Fuente: elaboración propia.

El hacinamiento crítico se define como el “número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor” DANE (2020 a, p. 5). En Colombia, este hacinamiento se entiende cuando hay más de tres personas por cuarto.

De acuerdo con los valores de z y p , se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de hacinamiento crítico en las zonas representadas en rojo sobre el mapa – Ver Figura 25. Como se observa, es notable la existencia de tales conglomerados espaciales en la parte del borde oriental del departamento del Meta, en los municipios de Mapiripán, Puerto Gaitán y Puerto López, donde se encuentran los mayores valores de hogares que viven en condiciones críticas de hacinamiento.

Un segundo conglomerado espacial de hacinamiento crítico con valores altos se verifica en la zona sur del departamento del Tolima en el límite con el departamento del Huila. Los municipios del Tolima son: Saldaña, San Luis, Guamo, Ortega, Purificación, Natagaima, Chaparral, San Antonio, Ataco. Los municipios del Huila son: Baraya, Algeciras, Tesalia, Nátaga, Teruel, Santa María, Tello, Íquira y Aipe.

Un tercer conglomerado espacial se evidencia en Boyacá el cual abarca los municipios de Cubará, Güicán, Chiscas, Chita, El Cocuy, Paya, Jericó, Socotá, Pisba, Tipacoque y Covarachía.

De acuerdo con los datos estadísticos (valores de p y z), hay evidencia de conglomerados espaciales de bosque estable, pero con valores muy bajos, lo que quiere decir que la zona en verde representa una aglomeración de municipios cuya cantidad de hectáreas de bosque al principio del período analizado y al final, es estable.

Como se muestra en el mapa de la Figura 26, los conglomerados espaciales con un nivel de significancia bajo-bajo se dan mayoritariamente en el corredor conformado desde el sur del departamento del Meta, pasando por el norte del Huila y el sur del Tolima. Esta zona incluye el municipio de La Macarena que ha perdido más de 178.000 hectáreas de bosque durante el período 2000 – 2016.

2.3 Ambiente (relación sociedad naturaleza)

Variable	Indicador	Fuente
Bosque municipal	Bosque estable	Tipologías municipales DNP

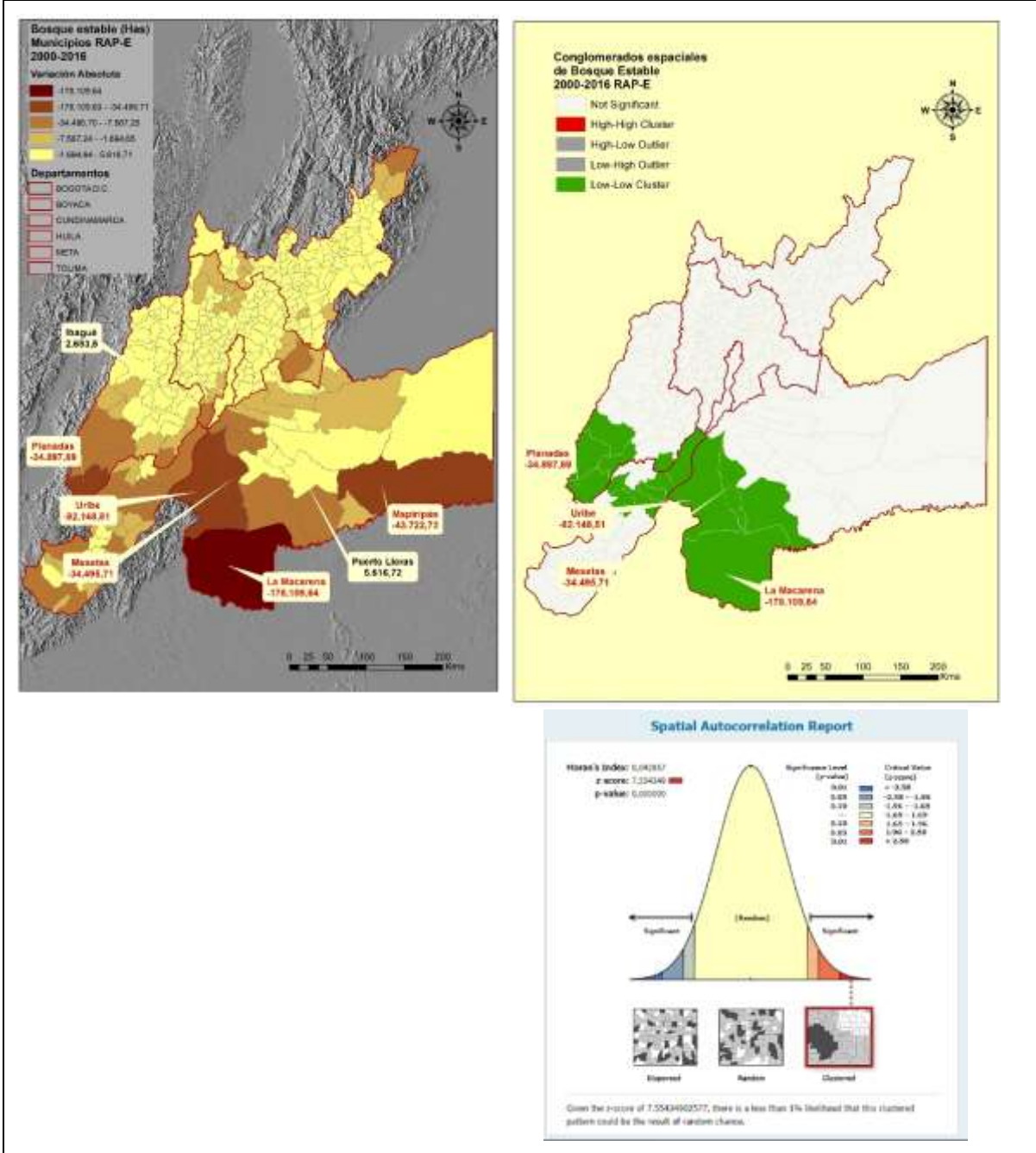


Figura 26. Hectáreas de Bosque estable por municipios
Fuente: elaboración propia.

2.3 Ambiente (relación sociedad naturaleza)

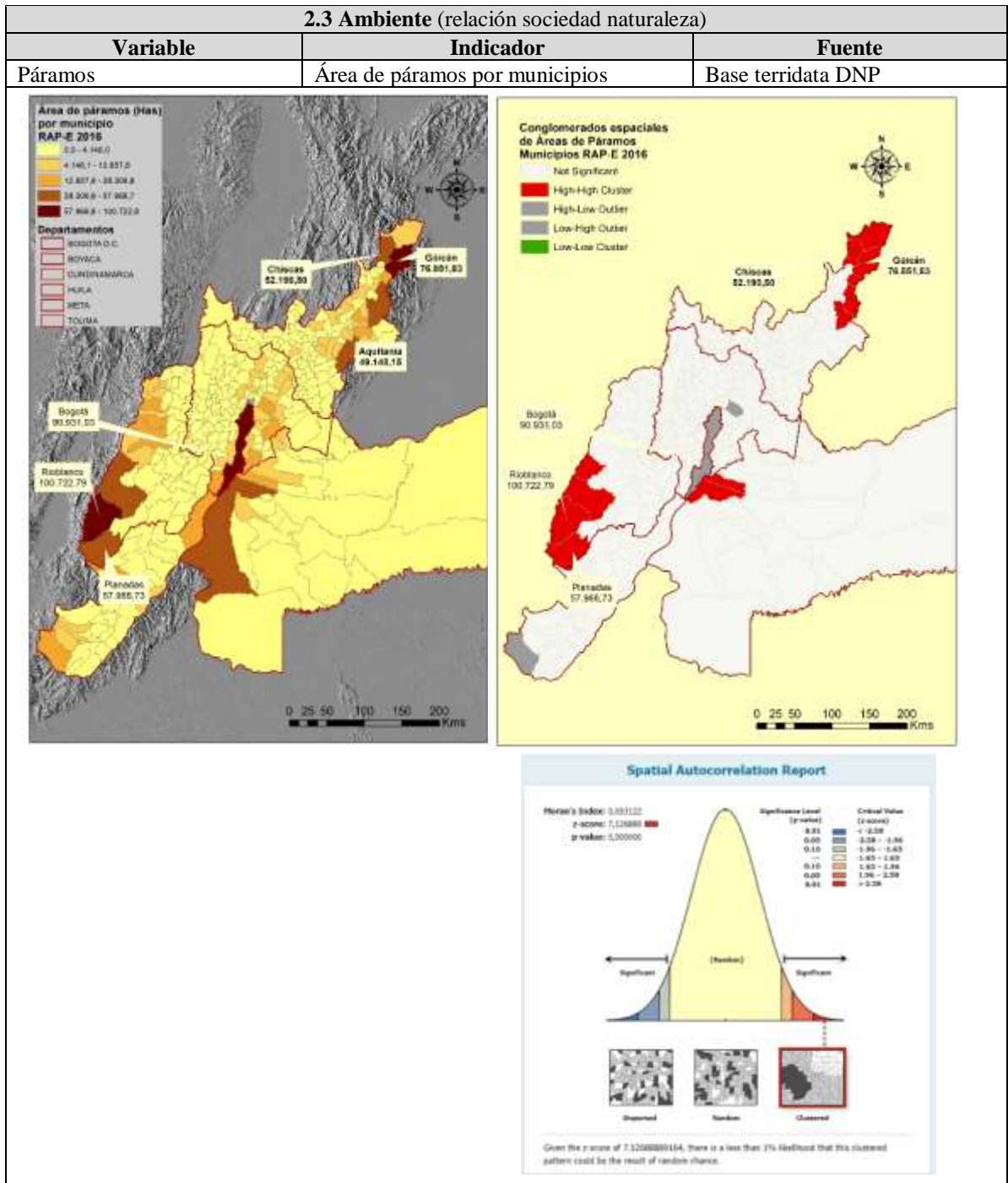


Figura 27. Área de páramos por municipios
Fuente: elaboración propia.

Dados los valores de z y p, con alta representatividad estadística se encontró que hay conglomerados espaciales de áreas de páramos, de tal manera que, la lectura del mapa – Ver Figura 27 -, muestra que el clúster de municipios estadísticamente significativos se localiza en el Tolima, específicamente, en los municipios de Rioblanco, Planadas, Chaparral y Roncesvalles. Además, también, se encuentra un segundo conglomerado espacial en Boyacá, conformado por los municipios de Güicán, Chiscas, Chita, Socotá, El Cocuy y Cubará. Finalmente, en el Meta hay un conglomerado espacial en Cubarral y Guamal.

Según el Atlas de Páramos del Instituto Von Humbolt, (Morales-Rivas et al, 2007), en Colombia existen 26 complejos de páramos, ubicados en cinco sectores que se sintetizan en la Tabla 13. De los cuales, 14 complejos de páramos se ubican en la Región Central donde abarcan un total de 1.000.027 hectáreas. Es de resaltar que en el municipio de Rioblanco en Tolima está el Páramo de las Herosas que es el más grande ubicado en la RAP-E RC con una extensión de más de 100.722,79 hectáreas solamente en el departamento del Tolima.

Tabla 13. Complejos de Páramos en Colombia

Sector	Distrito	Complejo
Cordillera Oriental	Páramos Perijá	Perijá
	Páramos de los Santanderes	Jurisdicciones-Santurbán Tamá Almorzadero Yariguíes
	Páramos de Boyacá	Cocuy Pisba Tota-Bijagual-Mamapacha Guantiva-La Rusia Iguaque-Merchán
	Páramos de Cundinamarca	Guerrero Rabanal y río Bogotá Chingaza Cruz Verde-Sumapaz
	Páramos Los Picachos	Los Picachos
	Páramos Miraflores	Miraflores
Cordillera Central	Páramos Belmira	Belmira
	Páramos Viejo Caldas Tolima	Nevados Chilí Barragán
	Páramos Valle Tolima	Las Herosas Nevado del Huila –Moras
	Páramos Macizo Colombiano	Guanacas – Puracé – Cononucos Sotará
Nariño Putumayo	Páramos Nariño Putumayo	Doña Juana – Chimajoy La Cocha – Patascoy Chiles – Cumbal

Sector	Distrito	Complejo
Cordillera Occidental	Páramo Paramillo	Paramillo
	Páramos Frontino Tatamá	Frontino Urrao Citará Tatamá
	Páramos del Duende Cerro - Plateado	Duende Farallones de Cali Cerro Plateado
Sierra Nevada de Santa Marta	Páramos de Santa Marta	Santa Marta

Fuente: Morales-Rivas et al (2007, p. 17).

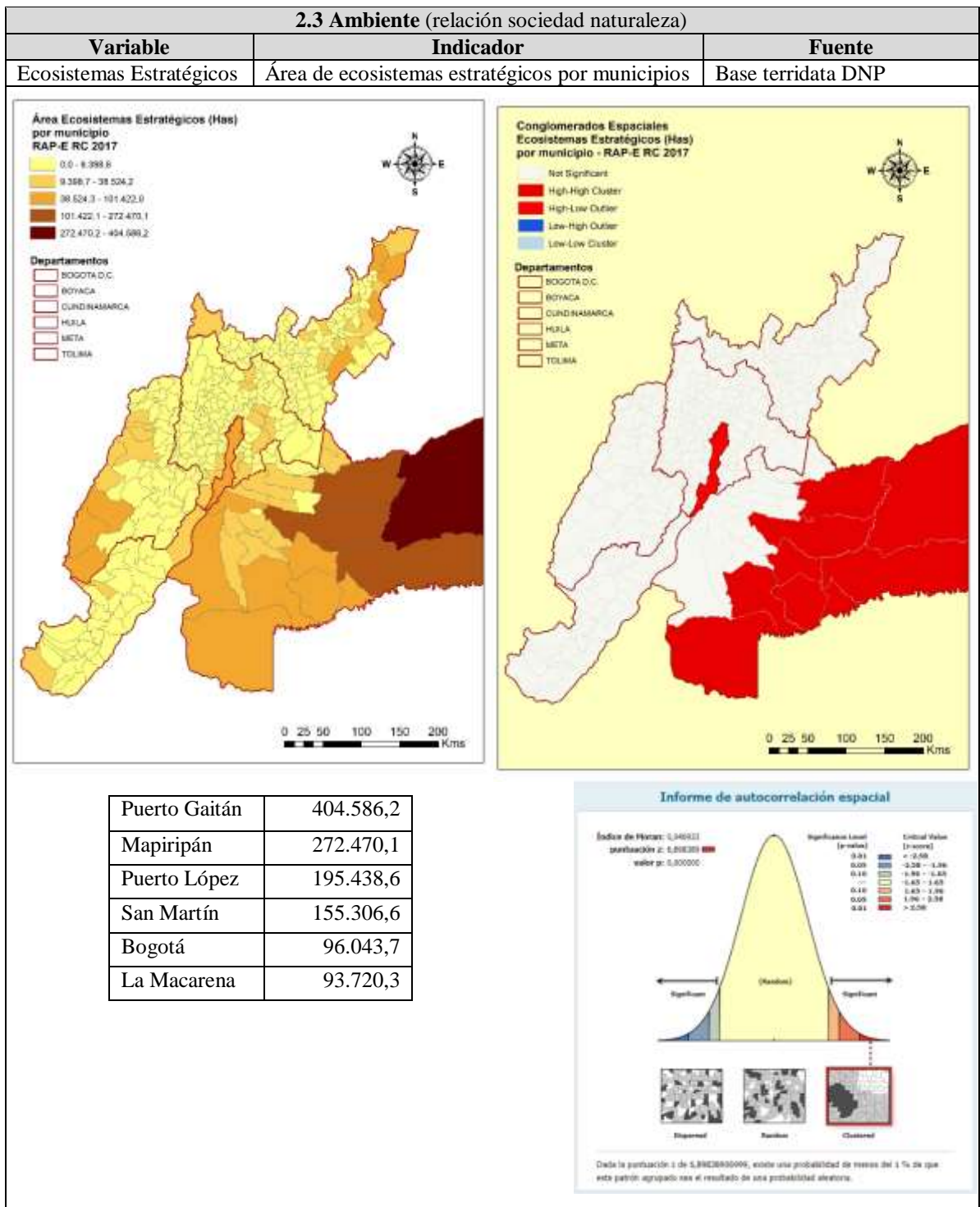


Figura 28. Área de ecosistemas estratégicos por municipios
Fuente: elaboración propia.

Agudelo (2002, p. 20) define que un ecosistema estratégico es “una porción geográfica concreta, delimitable, en la cual la oferta ambiental, natural o inducida por el hombre, genera un conjunto de bienes y servicios ambientales imprescindibles para la población que los define como tales”. En este sentido, en la Figura 28 se muestra el mapa con la representación del área con ecosistemas estratégicos presentes en la RAP-E RC, y en el mapa de conglomerados se observa la concentración en el Meta, lo que amerita hacer un análisis que contrasta con lo presentado en el mapa de páramos –ver Figura 27-, pues se observa que se verifica un área con predominio de páramos y otra con notable presencia de ecosistemas estratégicos que hacen posible reconocer que, en términos generales, la RAP-E RC corresponde a una región con una riqueza ambiental que se caracteriza por la diversidad de fauna, flora y recursos naturales que ameritan un ordenamiento ambiental y planificación de actividades que resguarden la riqueza ambiental.

Dados los valores de z y p, con alta representatividad estadística se encontró que hay conglomerados espaciales de áreas de ecosistemas estratégicos, Ver Figura 28 -, indica que el clúster de municipios estadísticamente significativos se localiza en el Meta, específicamente, en los municipios de Puerto Gaitán, Mapiripán, Puerto López, San Martín, y La Macarena. Se destaca que, también Bogotá presenta un ecosistema estratégico significativo, dada la presencia del páramo de Sumapaz.

Índice de Desarrollo Sostenible de la RAP-E RC

Como parte del análisis del componente ambiental, se incorpora el Índice de Desarrollo Sostenible y el Biograma para la RAP-E RC. A continuación, se describen los indicadores propuestos para cada dimensión de análisis:

Tabla 14. Indicadores Biograma RAP-E

Dimensión	Indicador
Económico	Tasa de desempleo (2018)
	PIB per cápita a precios corrientes 2018, base 2015
	PIB total a precios corrientes 2018, base 2015 Miles de millones de pesos
	Índice departamental de innovación 2017
Ambiental	Superficie Anual Deforestada (Has) - 2016
	Áreas amenazadas por fenómenos hidrometeorológicos 2016
	Área humedales 2016
	Porcentaje en reducción del riesgo

Dimensión	Indicador
Sociocultural	Penetración de banda ancha 2018
	Índice de Pobreza Multidimensional IPM 2018
	Coefficiente de GINI - 2017
	Homicidios x 100.000 hab. 2017

Fuente: elaboración propia.

El cálculo de los valores de la Tabla 15 para obtener el S3 para cada dimensión, se realizó siguiendo la metodología planteada por Sepúlveda (2008). La cual se resume brevemente a continuación

Procedimiento para el cálculo del S3

1. El índice varía entre 0 y 1, siendo el valor de 1 la mejor situación alcanzable y 0 lo contrario.
 - 1, si se considera positivo para el desarrollo.
 - 0, si se considera negativo para el desarrollo.
2. Se establece el valor Mínimo y máximo para cada indicador.
3. Se da el formato condicional para establecer el valor (+) o (-)
4. Aplica fórmula para estandarizar el indicador de desarrollo.
 - Cuando la relación es **positiva**, es decir, cuando se asignó **1**, se utiliza la ecuación:
$$\frac{x-m}{M-m}$$
 - Cuando la relación es **negativa**, es decir, cuando se asignó **0**, se utiliza la ecuación:
$$\frac{X-M}{m-M}$$

El valor de estandarización debe ser un valor entre 0 y 1.

5. Se obtiene el valor promedio de los datos estandarizados.
6. Se califica de acuerdo con los criterios establecidos en el “Nivel del Estado del Sistema”

NIVEL DE ESTADO DEL SISTEMA

Si el área sombreada es de color		Alta posibilidad de colapsar	$S^3 < 0.2$
Si el área sombreada es de color		Nivel crítico	$0.2 < S^3 < 0.4$
Si el área sombreada es de color		Sistema inestable	$0.4 < S^3 < 0.6$
Si el área sombreada es de color		Sistema estable	$0.6 < S^3 < 0.8$
Si el área sombreada es de color		Nivel óptimo	$S^3 > 0.8$

7. Se hace el mismo procedimiento por cada dimensión
8. Los valores obtenidos en el S3 en cada dimensión se pasan a una hoja nueva donde se calcula el S3 multidimensional.
9. En las columnas A, B, C, D se asignan un valor entre 0 y 1, que representan la ponderación de acuerdo la importancia que, a criterio del investigador, asigna a la dimensión en cuanto al desarrollo. La sumatoria de estos valores debe ser = 1.
10. Se pondera cada dimensión, según el valor asignado.

Tabla 15. Tabla de datos RAP-E

Dimensión	Económica	Ambiental	Sociocultural	S3	Estado
Bogotá	0,84	0,18	0,57	0,56	Inestable
Boyacá	0,12	0,51	0,42	0,32	Crítico
Cundinamarca	0,36	0,39	0,29	0,35	Crítico
Huila	0,09	0,22	0,51	0,22	Crítico
Meta	0,48	0,71	0,58	0,58	Inestable
Tolima	0,29	0,33	0,67	0,38	Crítico

Fuente: elaboración propia.

En la RAP-E RC, ninguno de los entes territoriales que la conforman se encuentra en una situación estable. Bogotá y Meta, se encuentran en una situación inestable, en tanto que, Cundinamarca, Boyacá, Huila y Tolima, se encuentran en situación crítica. Lo que permite, identificar los aspectos sobre los cuales se puede fortalecer el desempeño como se puede evidenciar en la Figura 29, lo que indica el estado del sistema conformado por los entes territoriales que integran la RAPE- RC.

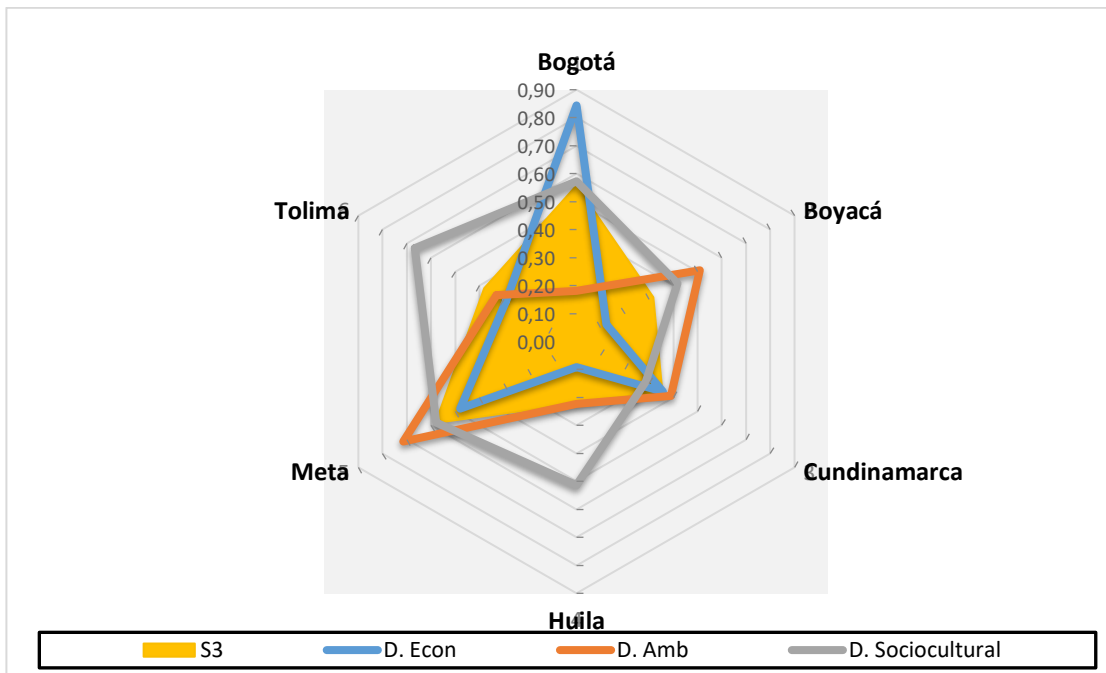


Figura 29. Biograma RAP-E RC
Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Figura 30, el Índice Integrado de Desarrollo Sostenible (S3), indica que como señala la línea polinómica, ninguna de las dimensiones supera el 0,40. En este sentido, como señalan Sepúlveda, Chavarría, & Rojas (2005) y Sepúlveda (2008), el S3 varía entre 0 y 1, donde: 1 es la mejor situación posible y 0, lo contrario.

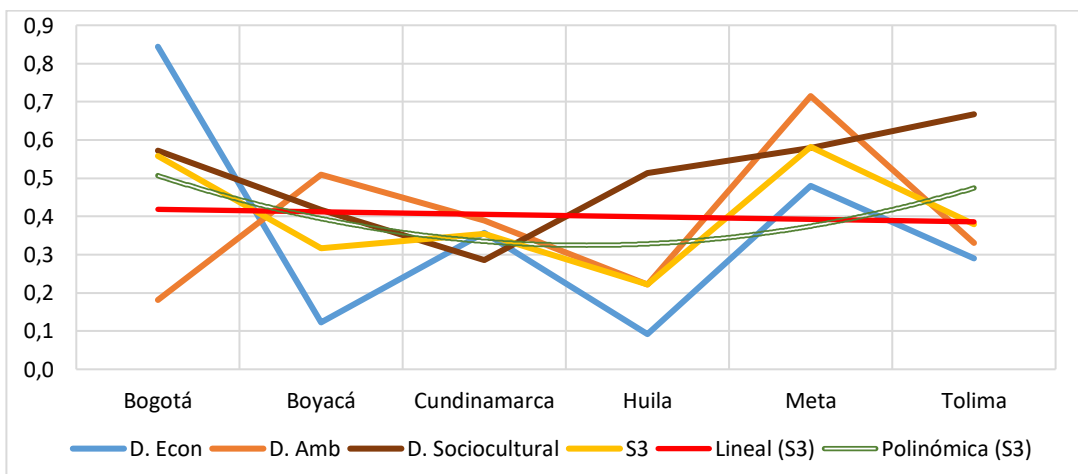


Figura 30. Índice integrado de desarrollo sostenible S3
Fuente: elaboración propia.

A partir de los resultados obtenidos se puede identificar las dimensiones hacia las cuales se requiere y justifica la intervención para lograr el desarrollo sostenible adecuado, que se representan en el mapa de la Figura 31.

En el caso de la RAPE RC las acciones se deben dar en:

- Mejorar los niveles de la dimensión económica para Boyacá.
- Mejorar el tema ambiental en Bogotá
- Existen desequilibrios entre los entes territoriales que conforman la RAPE
- Bogotá tiene una marcada primacía
- Reconocer la heterogeneidad de la región.
- Establecer los desequilibrios intrarregionales presentes en la RAP-E RC.

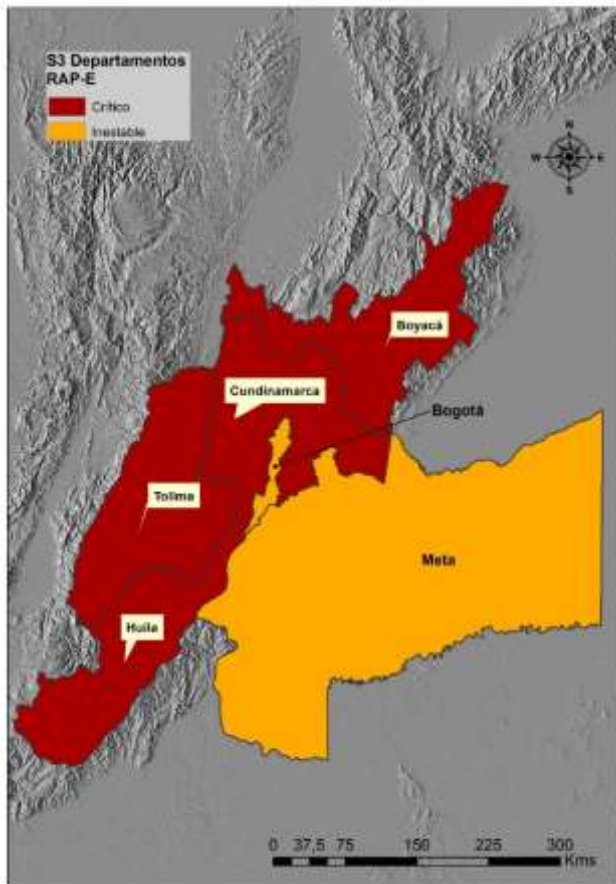


Figura 31. Mapa del Biograma en la RAP-E RC
Fuente: elaboración propia.

Los desastres ambientales son los movimientos en masa, las erupciones volcánicas, avenidas torrenciales, incendios forestales, inundaciones, sequías y sismos. Los desastres no sólo dependen de la naturaleza. Las amenazas por fenómenos hidrometeorológicos son movimientos en masa, flujos torrenciales e inundaciones como lo define el Diccionario de Variables de Terridata, septiembre de 2018

En este punto, se hace claridad que los datos de las amenazas por fenómenos hidrometeorológicos fueron tomadas de la base de datos de Terridata donde son una categoría dentro de los desastres ambientales.

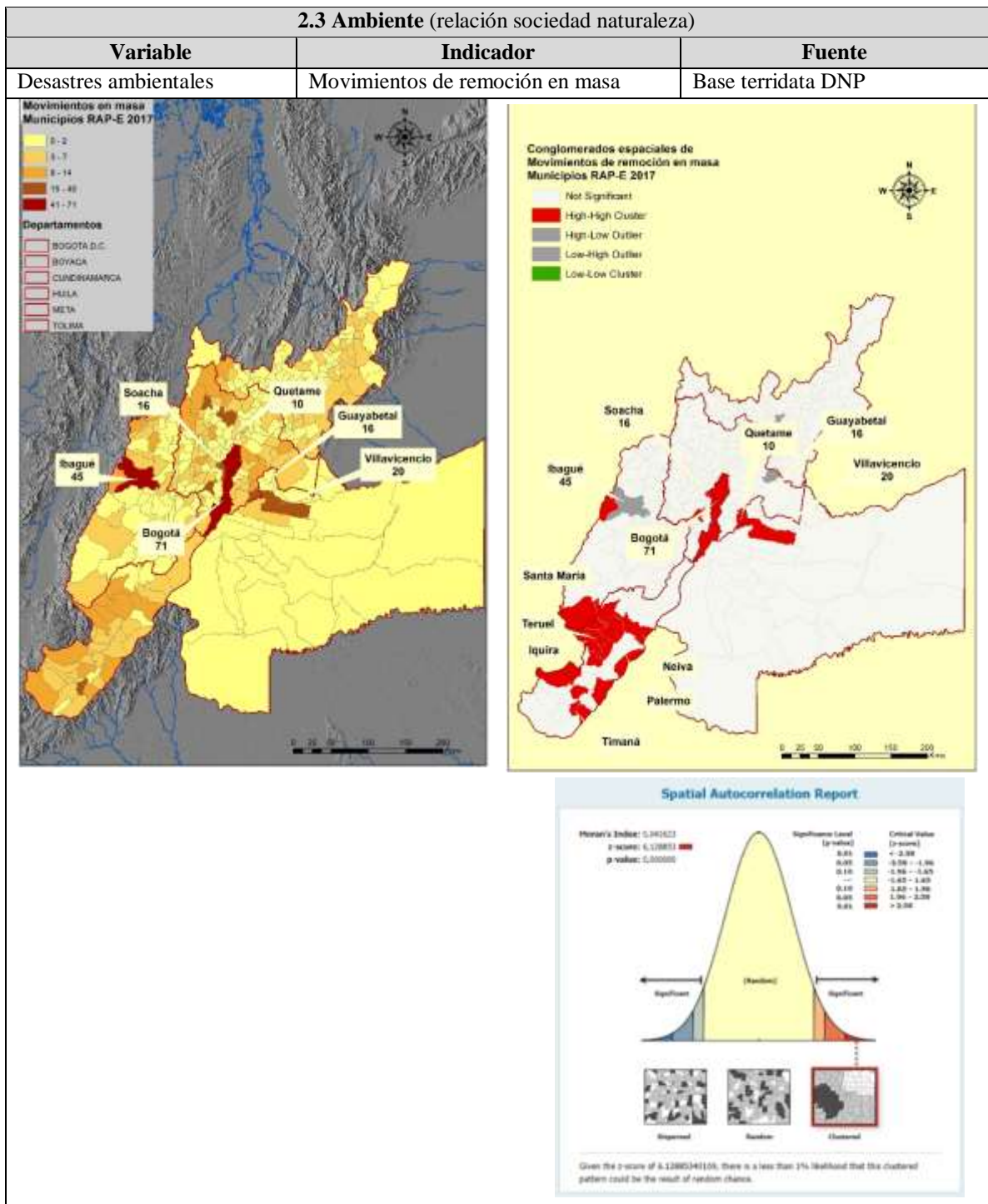


Figura 32. Desastres ambientales - Movimientos de remoción en masa
 Fuente: elaboración propia.

Según el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (IDIGER) “un movimiento en masa es el proceso por el cual un volumen de material constituido por roca, suelo, tierras, detritos o escombros, se desplaza ladera abajo por acción de la gravedad” IDIGER (2022). En este sentido, según la Figura 32, el mapa muestra que entre 2010 y 2017, Bogotá, Ibagué y Villavicencio fueron los municipios más afectados por movimientos en masa.

Sin embargo, de acuerdo con los valores de z y p, se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de movimientos de remoción en masa, especialmente, en el departamento del Huila en la zona central, específicamente, en los municipios de Teruel, Íquira, Palermo, Timaná, Neiva, Santa María, Tarqui, Suaza, Garzón, La Plata, Tesalia, Algeciras, Yaguará y Planadas en el departamento de Tolima.

Según el IDIGER, se afirma que “las inundaciones son producidas por exceso de agua, invadiendo áreas que en condiciones normales están secas” IDIGER (2022 a). En la Figura 33, el mapa descriptivo indica que Bogotá, Villavicencio, Ibagué y Acacías son los municipios con mayor cantidad de inundaciones, sin embargo, dados los valores de z y p, se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de inundaciones en cuatro zonas específicas.

La primera de ellas en Huila, localizado en Villavieja, Aipe, Rivera, Neiva, Pitalito y Acevedo. La segunda localizada en Tolima en los municipios de Alpujarra, Herveo (solo), Guamo (solo), Ibagué (solo). Una tercera zona se presenta en Cundinamarca y Bogotá, así: Soacha, Sopó, Mosquera, Cáqueza, Viotá, Tocaima, Fusagasugá. Finalmente, la cuarta zona se observa en el departamento del Meta, en el conglomerado conformado por: Villavicencio, Acacías, Guamal, El Castillo, El Dorado (los dos están cerca). En algunas de estas zonas, no hay continuidad física, pero si es evidente la tendencia a los conglomerados ¿será una señal para pensar en una sub-regionalización?

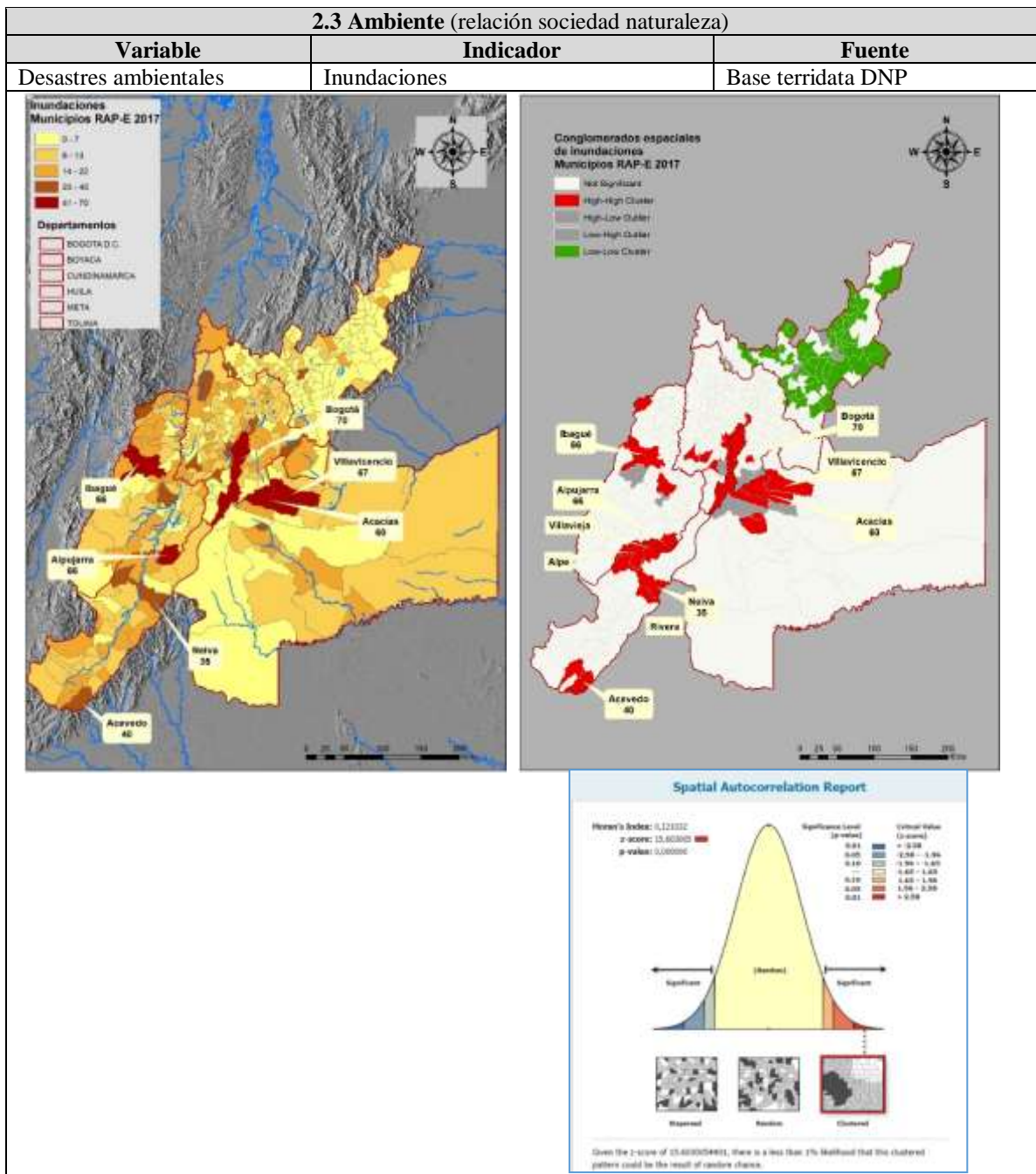


Figura 33. Desastres ambientales – Inundaciones
Fuente: elaboración propia.

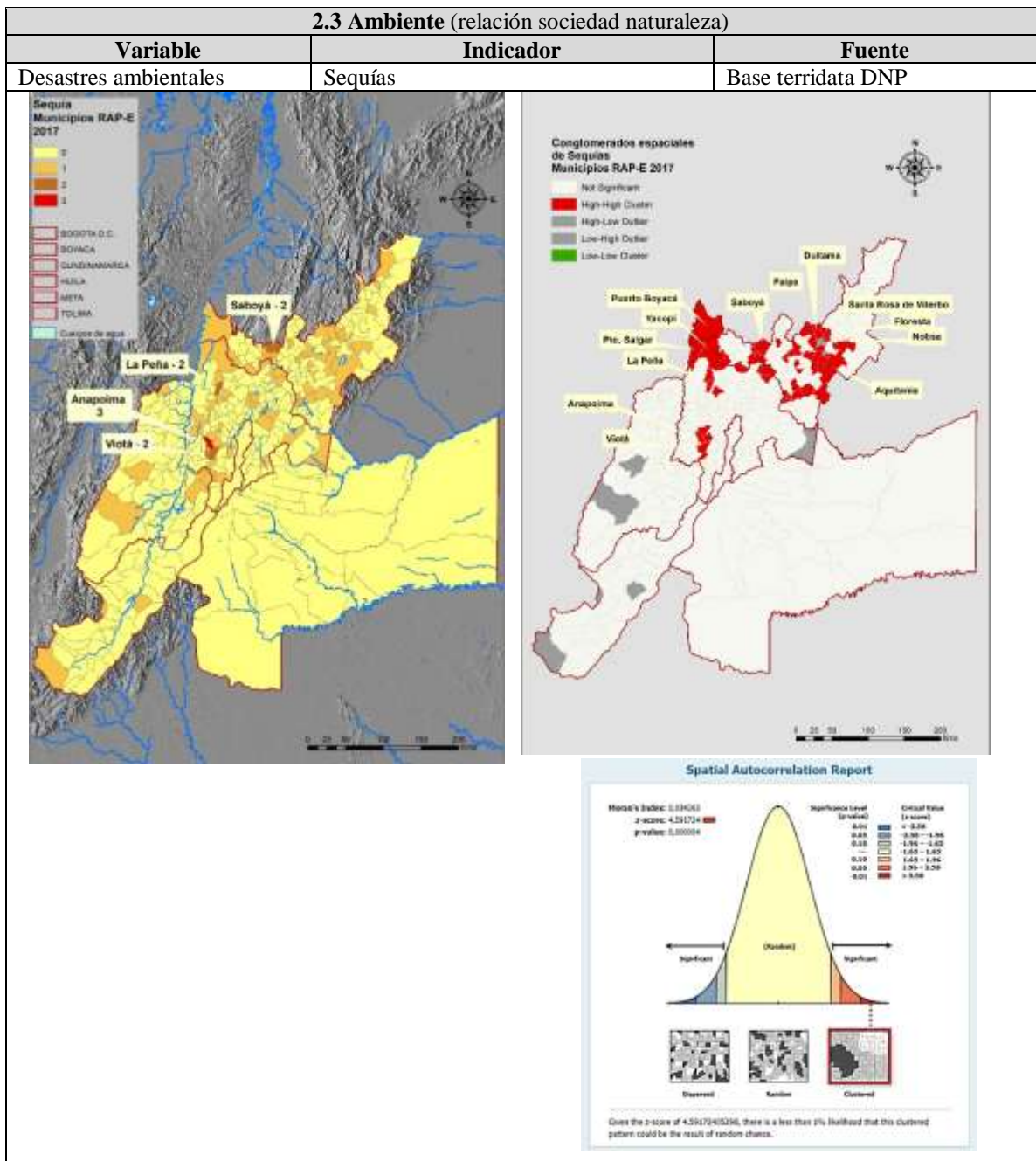


Figura 34. Desastres ambientales - Sequías
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, una sequía se define como:

Falta o escasez temporal de agua en una región por comparación de las condiciones habituales dentro de la disponibilidad hídrica de los suelos. Una

sequía es un período de tiempo inusualmente seco que persiste el tiempo suficiente como para causar problemas ambientales y/o económicos y/o sociales. (UNGRD, 2017, p.40).

De acuerdo a los resultados de desastres ambientales por sequías se encontró que, dados los valores de z y p , se halló con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de sequías en la RAP-E RC, que se encuentran concentrados en la zona nor-occidental del departamento de Cundinamarca en el límite con Boyacá y, además, se localiza otro conglomerado más al norte en la zona central del departamento de Boyacá, que abarca los municipios de Saboyá, Paipa, Duitama, Santa Rosa de Viterbo, Aquitania, Nobsa y Floresta, como se observa en la Figura 34.

El Ministerio de Ambiente, define que un incendio forestal es: “fuego que se extiende sin control cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta”. Por otro lado, la Comisión Distrital para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales – CDPMIF, amplía esta noción y lo define como: "... un fenómeno natural o inducido, que se produce cuando un cuerpo combustible recibe calor en presencia de aire, si el fuego se propaga sin control (sin límites preestablecidos) consumiendo material vegetal ubicado en áreas rurales de aptitud forestal o, en aquellas que, sin serlo, cumplen una función ambiental y cuyo tamaño es superior a 0.5 hectáreas, hablamos de incendio forestal". (IDIGER b, 2022)

El análisis indica que, dados los valores de z y p , se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de incendios forestales. Específicamente, se encontró que Neiva es el municipio con mayor vulnerabilidad por incendios, seguido de Carmen de Apicalá, Pacho, Palermo, Soacha, Bogotá, donde hay mayor cantidad de estos eventos, como muestra el mapa de la Figura 35.

Sin embargo, de conjunto, se denota una gran vulnerabilidad en la región debido a la presencia de varios conglomerados espaciales de incendios forestales, lo que indica que la región presenta zonas específicas que requieren especial atención y prevención para evitar los incendios y, por tanto, la pérdida de bosque estable especialmente en Tolima, Cundinamarca y Huila.

2.3 Ambiente (relación sociedad naturaleza)

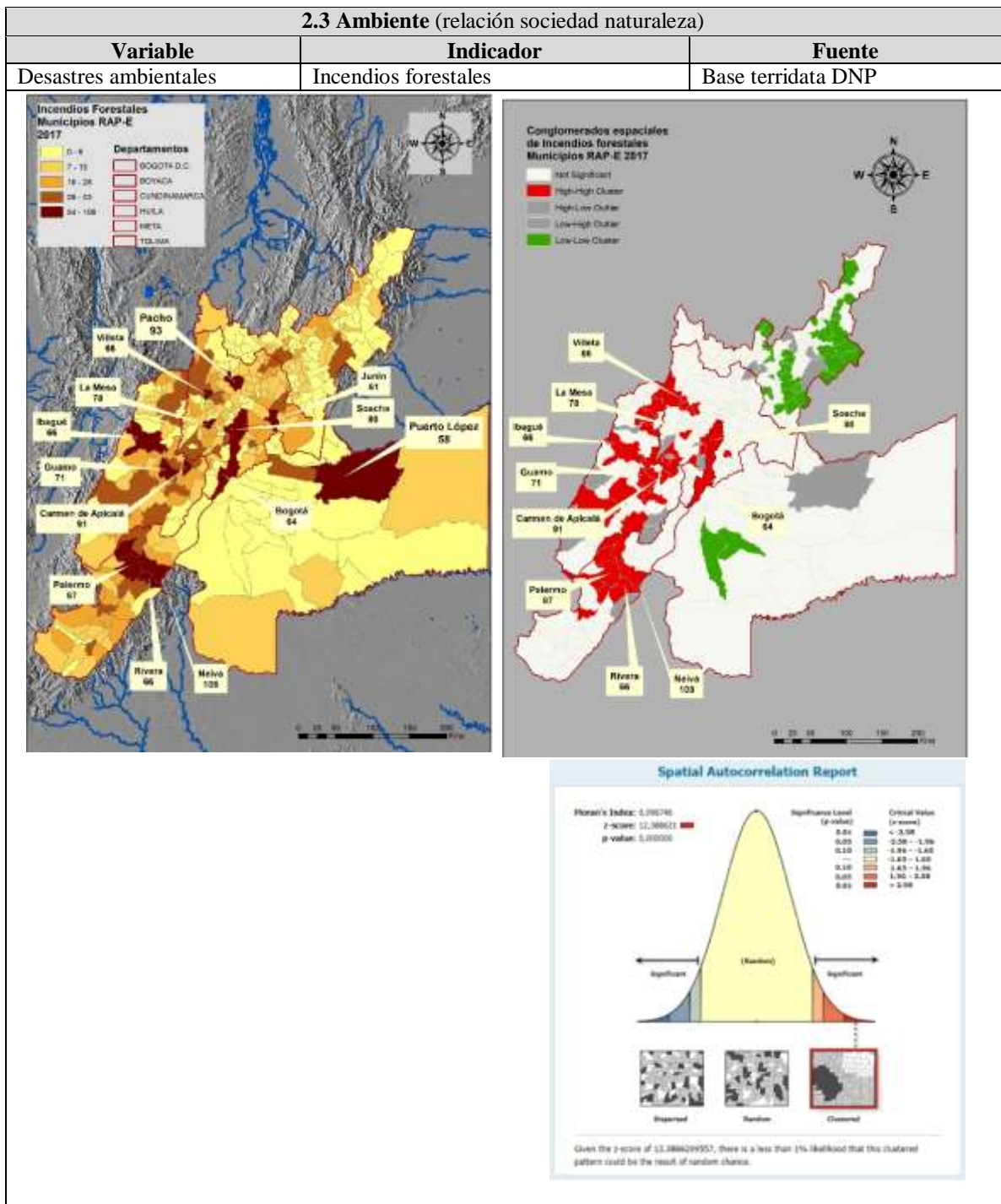


Figura 35. Desastres ambientales - Incendios forestales
 Fuente: elaboración propia.

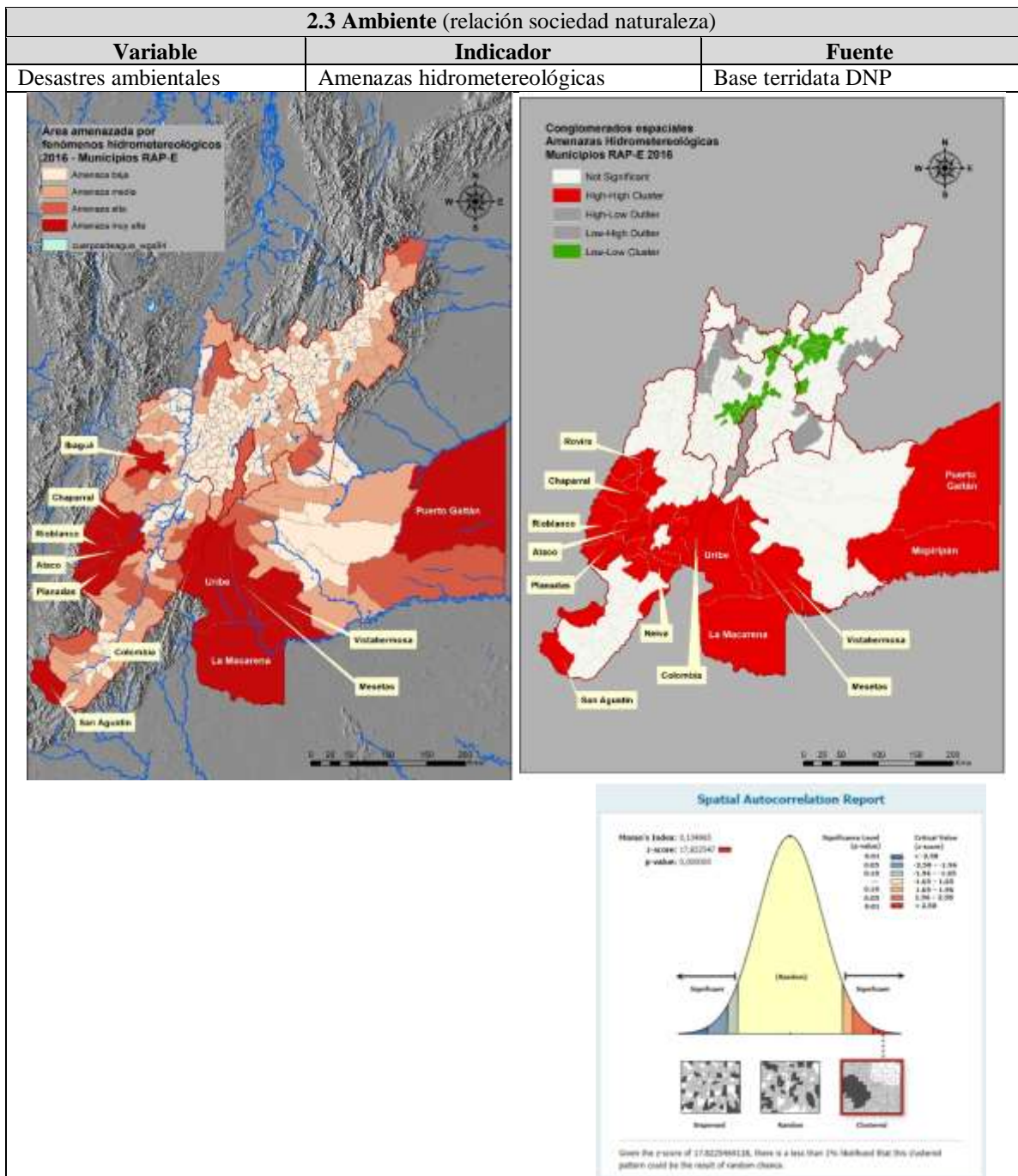


Figura 36. Desastres ambientales - Amenazas por fenómenos hidrometeorológicos
 Fuente: elaboración propia procesado con ArcGis.

Los fenómenos hidrometeorológicos son “procesos de origen atmosférico, oceanográfico, hidrológico. Las amenazas de origen hidrometeorológico más comunes

son las inundaciones, sequías y ciclones tropicales”. UNGRD (2018, p.42). Es decir, corresponde a un conjunto de fenómenos que pueden llegar a afectar una determinada zona.

Según la definición antes mencionada, se evidenció que, dados los valores de z y p, se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de amenazas por fenómenos hidrometeorológicos – Ver Figura 36. De acuerdo con estos resultados, se estableció que las áreas con amenazas por fenómenos hidrometeorológicos son altas y muy altas hacia el sur del departamento del Meta, en la parte occidental del Tolima y Huila. Se enfatiza en el hecho de que, nuevamente, se presenta hacia los bordes de la RAP-E RC, lo que sugiere un patrón que debe ser analizado y tenido en cuenta al momento de la discusión de los resultados.

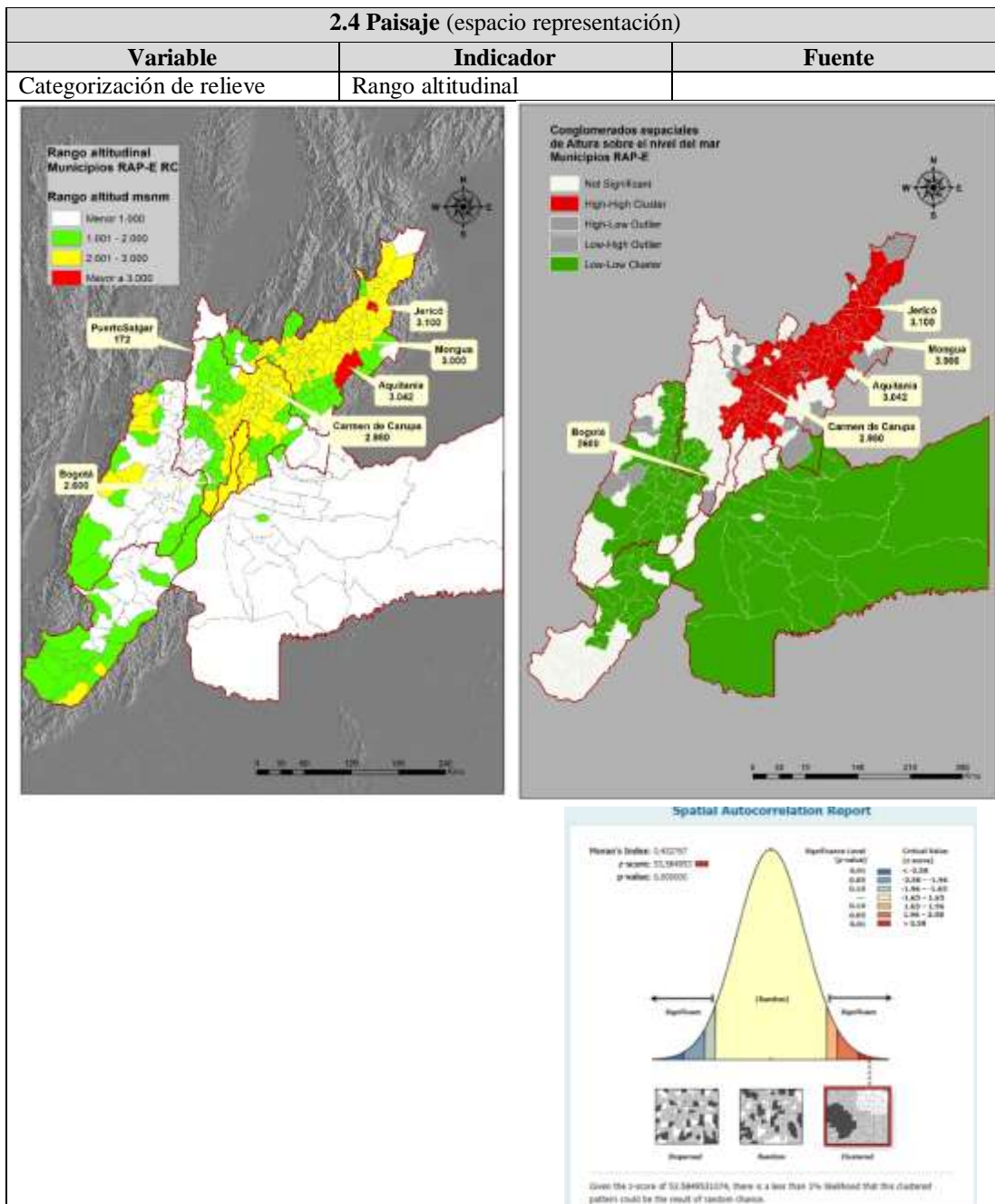


Figura 37. Rango altitudinal – municipios
Fuente: elaboración propia procesado con Arcgis.

Según los valores de z y p, se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de alturas sobre el nivel del mar, especialmente, desde la parte central de Cundinamarca en dirección hacia el norte de Boyacá. En la zona del Meta los resultados son coherentes con la presencia de municipios cuyas alturas promedio tienden a estar en tierras planas, como se observa en la Figura 37.

Adicionalmente, el rango altitudinal indica que el 28% de los municipios se encuentran ubicados por debajo de los 3.000 msnm, es decir, se localizan en el piso térmico cálido, en tanto que el 33% se ubica en el piso térmico templado, el 38% en clima frío y sólo el 1% corresponde al piso térmico de páramo.

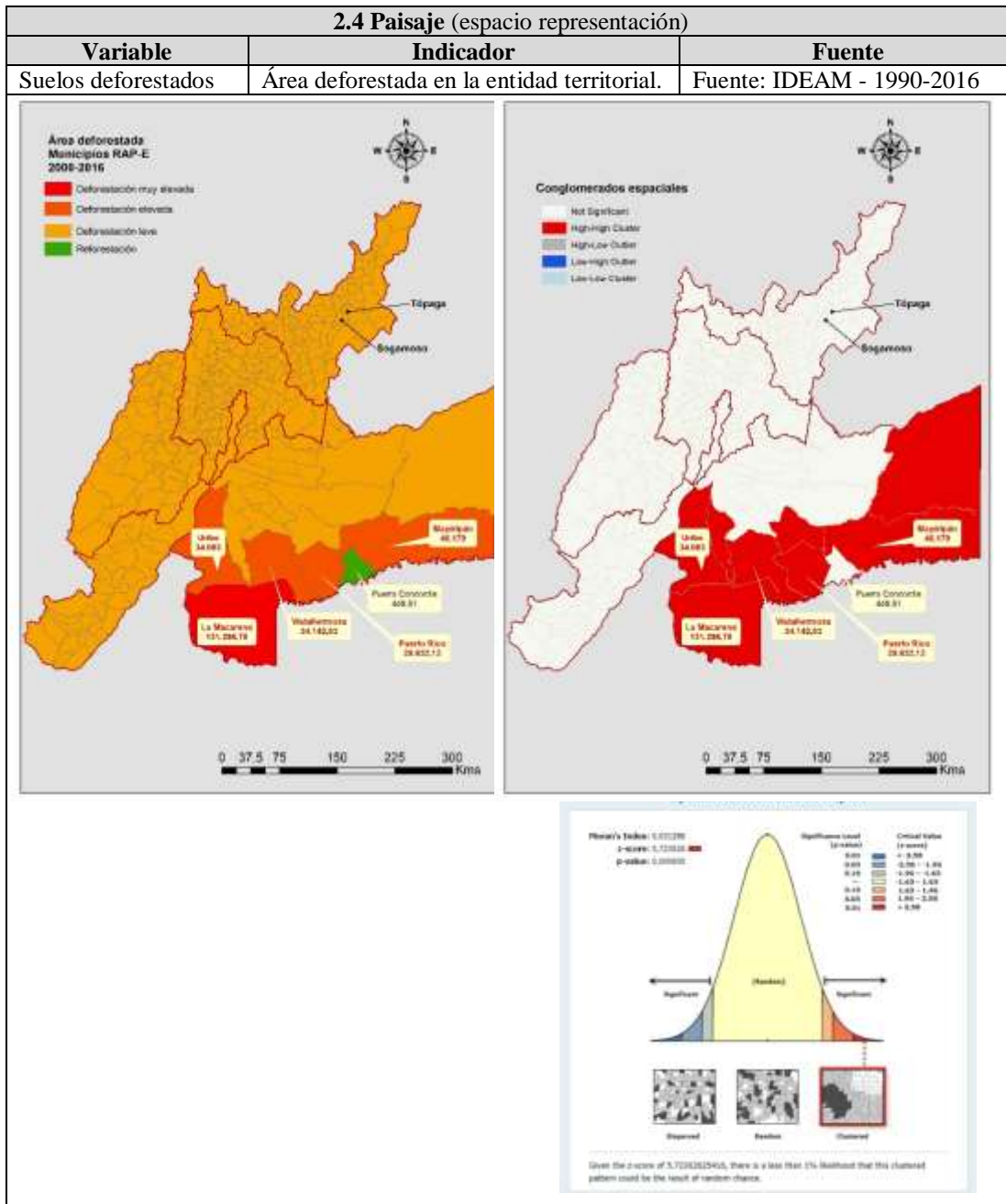


Figura 38. Área deforestada en la entidad territorial.
Fuente: elaboración propia.

El análisis de los resultados obtenidos en cuanto al área deforestada entre los años 2000 y 2016, indican que con alta representatividad estadística hay evidencia de conglomerados espaciales suelos deforestados en la RAP-E RC como se observa en la Figura 38, los cuales se localizan en el borde sur del departamento del Meta y tal como se observa en el mapa, se concentran especialmente, en el municipio de Mapiripán, Uribe, Vistahermosa, Puerto Rico y La Macarena que es el municipio con el mayor área deforestada durante los años 2000 y 2016.

Se entiende por conflictos en el uso del suelo "el resultado de la discrepancia entre el uso que el hombre hace actualmente del medio natural y aquel que debería tener de acuerdo con la oferta ambiental" (IGAC, 2002, p.18). En este sentido, se menciona además que existen conflictos en el uso del suelo si se presenta subutilización, sobreutilización o si, por el contrario, no hay conflictos, es decir, existe un uso adecuado. Así, se entiende por Subutilización cuando "en estas áreas el uso actual es menos intenso en comparación con la mayor capacidad productiva de las tierras" (IGAC, 2002, p. 25).

En este sentido, los hallazgos indican que, dados los valores de z y p, se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de porcentaje de área del suelo subutilizada. Especialmente, como se verifica en la Figura 39, esta situación se observa en el borde norte de Bogotá y en una gran área del departamento del departamento del Meta.

Se han identificaron dos grandes áreas así: la primera, que abarca los municipios de Funza, Tenjo, Madrid, Cota, Cajicá, Facatativá, El Rosal, Nemocón, Mosquera, Tocancipá, Sopó, Gachancipá, Chía, Guasca, Cogua, Subachoque, Tabio. Más hacia el occidente, un grupo integrado por Ubaque, Cáqueza, Bojacá y en dirección al sur Soacha, Nilo, Tibacuy, Ricaurte, Tocaima, Apulo, La Mesa, Fusagasugá, San Antonio del Tequendama, Agua de Dios y Tibacuy.

Además, Paratebuena en la frontera con el departamento del Meta donde empieza una segunda zona muy grande que comprende El Castillo, El Dorado, Acacías, Puerto Concordia, San Carlos de Guaroa, San Juan de Arama, Puerto Lleras, Castilla La Nueva, San Martín, Villavicencio, Cabuyaro, Restrepo, Puerto López, Granada, Fuente de Oro, Cumaral. La presencia de estos grandes conglomerados espaciales indica las áreas que ameritan especial atención en aras de lograr un uso adecuado del suelo que se caracterice por un aprovechamiento sustentable del suelo.

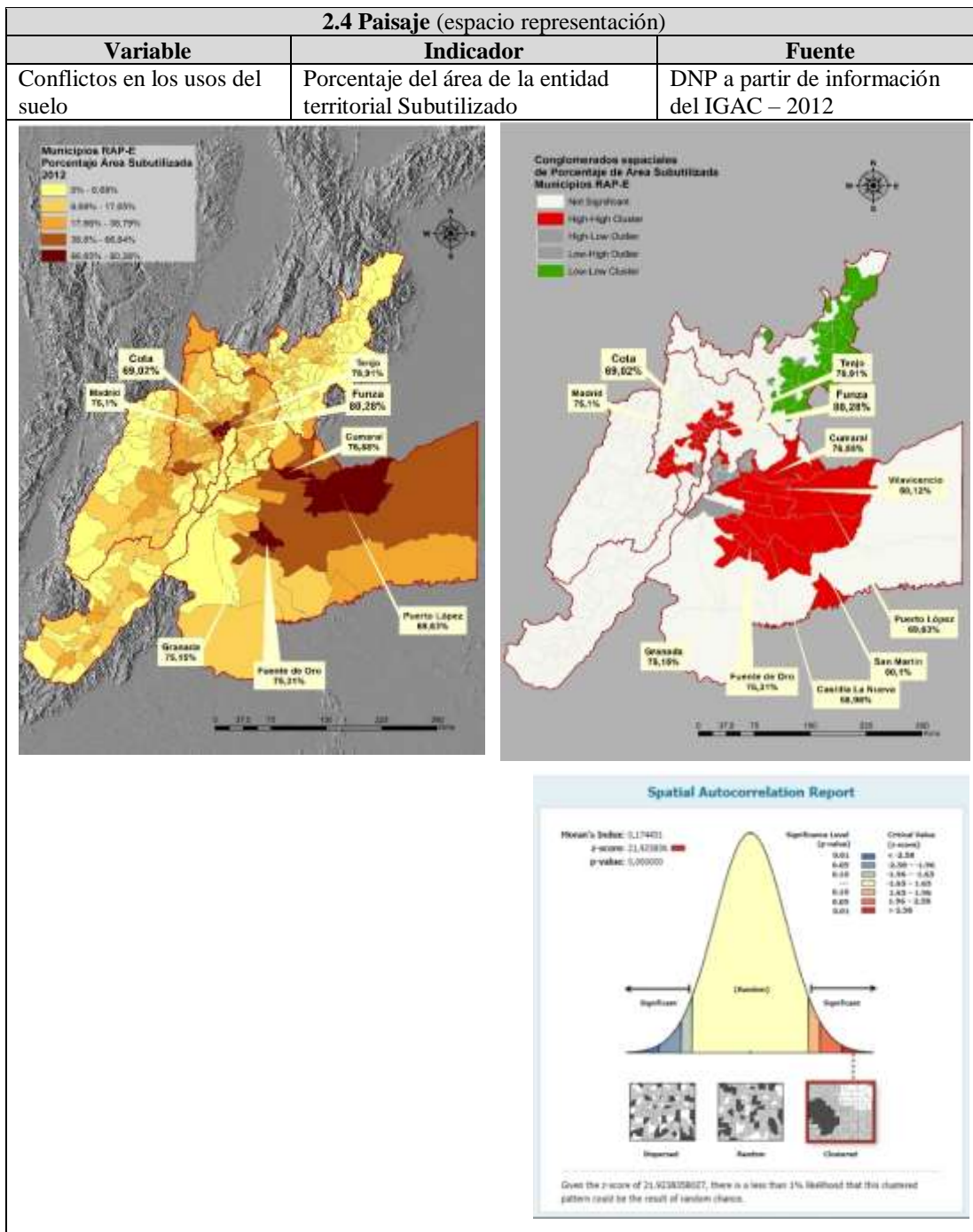


Figura 39. Conflictos en los usos del suelo – Porcentaje del área de la entidad subutilizada
Fuente: elaboración propia.

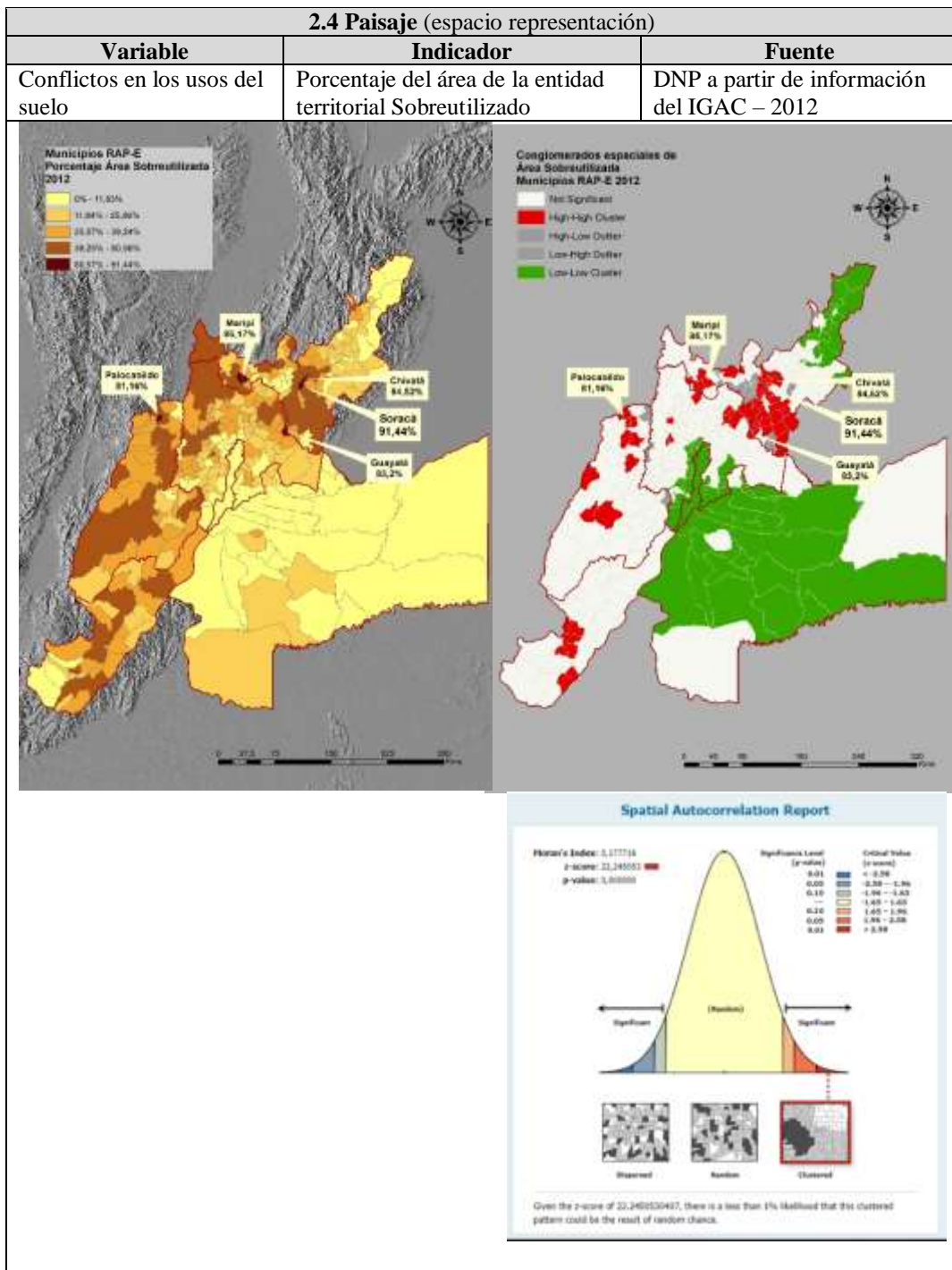


Figura 40. Conflictos en los usos del suelo - Porcentaje del área de la entidad territorial Sobreutilizada
Fuente: elaboración propia.

Cuando el uso predominante del suelo es más intenso que el uso determinado de acuerdo a la vocación de uso natural de las tierras, en relación a sus "características agroecológicas", se está hablando de Sobreutilización en el uso del suelo (IGAC, 2002, p.25).

De acuerdo a los resultados, dados los valores de z y p , se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de porcentaje de suelo sobreutilizado. De tal manera que, como se observa en la Figura 40 en la RAP-E RC se verifican varias zonas con presencia de tales conglomerados espaciales, especialmente, en el borde suroriental de Boyacá en límites con Cundinamarca.

Entre los municipios de esta área están Soracá donde se verifica el mayor porcentaje de área del suelo sobreutilizado, además Chivatá, Guayatá, Tenza, Turmequé, Sutantenza, Guateque, Jenesano, La Capilla, Pachavita, Boyacá, Nuevo Colón, Cómbita, Tuta, San Luis de Gaceno, entre otros. Adicionalmente, se verifica otra área también en otros municipios como Muzo, Santa Sofía, Saboyá.

Estas zonas identificadas, al igual que en el caso de los suelos subutilizados, merecen un análisis en aras de que el uso esté orientado a un manejo sustentable y adecuado a la vocación propia de los terrenos que ocupan.

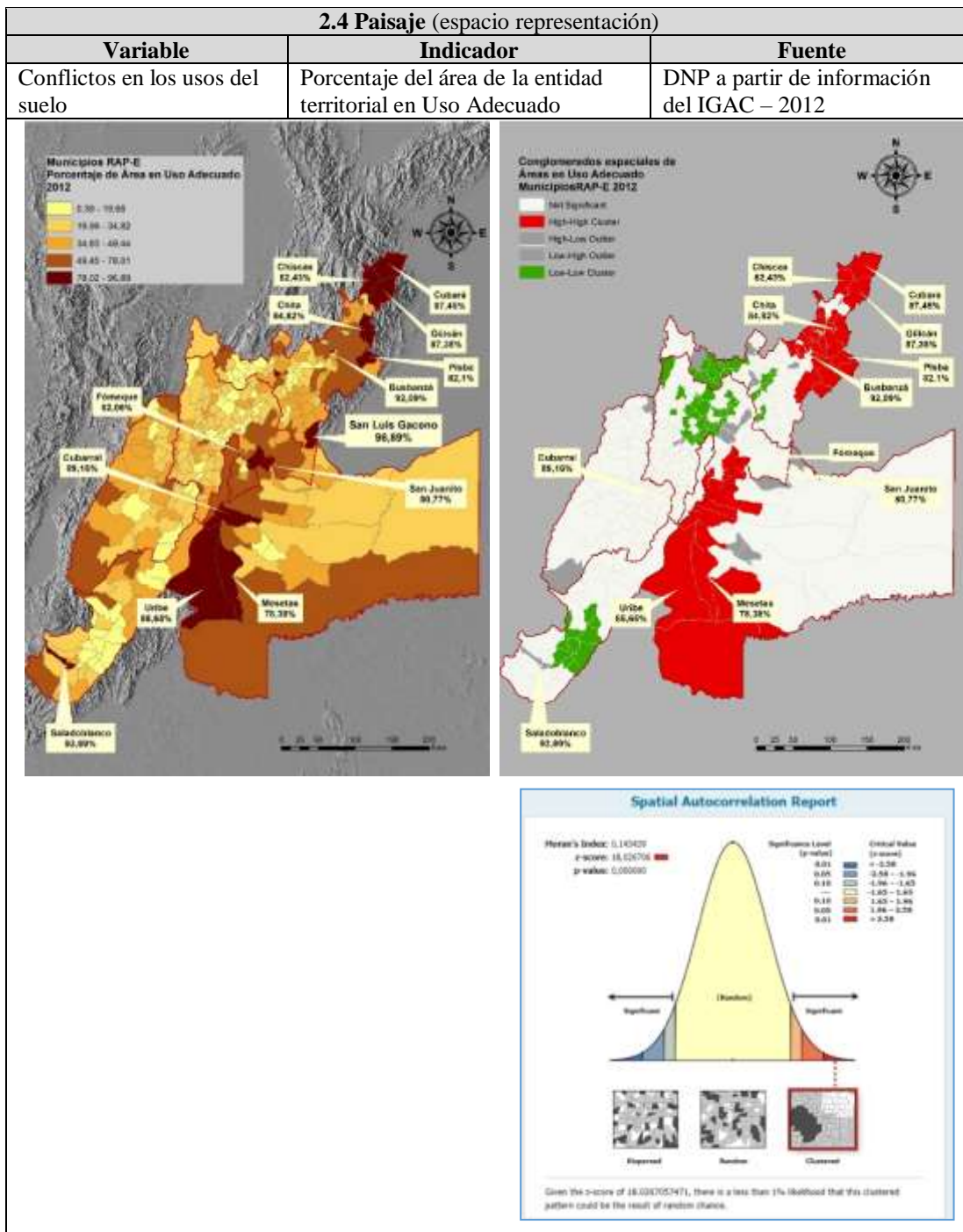


Figura 41. Conflictos en los usos del suelo - Porcentaje del área de la entidad territorial en Uso Adecuado Fuente: elaboración propia.

Según los datos procesados, dados los valores de z y p, se encontró con alta representatividad estadística que hay conglomerados espaciales de porcentaje de suelo en uso adecuado localizados en dos grandes zonas de la RAP-E. Por uso adecuado se

entiende los “lugares geográficos en los cuales existen condiciones ambientales propicias para el desarrollo de los usos actuales” (IGAC, 2002, p. 24). Es decir, las zonas acordes con la vocación de los suelos.

En relación a esto, en el mapa de la RAP-E RC de la Figura 41, los conglomerados espaciales de usos adecuados del suelo se ubican en dos grandes zonas ubicadas en los bordes norte y sur de la región que corresponden a municipios como Cubará, Chiscas, Chita, Güicán, Pisba, Busbanzá. Hacia el borde sur de la RAP-E, en el Meta se localiza un conglomerado espacial en los municipios de Cubarral, Uribe, San Juanito, Mesetas, Vistahermosa, Guamal, El Calvario, La Macarena, Lejanías y Acacías.

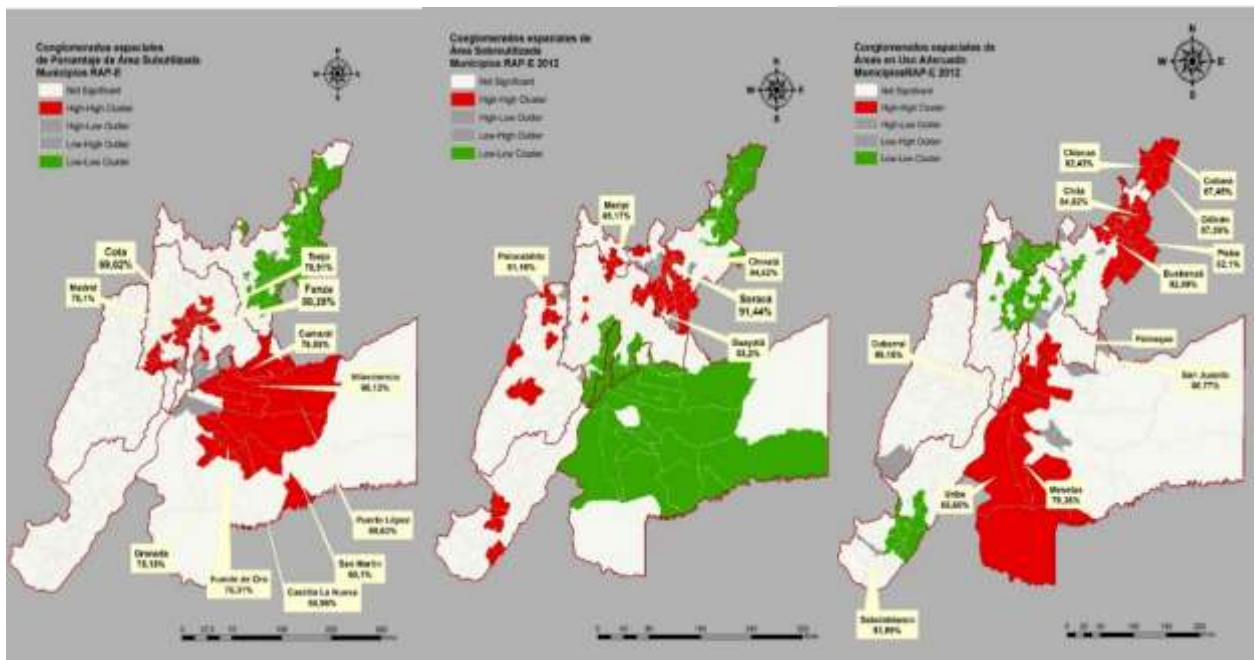


Figura 42. Síntesis de los Conglomerados espaciales por usos de suelo
Fuente: elaboración propia.

En síntesis, cuando se hace el análisis conjunto de los tres mapas de los conflictos en el uso del suelo que muestran la autocorrelación espacial, se observa con mayor claridad las zonas donde se evidencian conglomerados por uso adecuado, sobreutilización y subutilización, los cuales corresponden a áreas específicas y que, en suma, se distribuyen por toda la RAP-E como se observa en la Figura 43.

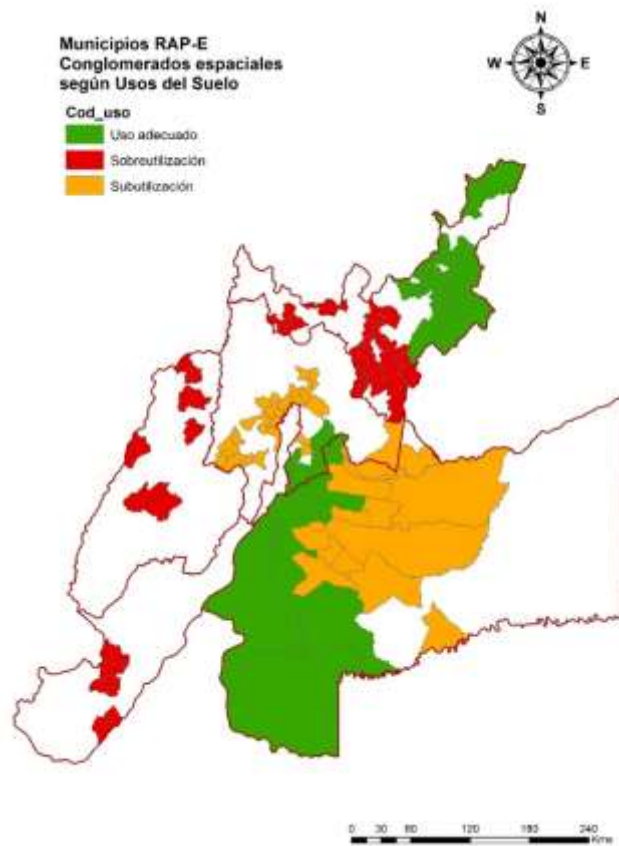


Figura 43. Conglomerados espaciales según usos del suelo RAP-E RC
Fuente: elaboración propia.

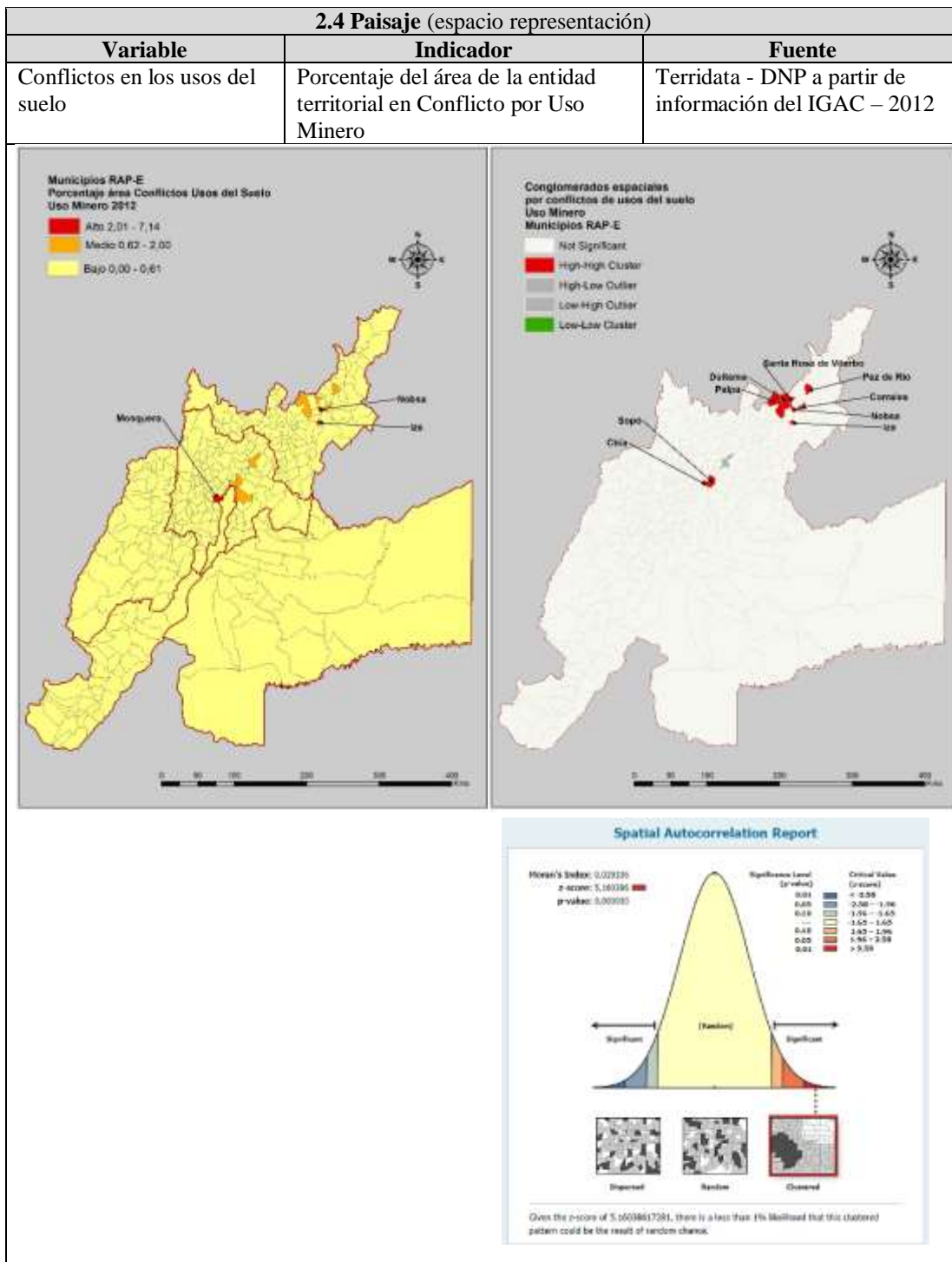


Figura 44. Conflictos en los usos del suelo - Porcentaje del área de la entidad territorial en Conflicto por Uso Minero
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el mapa de la Figura 44, se muestra el porcentaje del área del municipio con conflictos de tipo minero en la RAP-E RC. En este contexto, se entiende que existe conflictos de tipo minero cuando hay un “área en la que existen explotaciones mineras localizadas principalmente, en áreas de ríos, páramos y ciénagas con alto valor ecosistémico” (Terridata, s/f).

Según el mapa, se observa que en Nobsa (7,14%), Mosquera (2,43%), Iza (2,20%) es donde hay mayor porcentaje de área con suelos en conflictos mineros. En tanto que en Mosquera se extraen materiales de construcción como rechos, gravas, areniscas, caliza, arcillas, arenas y calizas. Se reconoce que se presentan conflictos debido al desarrollo de actividades en suelo de protección en áreas próximas a la Laguna La Herrera.

El análisis de autocorrelación espacial indica que, dados los valores de z y p, con alta representatividad estadística hay evidencia de conglomerados espaciales con porcentaje de suelo que tienen conflictos de uso del suelo de tipo minero, específicamente, localizados en dos zonas de la RAP-E, una en Boyacá y otra en Cundinamarca.

La primera zona concentra los municipios de Nobsa, Duitama, Santa Rosa de Viterbo y Corrales donde se llevan a cabo actividades mineras que consisten en la extracción y transformación de la roca caliza que provocan conflictos ambientales por la contaminación que produce la actividad. Los otros municipios de Boyacá son Iza donde hay extracción de roca fosfórica, Paipa productor de carbón y Paz del Río productor de hierro.

En la segunda zona de la RAP-E se encuentran Chía y Sopó con un porcentaje bajo de área con conflictos mineros que, sin embargo, al estar cerca corresponde a un conglomerado de conflictos de uso minero. En ambos municipios se realiza extracción de materiales de construcción: gravilla, arena, rechos, arcilla y, además, se extrae carbón.

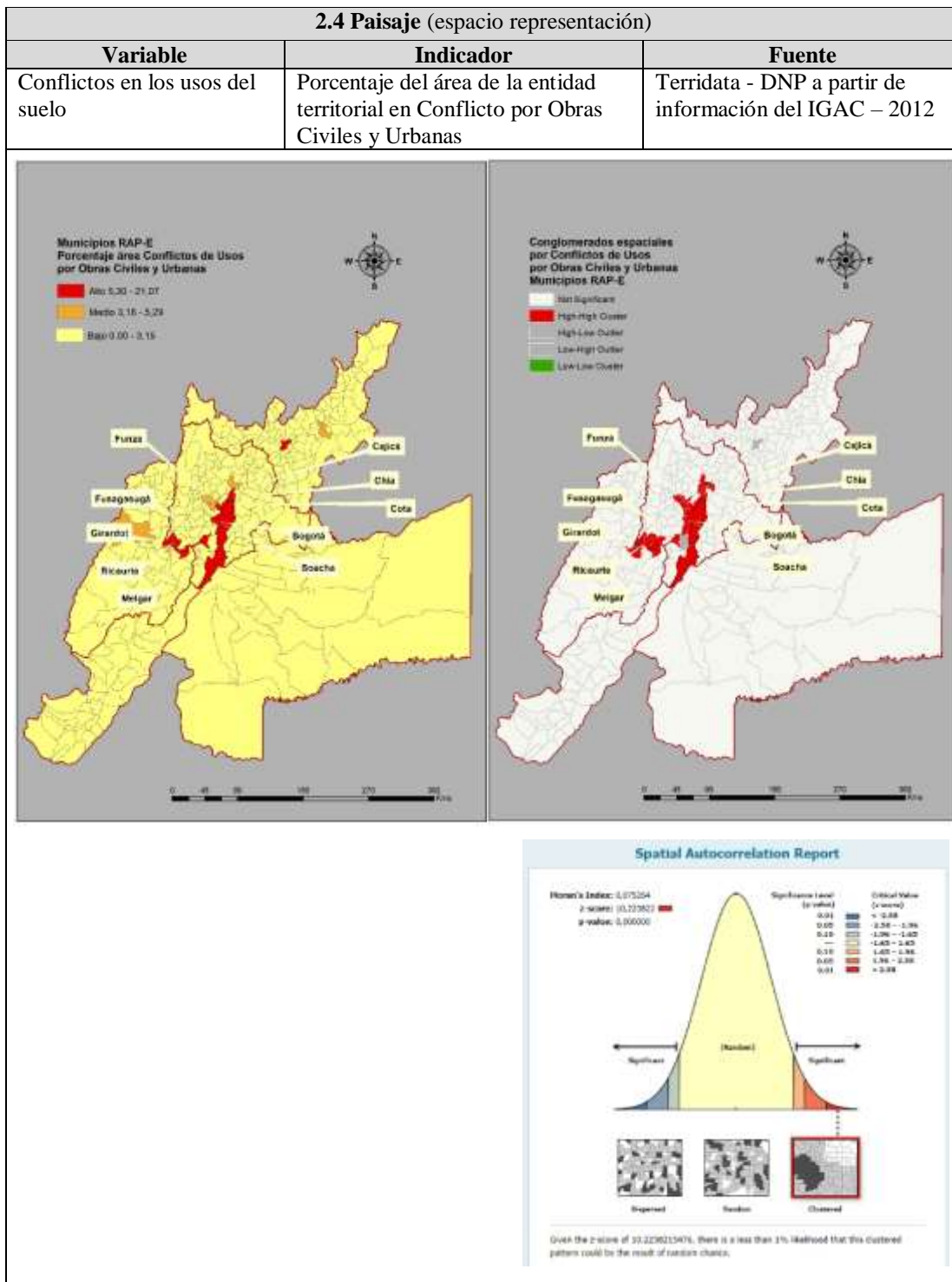


Figura 45. Conflictos en los usos del suelo - Porcentaje del área de la entidad territorial en Conflicto por Obras Civiles y Urbanas
Fuente: elaboración propia.

Los conflictos de uso del suelo por obras civiles y urbanas se entienden como el “área en la que se encuentran en ecosistemas estratégicos, áreas con un alto potencial para la producción agrícola y áreas forestales de protección, en la que se han establecido obras civiles y urbanas” (Diccionario Terridata).

En este sentido la Figura 45 muestra los municipios donde existe un porcentaje alto de áreas con este tipo de conflictos y en los cuales, según los resultados del análisis de la autocorrelación espacial se observa que con alta representatividad estadística hay evidencia de conglomerados de municipios con porcentajes de áreas en conflicto por obras civiles y urbanas.

Llama la atención, especialmente, que el conglomerado de municipios se ubica específicamente en la zona de influencia de Bogotá y que en los últimos años han tenido desarrollos de tipo inmobiliario. En este caso, municipios como Chía, Tunja, Cajicá, Girardot, Funza, Fusagasugá, Soacha, Ricaurte y Melgar son los municipios que presentan los valores más altos y que conforman un conglomerado por conflictos por obras civiles y urbanas.

Una vez elaborados los mapas temáticos a partir de las variables identificadas, según la constelación de conceptos, se estableció la necesidad de adicionar dos dimensiones para complementar el aspecto económico e institucional por lo que se sumaron a las anteriores como se muestra en la Tabla 16.

Tabla 16. Dimensiones, variables e indicadores

Categoría conceptual	Mapa elaborado	Indicadores y Variables
Territorio (espacio poder)	Composición de la población por grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> • # de resguardos indígenas por municipio • % del área municipal que ocupan
	Jurisdicción	Índice de estatalidad
	Desplazamiento forzado	Saldo migratorio del desplazamiento forzado
	Actores armados	Grupos armados por municipio
Lugar (espacio vivido)	Déficit vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit cuantitativo • Déficit cualitativo • Déficit total
	Densidad poblacional	Urbana Rural
	Hacinamiento	% hacinamiento por municipio
Ambiente (relación sociedad naturaleza)	Bosque municipal	Hectáreas Bosque estable
	Páramos	Área de Páramos por municipio
	Biograma RAP-E	Índice Integrado de Desarrollo Sostenible (S3)
	Desastres ambientales (un mapa por cada tipo)	Número de eventos: <ul style="list-style-type: none"> • Movimientos de remoción en masa • Inundaciones

Categoría conceptual	Mapa elaborado	Indicadores y Variables
		<ul style="list-style-type: none"> • Sequías • Incendios forestales • Amenazas hidrometeorológicas
Paisaje (espacio representación)	Categorización de relieve	Altura sobre el nivel del mar
	Suelos deforestados	Área deforestada en la entidad territorial
	Conflictos en los usos del suelo (un mapa por cada tipo)	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del área de la entidad territorial Subutilizado • Porcentaje del área de la entidad territorial Sobreutilizado • Porcentaje del área de la entidad territorial en Uso Adecuado • Porcentaje del área de la entidad territorial en Conflicto por Uso Minero • Porcentaje del área de la entidad territorial en Conflicto por Obras Civiles y Urbanas
Economía	Rendimiento de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Agroalimentos • Agroindustria
	Valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio del valor agregado municipal
Instituciones	Respeto a la vida	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de homicidios por municipio 2004 – 2019
	Presencia del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • # instituciones por municipio

A continuación, se presentan los mapas temáticos para las dos dimensiones y variables agregadas para completar el panorama de la RAP-E RC.

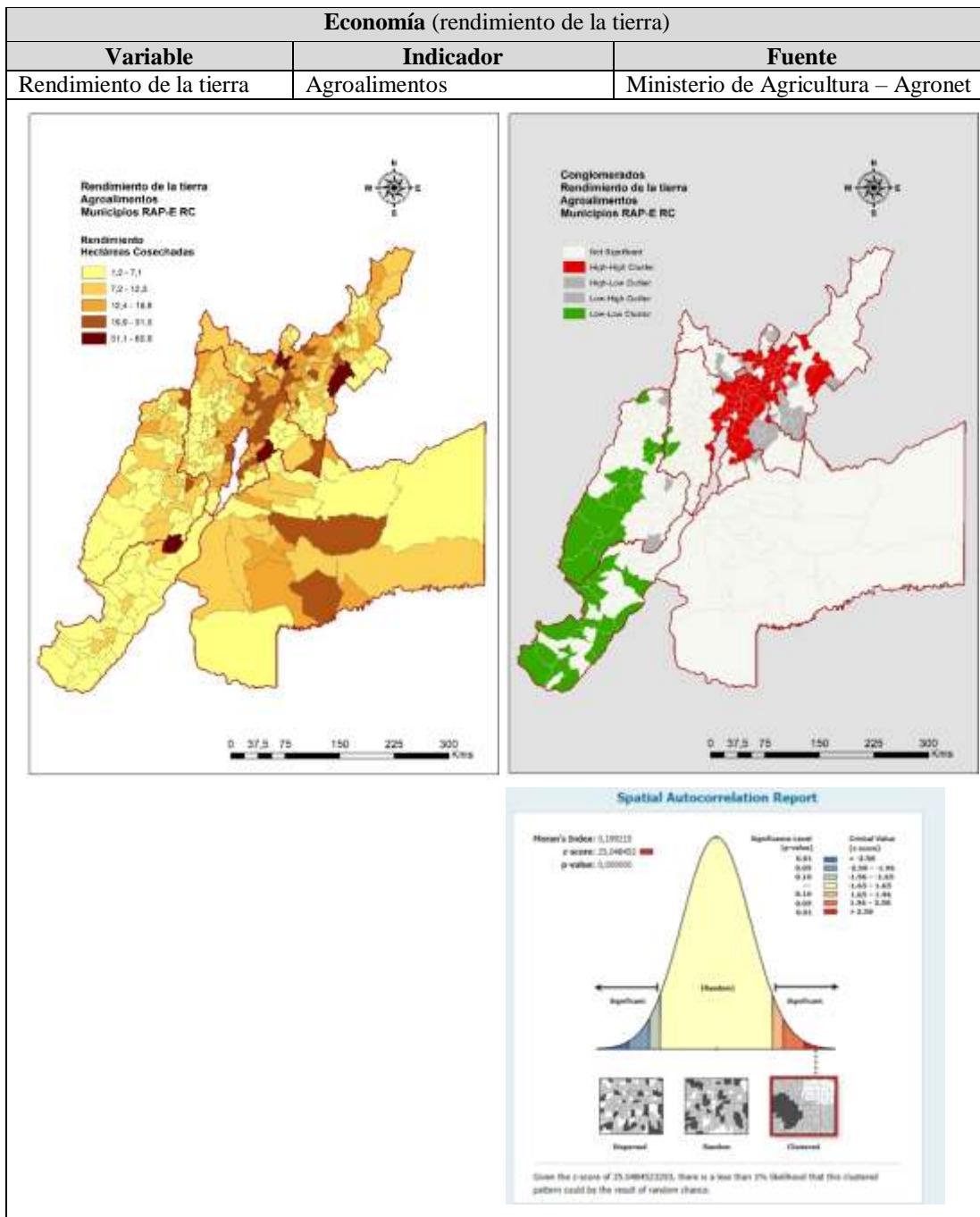


Figura 46. Rendimiento de la tierra - Agroalimentos
 Fuente: elaboración propia.

La FAO (2013, p. 52), señala que:

El sector agroalimentario abarca: a) productos para la subsistencia y mercados locales (básicamente cultivos de tubérculos); b) alimentos básicos para los mercados nacionales urbanos (especialmente cereales); c) materias primas tradicionales de exportación (café, cacao, té, frutos secos o algodón); d) componentes de dietas con alto contenido proteico de origen animal (productos lácteos, aceites y piensos para animales) y las diferentes cadenas de carne (carnes rojas, cerdo, aves de corral), tanto para los mercados nacionales como de exportación; e) productos frescos o no tradicionales (frutas, hortalizas, flores, productos marinos/acuicultura).

En este sentido, se entiende que los agroalimentos implican procesos de transformación de productos agrícolas para obtener productos más elaborados.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se establecen relaciones de contigüidad de valores elevados a partir del cálculo del Índice de Morán el cual indica que, con una elevada significancia estadística ($z = 25,04$, $p\text{-value} = 0,00$) hay evidencias de autocorrelación espacial. Resultados que se muestran en la Figura 46, en donde los conglomerados espaciales de valores elevados en el norte de Cundinamarca y zona central de Boyacá en comparación con los valores bajos en el sur del Tolima y algunas zonas del Huila.

En la Figura 46, el mapa descriptivo muestra en las zonas oscuras donde el rendimiento por hectárea cosechada es mayor. En el mapa por conglomerados se observa que hay una gran área que abarca la zona central del norte de Cundinamarca y la zona central de Boyacá, formando una zona continua entre los dos departamentos.

La identificación de los municipios localizados dentro de este conglomerado indica la coherencia con la prevalencia de productos lácteos y carnes, como se afirma en la definición de agroalimentos.

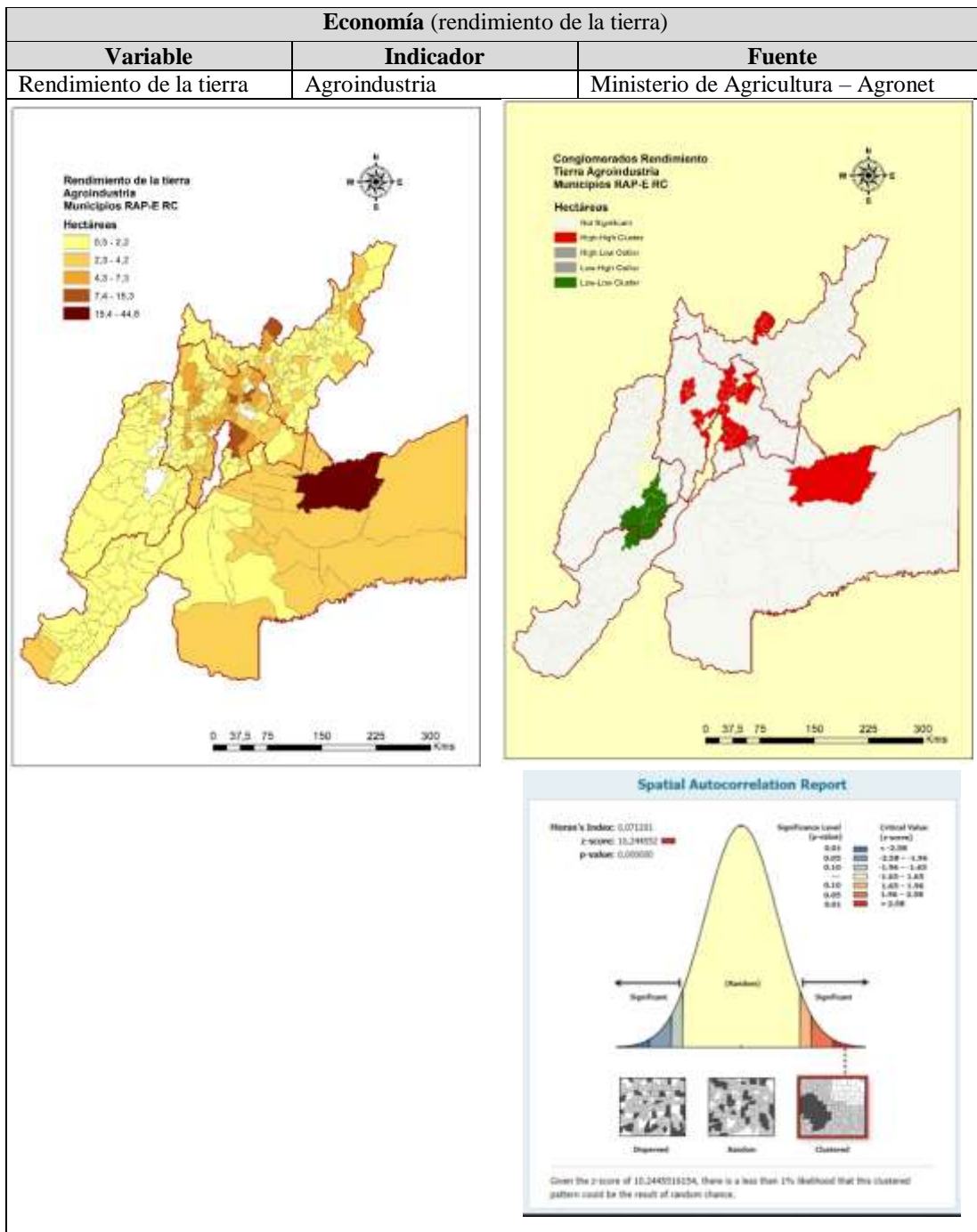


Figura 47. Rendimiento de la tierra - Agroindustria
Fuente: elaboración propia.

Según DANE (2014, p. 7) “la agroindustria se define como la interrelación entre la producción de materias primas vegetales y animales, y su transformación para un uso

específico, sea como materia prima o como producto terminado para el consumo”. En otras palabras, se asume como un proceso mediante el cual se obtienen materias primas y otros productos derivados del sector agrícola e implica la transformación de productos con origen en la agricultura.

Una vez explicado el concepto y de acuerdo con los resultados obtenidos del análisis espacial se resalta que Bogotá no tiene tierras destinadas a cultivos agroindustriales. En la zona en color rojo de la Figura 47, se evidencian conglomerados de actividades agroindustriales que abarcan cultivos de ajonjolí, canola, caña fistula, estropajo, fique, higuerilla, mimbre, olivo, palma amarga, palma iraca y soya, entre otros.

Según la ficha metodológica de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) los productos agroindustriales son: café, palma de aceite, caña para azúcar, caña para panela, cacao, soya, algodón. Otros agroindustriales: caucho, tabaco, fique, entre otros (DANE, 2020 c, p. 6), productos que se producen en diferentes partes de la RAPE-RC pero que, sin embargo, no todos corresponden a productos agroindustriales.

Específicamente, por departamento se encuentra que en Boyacá se produce: café, caña panelera, cacao. En Cundinamarca: café, caña panelera, palma africana, cacao. En Meta: Palma africana, caña de azúcar, cacao, café, caña papelera. En Huila: café, caña papelera, cacao. Finalmente, en Tolima: café, cacao, caña panelera y palma africana.

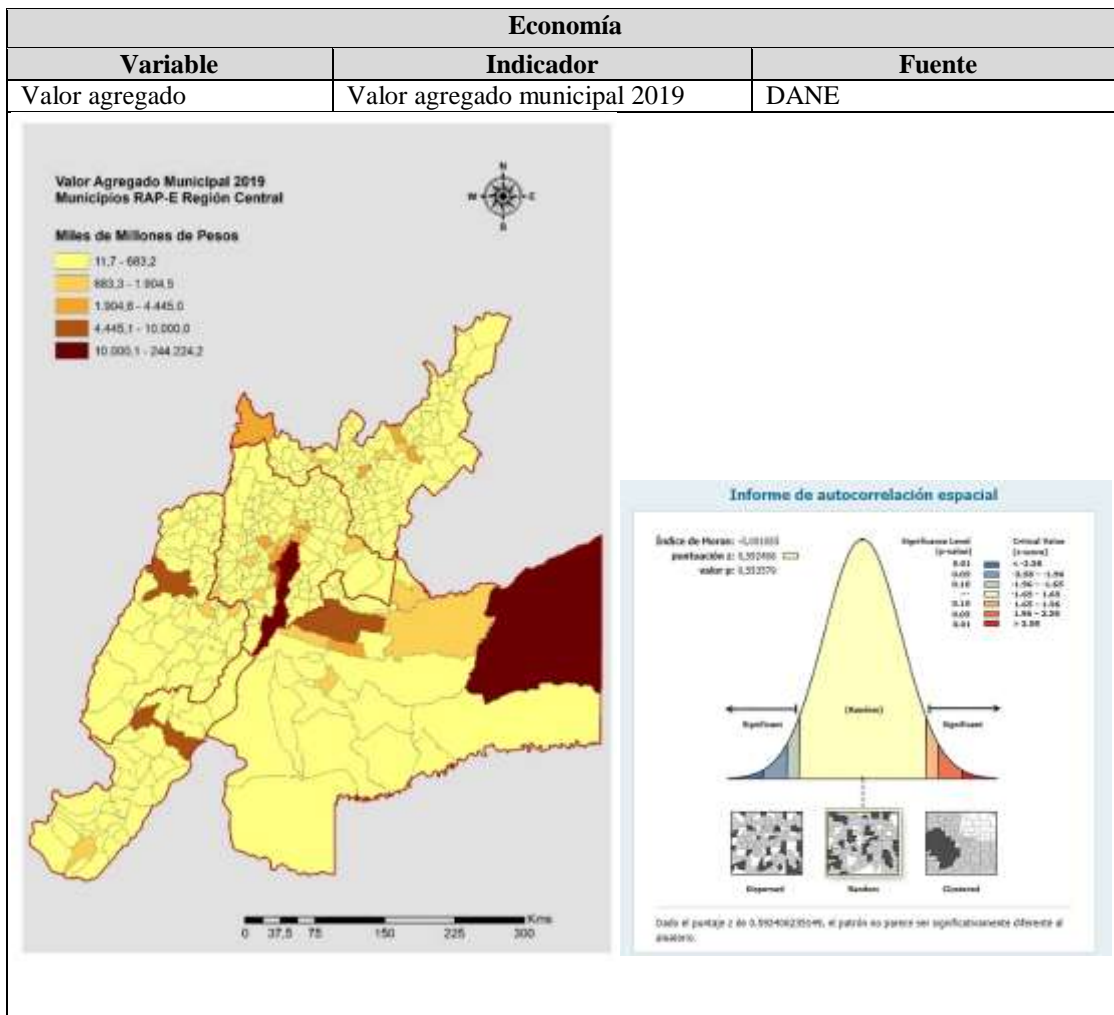


Figura 48. Valor agregado municipal
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se encontró que no hay evidencia de conglomerados, dado que como se observa en la Figura 48 el mapa temático muestra que no hay autocorrelación espacial. Esto se explica, dado que de 353 municipios en la RAP-E RC, solamente dos presentan valores altos y, lo que, es más, aún entre sí las diferencias son elevadas. Pues Bogotá presenta para 2019 un valor agregado por valor de \$244.224 millones de pesos. El segundo municipio es Puerto Gaitán con \$10.249 millones de pesos.

Los demás municipios de la RAP-E se ubican por debajo de los \$10.000 millones, lo que indica la prevalencia de Bogotá en la región y la desigualdad en términos de los demás municipios.

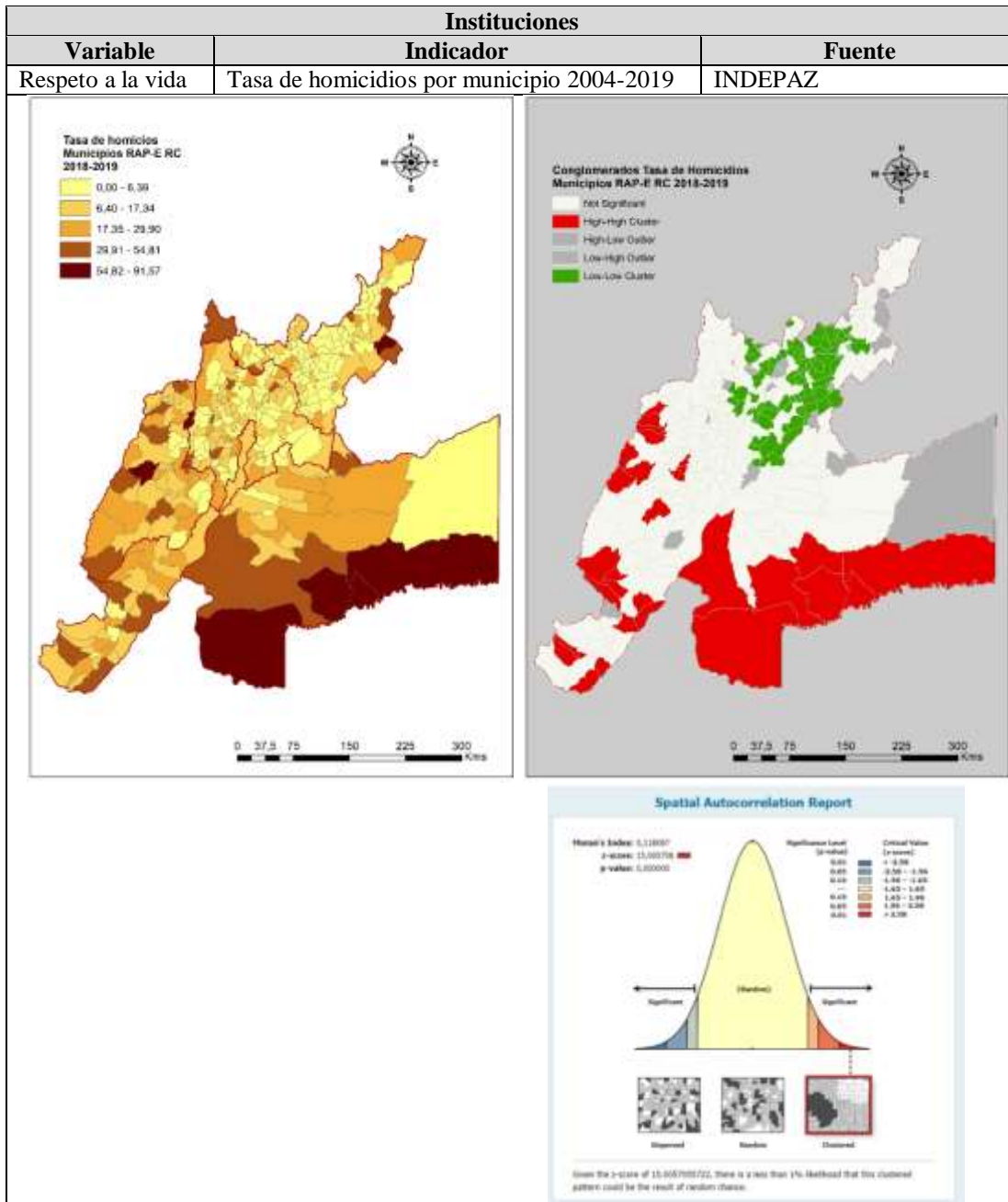


Figura 49. Tasa de homicidios por municipio 2004-2019
Fuente: elaboración propia.

El análisis del mapa descriptivo en la Figura 49 muestra a primera vista que la tasa de homicidios se concentra en la zona sur oriental de la RAP-E, especialmente, en Puerto Concordia, La Victoria y Mapiripán. Sin embargo, vale la pena analizar si se trata de un fenómeno aleatorio o, por lo contrario, tiende a concentrarse espacialmente. De esta

forma, se encontró que, con alta representatividad estadística, ($z = 15,005$, $p\text{-value} = 0,00$) indica que hay evidencia de autocorrelación espacial. De esta manera, se verifica que el comportamiento de la tasa de homicidios en la RAP-E muestra una tendencia a la aglomeración, especialmente, en la zona sur del departamento del Meta con valores altos. Así mismo, se verifican otros puntos en Tolima y Huila.

La forma como se observa esta distribución en la RAP-E, muestra la tendencia histórica que ha tenido la tasa de homicidios que coincide con la zona de influencia de las FARC, conformando un corredor que va desde el Tolima en dirección hacia el Meta, donde se concentra en los municipios antes mencionados.

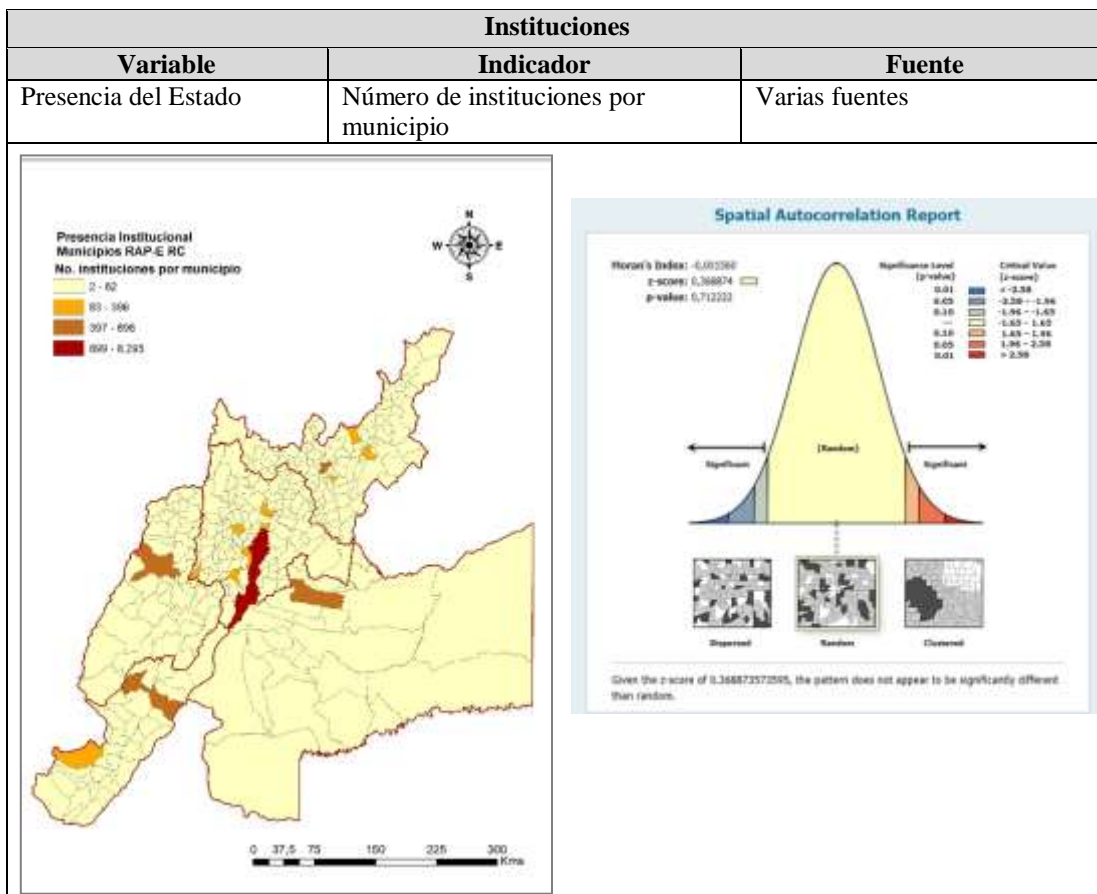


Figura 50. Número de instituciones por municipio

Fuente: elaboración propia.

La representación de esta variable indica una concentración de instituciones en Bogotá y, por lo tanto, no hay evidencia de clúster o conglomerados en el resto de la RAP-E RC como se observa en la Figura 50.

Dentro del análisis del espacio geográfico de la RAP-E RC, adicionalmente, se revisa la información de las vías de comunicación que permiten analizar la funcionalidad de la región en términos de la distribución de las vías terrestres, férreas y aéreas y, que determinan las conexiones entre la región y el resto del país, pero también, entre los entes territoriales que conforman la RAP-E RC.

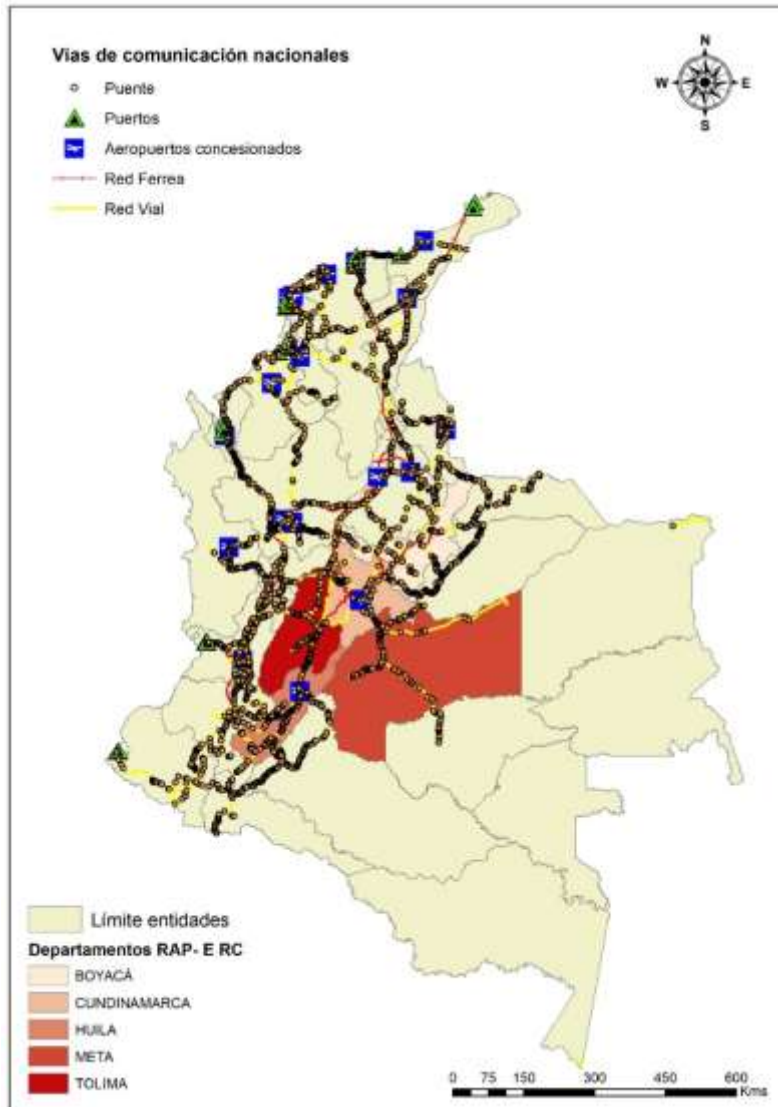


Figura 51. Red nacional de vías de comunicación
Fuente: elaboración propia

La figura 51 muestra la red de vías terrestres, puentes, aeropuertos y vías férreas y en la Figura 53 se presenta en detalle la red, específicamente, para la RAP-E RC. Dado que la información no se presenta a escala municipal dado que las vías cubren un espacio supralocal.

Como se observa en la Figura 52, el mayor porcentaje de vías sin pavimentar se encuentran en mal estado, en tanto que, las vías pavimentadas el porcentaje de vías en buen estado es apenas de 36%. Lo que es un indicio de que las vías nacionales deben ser mejoradas para garantizar una buena interconexión entre las diferentes regiones del país.

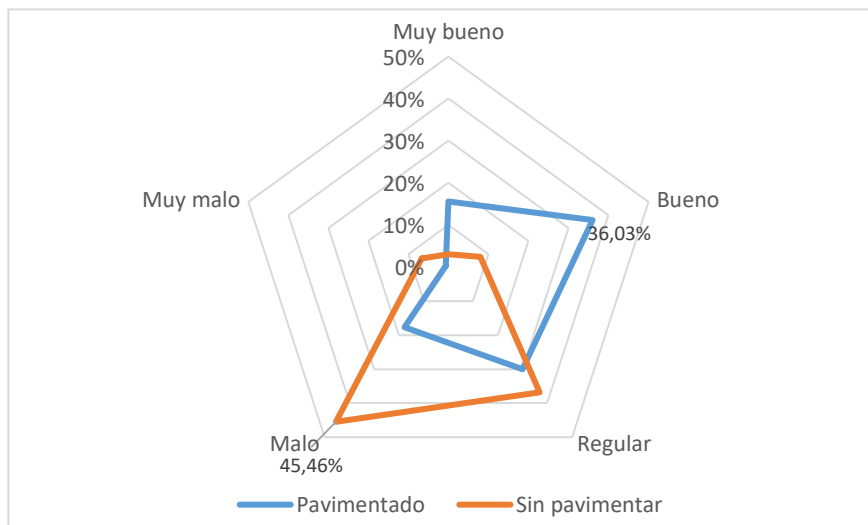


Figura 52. Estado Red nacional

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Transporte, 2022.

En la Figura 53, como se mencionó antes, se observa el detalle de la red vial con que cuenta la RAP-E RC, lo que se complementa con la Tabla 17, que indica el número de puentes y viaductos en la red primaria y terciaria para cada uno de los departamentos que conforman la región. Se destaca que la mayor cantidad de puentes y viaductos se ubican en el Huila, constituyendo un aspecto relevante en términos de la conectividad entre los demás entes territoriales de la RAP-E RC.

Tabla 17. Número de puentes y viaductos de la red primaria no concesionada y red terciaria a cargo del Invías

Departamento	Red primaria	Red Terciaria
Boyacá	103	197
Cundinamarca	22	141
Huila	146	202
Meta	106	11
Tolima	51	31

Fuente: Elaboración propia con cifras de Ministerio de Transporte (2022), Transporte en Cifras 2021.

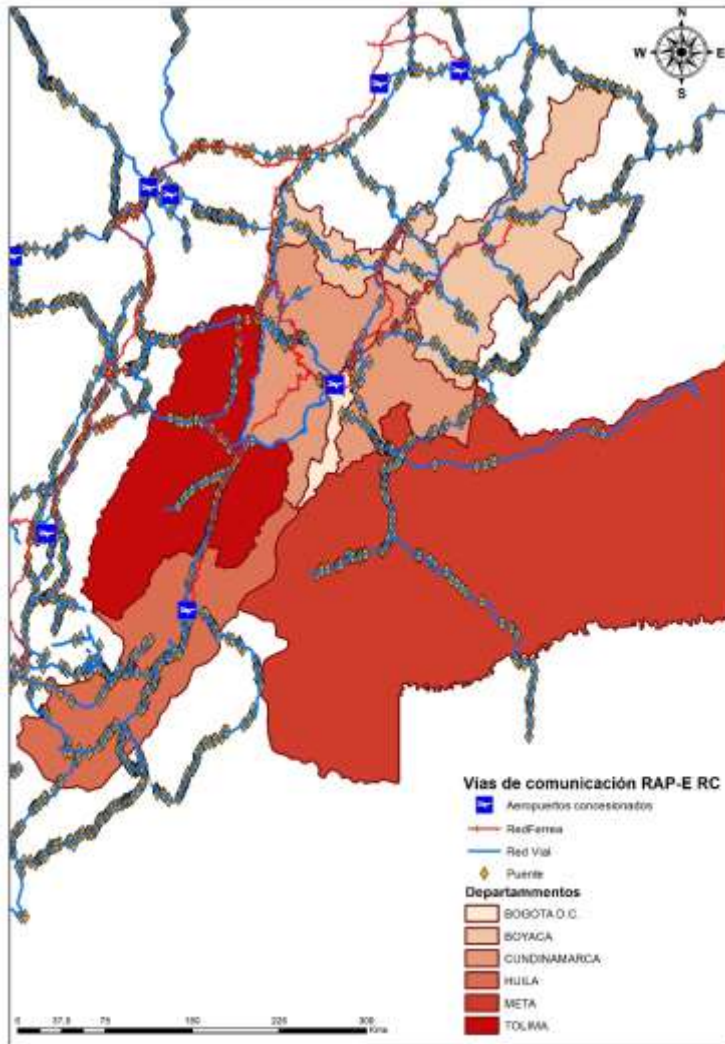


Figura 53. Red de vías de comunicación RAP-E RC

Fuente: elaboración propia

El mapa de la Figura 53 muestra la red de vías donde, a primera vista, se observa que hay confluencia de vías terrestres, puentes y aeropuertos, sin embargo, se reducen cuando en dirección al departamento del Meta, lo que sugiere la necesidad de mejorar las vías, aunque se sabe que la vía que conduce a Bogotá con Villavicencio ha sido objeto de importantes obras en los años recientes, pero después de este último municipio la calidad y cantidad de vías se reduce hacia el oriente.

4.2 Propuesta del Índice Sintético de Desequilibrio Intrarregional de la RAP-E RC

Una vez fueron elaborados los mapas con base en los indicadores identificados para cada variable, se plantea el diseño de un índice que sintetice las variables recopiladas y presentadas en los mapas temáticos, para lo cual se propone el Índice Sintético de Desequilibrio Intraregional de la RAP-E RC, en adelante ISDI-RC.

¿Qué se pretende con este índice? Construir una medida sintética de variables que expresan fenómenos decisivos/cruciales que explican desequilibrios de diferente orden para explicar la fragmentación socioeconómica, política y ambiental en el espacio geográfico de la RAPE RC.

Más precisamente, se busca elaborar un análisis sintético del desequilibrio intrarregional mediante la reducción de un conjunto de variables con elevada representatividad estadística de forma que, para producir un indicador que exprese de la forma más precisa las diferencias de grado (Haesbaert, 2014, p.35) existentes entre los 353 municipios de la RAP-E RC en materia de lo que se consideran desigualdades intrarregionales se llevaron a cabo una serie de pasos que se exponen más en detalle en el siguiente capítulo de discusión de resultados.

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS MIXTO DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES RAP-E RC

En esta sección se presenta la discusión y análisis de los resultados obtenidos durante el proceso de la investigación. De esta forma, en la primera parte se presenta el análisis cualitativo a partir de las entrevistas realizadas y, en la segunda parte, el análisis cuantitativo con base en el cálculo del Índice Sintético de Desequilibrios Intrarregionales de la RAP-E Región (ISDI-RC).

5.1 Análisis cualitativo de los Desequilibrios territoriales en Colombia: el caso de la RAP-E RC

El análisis cualitativo de la investigación fue pensado para realizar entrevistas a actores claves del tema y para realizar una salida de campo para hacer un recorrido para el reconocimiento de aspectos geográficos cruciales para la investigación. No obstante, debido al confinamiento durante casi dos años por la pandemia por el Covid 19, se presentaron obstáculos para llevar a cabo esta parte del trabajo. Sin embargo, se logró contactar y realizar las entrevistas haciendo uso de la herramienta google formularios.

Se solicitó entrevista a 12 personas con perfiles de funcionarios, académicos y del sector privado, y se obtuvo respuesta positiva de 7 de ellos. La distribución por perfiles fue la siguiente: 43% de los entrevistadas son académicos; 14% pertenecen al sector público; 29% pertenecen al sector privado y, el 14% corresponde a líderes sociales, específicamente, del sector ambiental. En el anexo A, se puede ver la guía de la entrevista.

Posteriormente, se clasificaron las respuestas a partir de 7 categorías analíticas las cuales fueron analizadas siguiendo la siguiente metodología:

1. Análisis temático mediante el cual se identificaron categorías temáticas para analizarlas y sacar una conclusión por cada una de ellas.
2. Matriz de afinidad: en el cual se grafican las categorías identificadas en el punto anterior para entender las posibles relaciones existentes.
3. Análisis de conjunto de las categorías identificadas.

Las categorías identificadas se representan a continuación en la Tabla 18.

Tabla 18. Matriz de afinidad temática para análisis de las entrevistas

Categoría analítica	Conclusión por categoría
Rasgos OT	Brechas de desigualdad en acceso a servicios públicos, infraestructura Falta de participación ciudadana Ausencia de delegación de competencias territoriales entre niveles intermedios Prioridad a lo urbano y menos a lo rural.
Rasgos RAPE	Poca coordinación entre entes territoriales Incorpora al DC lo que hace más compleja la dinámica supramunicipal. Dificultad en las competencias de escala regional, falta de capacidad para abordar las dinámicas supramunicipales Ente administrativo - Figura eminentemente técnica Ausencia de participación ciudadana
Ejes estratégicos	Desconocimiento de los ejes estratégicos No hay consenso sobre cuál es más relevante
Modelo Integración Regional	La población y sus condiciones de calidad de vida deberían orientar los objetivos, estrategias, políticas, programas y proyectos que propone una figura territorial de naturaleza regional Participación de los diferentes actores teniendo en cuenta las necesidades territoriales y ambientales Optimizar y gestionar adecuadamente las funciones supraterritoriales de las entidades existentes Como un Modelo descentralizado y desconcentrado que favorecería una visión consolidada de lo que debe ser la región
Modelo Ordenamiento Territorial	La visión administrativa y técnica no es suficiente, falta incorporar la dimensión política (territorio como espacio de poder y disputa) Su existencia ahonda los desequilibrios regionales en Colombia, en detrimento de las demás regiones del país Hay traslape de funciones de otras entidades y entes previamente existentes Los planes de ordenamiento de las seis instancias territoriales deberían estar armonizados, articulados y deben ser complementarios
Atribuciones LOOT	La ley transita por entre las ramas y no se concentra en la disputa por el poder. El marco normativo actual no contempla mecanismos para la resolución de conflictos territoriales El actual texto NO es una ley orgánica, realmente, es un texto pobre conceptual, técnica y jurídicamente Se necesitan planes de desarrollo con enfoque territorial. Se queda corta en generar los instrumentos técnicos y financieros necesarios para lograr este cometido
Factores equilibrio regional	Participación de las comunidades Comprensión de las dinámicas supramunicipales - visión conjunta de la región - capacidad de interlocución Identificación de conflictos y potencialidades comunes entre municipios Incorporar componente rural Reconocer la región como predecesora del Estado territorial colombiano
Desequilibrios RAPE RC	Servicios públicos, componente rural, infraestructura como soporte de las dinámicas regionales Bogotá como centro del poder político y económico Diferencias en la capacidad técnica de los asociados Desconocimiento de la participación ciudadana

Categoría analítica	Conclusión por categoría
	Traslape y multiplicidad de figuras y funciones (municipio y departamento)
Coherencia Región Metropolitana - RAPE	<p>No hay coherencia.</p> <p>La RM tiene mayor comprensión de las dinámicas regionales mientras que la RAP-E se concentra en cuestiones administrativas.</p> <p>La RM es incapaz de defender sus hechos regionales.</p> <p>No hay coherencia porque la RAPE está determinada por los interés de Bogotá</p> <p>Las escalas son diferentes y el factor común es que no se requieren.</p> <p>Se necesita articulación y coordinación interinstitucional</p>
Problemáticas que resuelve	<p>No resuelve problemas concretos, tiene potencial como herramienta de planificación a escala territorial</p> <p>Tiene potencial para identificar proyectos a escala regional</p> <p>Ninguno</p> <p>Inversión conjunta</p>
Problemáticas a resolver	<p>Comprender las dinámicas regionales</p> <p>Resolver el problema del centralismo</p> <p>Superar brechas políticas</p> <p>Reducir desequilibrios espaciales</p> <p>Duplicidad de funciones</p> <p>Conservación de los recursos estratégicos regionales (agua y ecosistemas)</p>
Problemas crea	<p>Crea jurisdicciones adicionales que no operan en coordinación con otras entidades de diferente escala que compite con la RM</p> <p>No impulsa un proyecto estratégico regional</p> <p>Desconocimiento de la RAPE y sus funciones</p> <p>Genera confusión sobre las prioridades del territorio y del OT - territorio como espacio de poder y disputa</p> <p>Falta de Infraestructura para conectar a los productores con los mercados regionales</p>

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Entrevistas.

A continuación, se presenta el análisis de las entrevistas con base en las categorías identificadas en la Tabla 18:

- Rasgos:* En esta categoría se identificaron dos subcategorías que corresponden a rasgos del Ordenamiento Territorial en Colombia y rasgos de la RAP-E RC. En la primera subcategoría, se destaca la identificación de características relevantes como la falta de participación ciudadana y así mismo, de ausencia de delegación de competencias en los niveles intermedios que coinciden con la falta de tener en cuenta lo rural y privilegiar el componente urbano. En la segunda subcategoría sobre los rasgos de la RAP-E, en estos se reconoce como una “figura administrativa” sin mayor trascendencia en el plano en que opera la articulación entre los entes territoriales. Se evidencia que el rasgo más relevante es que incluye a Bogotá lo que le “establece mayor complejidad” y le suma un carácter de centralismo a esta figura del ordenamiento territorial.

- *Ejes estratégicos o temáticos*: es notable el desconocimiento de los ejes estratégicos que orientan la RAP-E, toda vez que solo dos de los entrevistados reconocieron que conocían tales ejes. Sin embargo, no hubo coincidencias acerca de la relevancia de algunos de los ejes identificados por los entrevistados.
- *Modelo de Integración regional y la RAPE como Modelo de OT regional*: en cuanto a cómo debe implementarse el Modelo de Integración regional, se parte del reconocimiento de las dinámicas supramunicipales, que se basen en identificar las potencialidades del territorio, así como las tensiones y conflictos que se dan sobre el mismo. También, se plantea que no se concibe la RAP-E como un modelo de ordenamiento territorial regional dado que, aparte de los límites político administrativos no se presenta una articulación entre los entes territoriales y, además, no incluye la dimensión política porque no tiene en cuenta el territorio como espacio de poder y disputa. Además, se reitera la necesidad de contar con la participación ciudadana como insumo de la planificación regional.
- *Atribuciones de la LOOT a la RAP-E*: Hubo consenso en las respuestas de los entrevistados acerca de la debilidad normativa para dar atribuciones a la RAP-E como forma de ordenamiento territorial regional porque adolece de instrumentos suficientes para la solución de conflictos territoriales y, además, se considera que no es una ley orgánica realmente porque aún le faltan plantear un modelo regional y territorial vinculante.
- *Factores equilibrio – desequilibrio*: En este punto los entrevistados mencionaron diferentes factores entre los que se destacan la necesidad de identificar potencialidades del territorio, “la región como bisagra para lograr el equilibrio territorial”, lograr la capacidad de interlocución entre los entes territoriales, establecer las dinámicas supramunicipales que van más allá de la simple delimitación político-administrativa.

En cuanto a los factores que generan desequilibrios se resalta la multiplicidad de figuras y funciones que se traslapan con las preexistentes (municipio y departamento), y además con: distritos, áreas metropolitanas, cuencas, zonas de manejo especial y más recientemente, la región metropolitana Bogotá Cundinamarca, que genera mayor incertidumbre y confusión. Además, se hace énfasis en que se señala a Bogotá como un factor que genera desequilibrios en la región. También, la dificultad en el acceso a servicios públicos y servicios urbanos.

- *Coherencia RM y RAP-E*: Los entrevistados coincidieron en que no hay coherencia entre las dos propuestas y lo que se debe buscar en articulación y coordinación institucional y, además, en este sentido, se enfatiza en que se trata de figuras que corresponden a escalas diferentes. Como se señaló en el punto anterior es, además, un factor que genera desequilibrios.
- *Problemáticas*: En esta categoría se identificaron tres subcategorías para abordar las problemáticas de la RAPE. Para ello en primer lugar, se analizan las “problemáticas que resuelve la RAPE”, en la cual se reconoce el potencial como herramienta para propiciar modelos de planificación en una mesoescala, que se visibiliza a escala supramunicipal, con una posibilidad para proponer un nuevo modelo de Estado desde la escala regional.

La segunda subcategoría se refiere a los “problemas que busca resolver la RAP-E” donde se identifica la necesidad de atenuar los desequilibrios territoriales y resolver problemas de un “excesivo centralismo”. También, y una de las más relevantes es que no resuelve la necesidad de concretar un nuevo modelo territorial de Estado.

En tercer lugar, la última subcategoría hace referencia a las “problemáticas que crea la RAP-E”, donde se consideran que se crean instancias adicionales que no se coordinan con las ya existentes. Además, de generar confusión e incertidumbre sobre las prioridades del territorio.

A la luz de los resultados obtenidos del análisis de las entrevistas se verifica la imagen de “Bogotá como eje que genera desequilibrio dada su notable influencia sobre la región”. Adicionalmente, se desconoce la relevancia de la RAPE-RC como figura del ordenamiento territorial a escala regional, por cuanto se traslapa con otras formas como los departamentos con los cuales se muestra redundante ante las funciones que debe cumplir en cada caso y, ni hablar de la incertidumbre ante la aprobación de la Región Metropolitana y su potencial como figura de integración regional.

El análisis cualitativo precedente se complementa a continuación con la propuesta del Índice Sintético de Desequilibrios Interregionales de la RAP-E RC como parte del análisis cuantitativo.

5.2 Análisis cuantitativo de resultados sobre el desequilibrio intrarregional en la RAPE-RC

Afirmar que los desequilibrios territoriales son un rasgo distintivo de la RAPE-RC frente a otras regiones administrativas del país, es apenas un punto de partida para adentrarse en las particularidades de una región metropolitana en tanto sus tendencias concentrativas o de profundización de los desequilibrios, o desconcentrativas que revelarían una moderación de los mismos. Esas particularidades, entendidas como aquellos determinantes o factores idiosincráticos que inciden de manera coetánea para propiciar cierto ordenamiento en la ocupación del territorio, se superponen en la geografía física en donde son discernibles órdenes de magnitud o, en el lenguaje de Hasbaert (2014), diferencias de grado, susceptibles de ser cuantificadas.

Algunos de los rasgos característicos de la RAP-E son factibles de analizar a partir de tales diferencias de grado y, en tal dirección, se propone un índice que facilita la identificación de los desequilibrios territoriales y una aproximación a la comprensión de su heterogeneidad multidimensional.

Lo que se expone en el presente capítulo son precisamente los resultados del análisis geoespacial derivado de la construcción de una medida compleja e integradora de fenómenos ambientales, jurídico-políticos, económicos, fiscales y demográficos: el Índice Sintético de Desequilibrio Intrarregional de la RAP-E RC (ISDI-RC). Es un análisis comparativo de la RAP-E RC consigo misma, algo incoherente en apariencia, pero consistente desde un punto de vista metodológico que busca, como se ha insistido, una aproximación a la comprensión del desequilibrio. Para ello se realiza un primer ejercicio que incluye las variables para 353 municipios, incluyendo al núcleo regional, Bogotá. En el segundo se consideran las mismas variables excluyendo a la capital; es decir, con 352 municipios.

Como se verá, al excluir a Bogotá la mayor parte de indicadores pierden su robustez estadística y, sin embargo, el análisis geoespacial sigue siendo igual de potente y, además, revelador de la naturaleza concentrativa del desequilibrio.

5.2.1 Propuesta del Índice Sintético de Desequilibrio Intrarregional de la RAP-E RC ISDI-RC

Fujita (1985, citado por Abramo, 1989) sintetizó el equilibrio espacial como una situación inmanente a la elección de la localización residencial en una ciudad monocéntrica cuya estructura se levanta sobre un plano isotrópico, en la que la proximidad al Distrito Central de Negocios – DCN – la alcanzan quienes pagan las rentas más elevadas en un mercado inmobiliario que opera como una subasta, de forma que quienes no disponen de los recursos para pagarlas se localizan en otros lugares más lejanos, accediendo a más espacio pero expuestos al pago de costos de desplazamiento cotidiano más elevado para acceder al DCN, compensación de la que resulta el equilibrio espacial.

Esta noción del equilibrio espacial es el referente teórico más pertinente para formular una idea de su par dialéctico a escala regional, a partir de la respuesta al interrogante de ¿En qué casos ocurre el desequilibrio intrarregional?

La morfología de la RAPE-RC es relativamente similar a esa configuración en tanto Bogotá fungiría como una suerte de DCN en vista de la aglomeración de actividades humanas y funciones dotacionales, estatales y mercantiles, cuya influencia se extiende con intensidad en su entorno más próximo y se diluye con el aumento de la distancia. Sin embargo, hay una diferencia fundamental debido a que las interacciones son discontinuas por cuanto se configuran en un plano anisotrópico dando lugar a subcentros regionales con dotaciones que atienden las demandas residuales de la población que no consigue acceder al núcleo metropolitano con oportunidad y solvencia.

5.2.1.1 Pertinencia del ISDI-RC

La RAPE-RC es una región metropolitana porque Bogotá es simultáneamente metrópoli nacional (Molina y Moreno, 2001, pp. 594-605) y metrópoli regional (Alfonso, 2019, pp. 215-216), y sobre ella gravitan las formas de ocupación del territorio por las personas que residen en su jurisdicción, las firmas que adelantan sus actividades industriales, comerciales y de servicios y, además, por las entidades estatales proveedoras de bienes y servicios públicos y colectivos. Allí se organiza el poder político que delimita el alcance del espacio-poder y, además, incide de manera decisiva en las relaciones de sus ocupantes con la naturaleza y da lugar a interacciones que moldean el paisaje.

Es en este contexto que el ISDI-RC resulta apropiado en vista de que permite medir cercanías y discontinuidades geográficas de manera compleja y, al hacerlo, provee un acercamiento analítico al desequilibrio territorial.

5.2.1.2 El ISDI-RC

Los dominios constitutivos de la constelación de conceptos de Hasbaert (2014, p. 34) orientaron la búsqueda de variables expresivas de cada uno de ellos, las que, luego de depuradas, sirvieron para la elaboración de los mapas temáticos con apoyo de una cartografía que identifica a la jurisdicción municipal como unidad de observación. A partir de esta inspección, se seleccionó un conjunto de variables empleando como criterio su representatividad estadística, en la perspectiva de establecer las diferencias de grado entre los 353 municipios que conforman la RAPE RC. Con tal fin en mente, se adelantaron los siguientes pasos para la construcción del ISDI-RC:

Paso 1. Estandarización / normalización para cada variable. Este paso consiste en transformar todas las variables a un rango de entre 0 y 1. La estandarización se requiere porque, de un lado, cada variable de cada dominio tiene diferentes órdenes de magnitud y, del otro, porque esas diferencias de grado pueden ser de gran amplitud y el procedimiento permite tener una visión más precisa de las diferencias entre unidades de observación.

Paso 2. Depuración: De 38 variables que se seleccionaron para trabajar las dimensiones de la constelación de conceptos, solamente 23 tuvieron representatividad estadística, siguiendo como primer criterio el de tener dependencia espacial en los términos de Tobler (2004). Otras como el hacinamiento, por ejemplo, se desecharon por “contar la misma historia” que el déficit habitacional o, en términos estadísticos, por existir dependencia lineal entre ambas variables, lo que también ocurrió con la variable Índice de Estatalidad y la de Presencia Institucional. El ISDI-RC se ajustó con ocho (8) variables que pasaron estos filtros, a saber:

- i. Índice de Estatalidad: valor normalizado de la presencia/sede de entidades del orden nacional, regional, departamental y municipal en cada jurisdicción (Fuente: Alfonso, 2019);
- ii. Densidad poblacional urbana medida como el número de residentes por kilómetro cuadrado calculada con áreas municipales del IGAC y resultados censales del DANE;
- iii. Área de páramos medida en hectáreas por el IDEAM, disponible en Terridata – Departamento Nacional de Planeación;
- iv. Índice de Municipal de Riesgo de Desastres, ajustado por capacidades, IDIGER – Departamento Nacional de Planeación;

- v. Valor agregado estimado en miles de millones de pesos por el DANE dentro del operativo estadístico que busca medir la importancia de los municipios en la economía departamental;
- vi. Índice de Autonomía Municipal calculado como el cociente entre el superávit/déficit corriente en relación con la inversión en formación bruta de capital fijo, a partir de las operaciones efectivas de caja de los municipios sistematizadas por el Departamento Nacional de Planeación;
- vii. El crecimiento vegetativo de la población residente en las cabeceras municipales, nacimientos y defunciones, calculado con base en las estadísticas vitales del DANE; y,
- viii. La migración neta hacia/desde las cabeceras municipales calculada como la diferencia entre el crecimiento intercensal de la población y el crecimiento vegetativo.

Paso 3. Reducción de variables. Se procedió a establecer correlación con las variables seleccionadas para establecer que entre las covariables no hay evidencia de dependencia lineal. A partir del método de análisis de componentes principales se procedió a la extracción de los valores propios con los que se construye el ISDI-RC.

A continuación, se presenta una explicación detallada del procedimiento seguido para el diseño y cálculo del ISDI-RC. El punto de partida es que a las ocho variables que compondrán el ISDI-RC se llegó por el procedimiento de prueba y error, con el que se descartaron 15 variables con escasa representatividad estadística y 5 consideradas redundantes o con evidencia de dependencia lineal. Se observa que, en ambos casos, con y sin Bogotá, la matriz de covariables no es singular por lo que se infiere que el determinante difiere de cero. No se estableció evidencia estadística de dependencia lineal al correlacionar las ocho variables y se verificó que los parámetros son diferentes a cero.

Considerando a Bogotá se estableció que hay asociaciones positivas que son expresión de fenómenos de trascendencia como la que se capta entre la presencia del Estado a través del índice de estatalidad y la autonomía municipal y entre la densidad y el valor agregado, por ejemplo. Pero también las hay de signo negativo como ocurre con la misma estatalidad y el riesgo de desastres, aunque el parámetro es muy bajo, y la densidad y la migración neta. Al realizar el ejercicio sin la Capital, algunos parámetros cambian de magnitud, pero no de signo, salvo las hectáreas de páramos cuyo parámetro se reduce significativamente y se torna negativo.

Debido a las diferentes unidades de medida de las covariables y sus diversas magnitudes, fueron normalizadas teniendo siempre en cuenta la asociación con el

índice buscado, de manera que la amplitud del rango de cada una de ellas es de 0 a 1 con lo que se facilita su interpretación.

Cuando se incluye a Bogotá, el índice de estatalidad, el valor agregado y el crecimiento vegetativo de la población tienen desviaciones estándar superiores a la media, lo que denota una considerable volatilidad en relación con las demás variables en los que hay mayor convergencia hacia la medida de tendencia central. Al sustraer a Bogotá del análisis, estos valores se moderan, aunque no cambian el raciocinio acerca de la volatilidad, pero la principal novedad se encontró precisamente en las hectáreas de páramos en cada jurisdicción municipal que ahora muestran volatilidad, lo que contribuye a explicar la asociación anterior: la distribución de esta variable afecta negativamente el valor del índice.

El siguiente paso fue realizar la prueba de esfericidad de Bartlett que, en ambos casos, permite rechazar la hipótesis nula por cuanto la matriz de covariables es significativamente diferente de la matriz identidad -ver Tabla 19-.

Tabla 19. Prueba de esfericidad de Bartlett

	Valor chi2	p-value
Con Bogotá	5311.63	0.0000
Sin Bogotá	1632.50	0.0000

Fuente: la autora

Estos resultados preliminares son positivos en tanto permiten seguir adelante con el ejercicio propuesto. Sin embargo, no son suficientes. Al realizar la primera estimación con el método de análisis factorial incluyendo a Bogotá, Stata da una señal de alarma porque al parecer la “solución es un *Heywood case*” con la que generalmente los estadísticos aconsejan abandonar el ejercicio, pues no pueden existir varianzas de signo negativo o correlaciones con parámetro superior a la unidad. Esto ocurre, aunque el valor negativo es marginal (-0.0003); es decir, muy próximo a cero. Este fenómeno puede ocurrir debido a que se cuenta con una muestra reducida de observaciones que no es el caso pues se tienen 353 municipios con registros válidos. La normalidad de la distribución también puede estar afectando los resultados. Sin embargo, esta señal de alarma puede obedecer precisamente a la naturaleza de la RAPE-RC por cuanto hay una observación en la que algunas variables se distancian considerablemente de las demás: Bogotá.

Esta aparente anomalía no se debe entonces a la calidad de los registros estadísticos sino a la misma naturaleza de una región metropolitana que, como en el caso de la

RAPE-RC, gravita sobre una masa inusualmente grande como Bogotá. Al proseguir con el ejercicio se encontró que únicamente los valores propios (eigenvalue) del primer factor son superiores a la unidad (4.44986), resultado que puede estar sesgado por un elevado cociente de la relación n/k ($353/8=44,1$) que no debería ser superior a 5, es pertinente realizar la prueba KMO para descartar tal sesgo en la estimación.

Los resultados del análisis factorial sin Bogotá ratifican en buena medida que las amplias diferencias de grado de la mayor parte de las variables del núcleo metropolitano, son evidencia del desequilibrio que caracteriza a una región metropolitana como la RAPE-RC. En este caso, la advertencia del *Heywood case* ya no aparece y los valores propios del primer factor supera la unidad (3.30252), y explica cerca de las tres cuartas partes de la varianza de la matriz (0.7481).

Al igual que en la prueba con Bogotá, estos resultados pueden estar sesgados y, por tanto, es necesaria la prueba de adecuación muestral cuyos resultados se exponen en la Tabla 20. La estimación con Bogotá se sitúa en el rango notable en tanto supera el umbral de 0,8, mientras que sin ella está en el umbral de 0.70 que indica que su rango es regular.

Tabla 20. Prueba de adecuación muestral, KMO

Categoría	Variable	Índice Kaiser-Meyer-Olkin, KMO	
		Con Bogotá	Sin Bogotá
Territorio	Índice de estatalidad	0.8073	0.6507
Lugar	Densidad urbana	0.7486	0.7067
Ambiente	Páramos	0.9820	0.5080
	Índice de riesgo	0.6321	0.7115
Economía	Valor agregado	0.8237	0.8718
Instituciones	Índice de autonomía	0.5824	0.6665
Sociodemográficos	Crecimiento Vegetativo	0.8922	0.7010
	Migración neta	0.7644	0.6136
Total		0.8047	0.7056

Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de componentes principales

El Análisis de Componentes Principales ACP con Bogotá arrojó que la primera componente explica el 56,6% de la varianza total de la matriz y, junto con la segunda, el 75,2%. Los parámetros de esta estimación de presentan en la Tabla 21.

Tabla 21. Análisis de Componentes Principales con Bogotá, parámetros de las dos primeras componentes

Categoría	Variable	Componentes	
		Primera	Segunda
Territorio	Índice de estatalidad	0.4628	-0.0849
Lugar	Densidad urbana	0.3567	0.2901
Ambiente	Páramos	0.2198	-0.2596
	Índice de riesgo	-0.0654	-0.6067
Economía	Valor agregado	0.4644	-0.0618
Instituciones	Índice de autonomía	0.1607	0.6354
Sociodemográficos	Crecimiento Vegetativo	0.4638	-0.0501
	Migración neta	-0.3864	0.2511

Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de componentes principales

En el Análisis de Componentes Principales ACP sin Bogotá la primera componente explica el 44,7% de la varianza total de la matriz, la segunda el 15,1% y la tercera el 14,8%; es decir, que estas componentes cuyos valores propios superan la unidad explican de manera conjunta el 74,7% de la varianza de la matriz. Los parámetros de esta estimación de presentan en la Tabla 22.

Tabla 22. Análisis de Componentes Principales sin Bogotá, parámetros de las tres primeras componentes

Categoría	Variable	Componentes		
		Primera	Segunda	Tercera
Territorio	Índice de estatalidad	0.3669	0.5658	-0.1242
Lugar	Densidad urbana	0.4240	-0.4561	-0.0570
Ambiente	Páramos	-0.0370	0.1218	-0.4969
	Índice de riesgo	0.1846	0.0645	0.6379
Economía	Valor agregado	0.4535	0.2745	-0.0512
Instituciones	Índice de autonomía	0.3024	-0.0286	0.4743
Sociodemográficos	Crecimiento Vegetativo	0.4815	0.1479	-0.2338
	Migración neta	-0.3481	0.5886	0.2129

Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de componentes principales

El posible sesgo de selección en la reducción se elimina en ambos casos porque se obtuvieron dos componentes significativas en el primer caso y tres en el segundo. Además, se efectuó el Análisis Paralelo cuyos resultados fueron obtenidos con 10 iteraciones que ratifican que esos dos valores propios por el ACP son superiores a los valores propios medios del análisis paralelo.

De acuerdo con la Figura 54, la correlación entre las dos primeras componentes indica que las variables más relevantes son el índice de autonomía municipal y la densidad urbana.

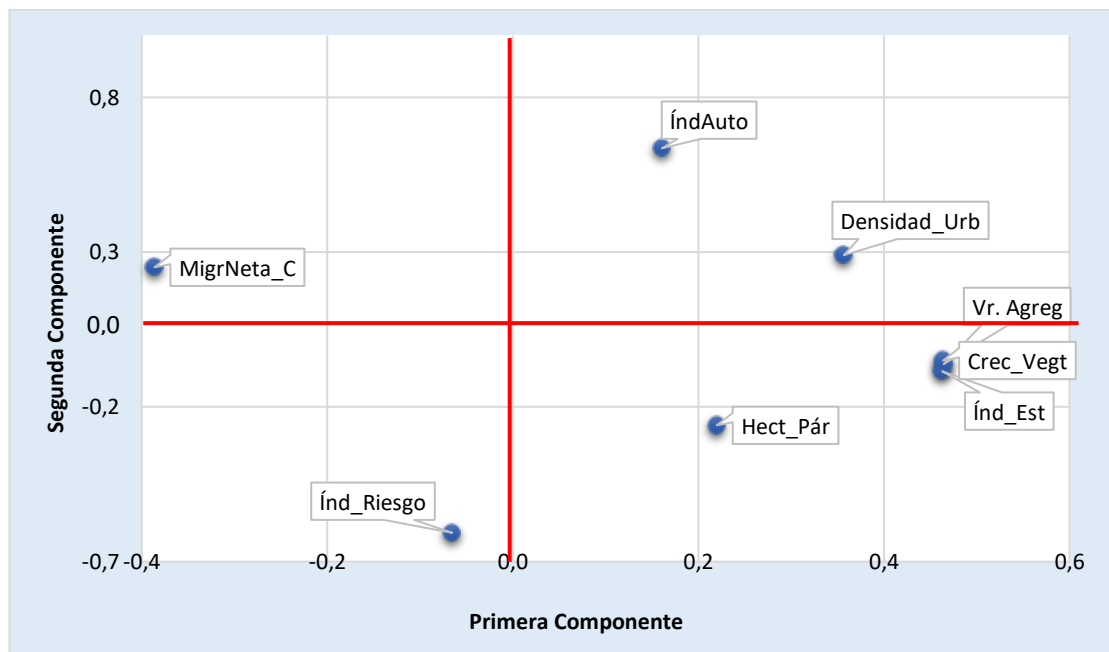


Figura 54. Puntuaciones de las dos primeras componentes en el ACP con Bogotá
Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de componentes principales

Al sustraer del ACP a Bogotá -ver Figura 55-, las puntuaciones cambian sustancialmente, tornándose muy relevantes en las dos primeras componentes el índice de estatalidad, el valor agregado generado en el municipio, el crecimiento vegetativo de la población y el índice de riesgo. EL ISDI-RC reflejará estos hallazgos y permitirá establecer una jerarquía de segundo nivel en la que se espera captar otros rasgos del desequilibrio territorial.

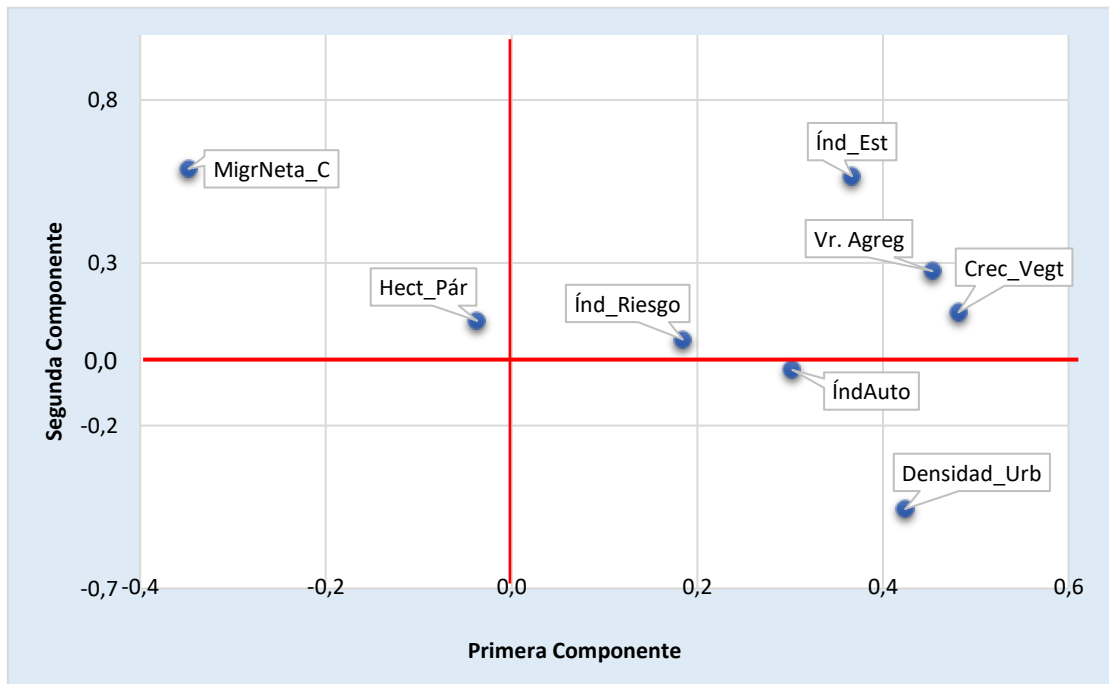


Figura 55. Puntuaciones de las dos primeras componentes en el ACP sin Bogotá
Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de componentes principales

El desequilibrio territorial es connatural a una región metropolitana como la RAPE-RC, hipótesis que se puede verificar en los resultados de la Figura 56 en la que se grafican las puntuaciones de las dos primeras componentes extraídas por el método de ACP y muestran a Bogotá aislada, de lejos, de los restantes 352 municipios que, por el peso de la Capital y con independencia de su tamaño poblacional, por ejemplo, quedan agrupadas en un conjunto heterogéneo en el que escasamente se destacan por su peso en la segunda componente Soacha en Cundinamarca en lo más alto y Rioblanco en el Tolima en lo más bajo.

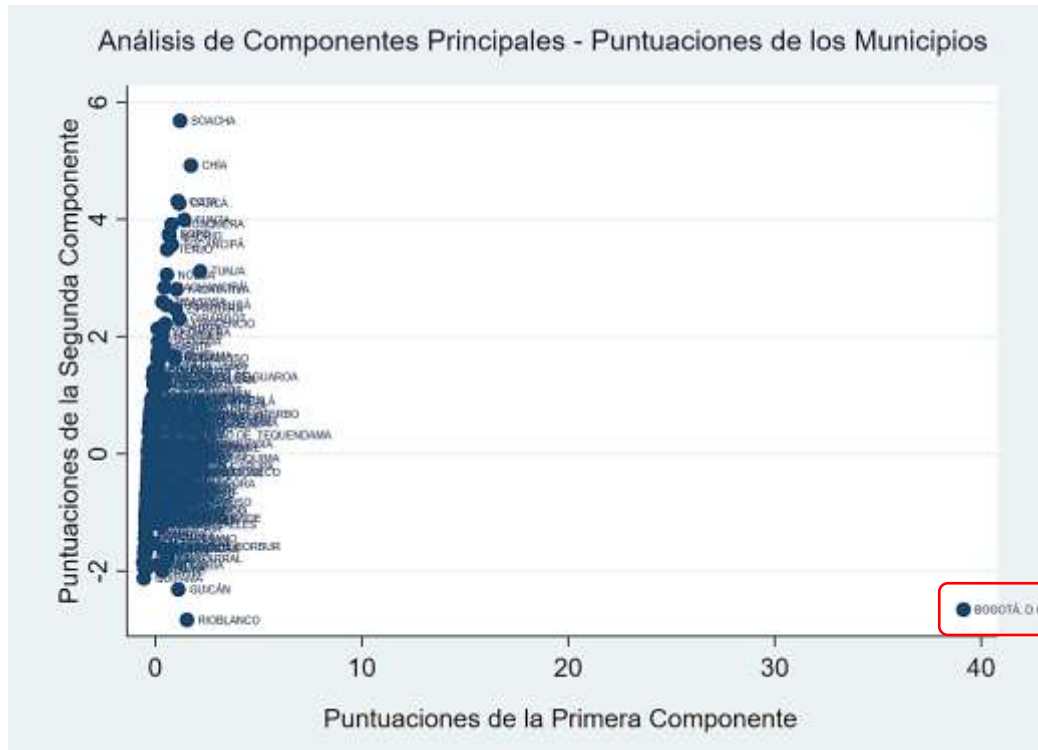


Figura 56. Puntuaciones de las dos primeras componentes para cada municipio en el ACP con Bogotá
 Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de componentes principales

Las puntuaciones de la Figura 55 en el escenario del ACP sin Bogotá es consistente con los resultados de la Figura 57, en tanto entran a destacarse las capitales departamentales y Soacha, principal conurbado de Bogotá. Las brechas no son tan amplias como cuando se considera a Bogotá, pero existen y ello es una evidencia que los desequilibrios perviven en la RAPE-RC a una segunda escala. En ésta, además, se trasluce el efecto metrópoli en vista de que municipios con relaciones estructurales y coyunturales de metropolización con Bogotá sobresalen como en los casos de Cota, Facatativá, Fusagasugá, Cajicá, Madrid y Mosquera, entre los más visibles.

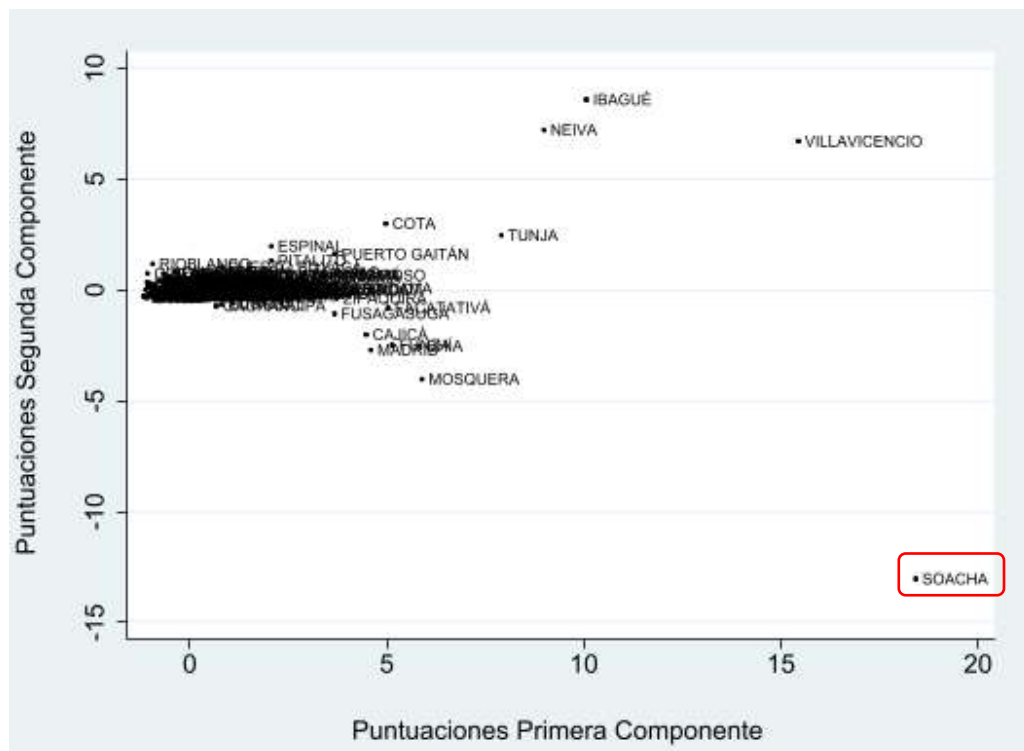


Figura 57. Puntuaciones de las dos primeras componentes para cada municipio en el ACP sin Bogotá
Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de componentes principales

Con los parámetros de las tablas 20 y 21 se procedió a construir el ISDI-RC en sus dos versiones, con Bogotá y sin ella. El procedimiento empleado fue, primero, estimar las predicciones a partir de la combinación lineal de las variables y los parámetros obtenidos para la Primera Componente $-pc-$ y para la Segunda Componente $-sc-$, para luego ponderarlos por su peso V_{pc} y V_{sc} que es el porcentaje acumulado de la varianza de cada componente sobre la varianza total. Este resultado permite establecer el ISDI-RC₁ como la suma de las dos primeras componentes. El subíndice “1” indica que es el índice para la RAPE-RC con Bogotá, así:

$$ISDI - RC_1 = P_{pc}(V_{pc}/V_{sc}) + P_{sc}((V_{sc} - V_{pc})/V_{sc}) \quad (1)$$

Para el cálculo del ISDI-RC₂, sin Bogotá, se siguió el mismo procedimiento, pero con los resultados de las tres primeras componentes según lo establecido en la Tabla 21.

5.2.2 Análisis geoespacial del Índice Sintético de Desequilibrios Intrarregionales de la RAP-E RC, ISDI-RC

Dentro del abanico de instrumentos de análisis geoespacial al alcance, el estadístico *I* de Moran es quizá el más versátil para responder a la cuestión central planteada a lo largo de este trabajo que es la naturaleza concentrativa de escala metropolitana en la RAPE-RC. Al asociar los valores del índice a cada jurisdicción municipal, es posible establecer la existencia de autocorrelación o su ausencia, para lo que dispone tres tipos de patrones: disperso, aleatorio o agrupado. Siguiendo a Tobler (1970), se descarta que el patrón sea disperso o aleatorio y, por el contrario, que sea agrupado a valores elevados del índice.

Los resultados de la Tabla 23 indican que la probabilidad de que las dos medidas del índice sigan un patrón agrupado es elevada y, por tanto, se descarta que sigan otro tipo de distribución espacial como la dispersión o la aleatoriedad.

Tabla 23. Autocorrelación espacial del ISDI-RC

	<i>I</i> Moran	<i>z</i>	<i>p value</i>	Distribución
ISDI-RC ₁	0,108845	13,782111	0,00000	Agrupado
ISDI-RC ₂	0,0123901	5,559501	0,00000	Agrupado

Fuente: la autora

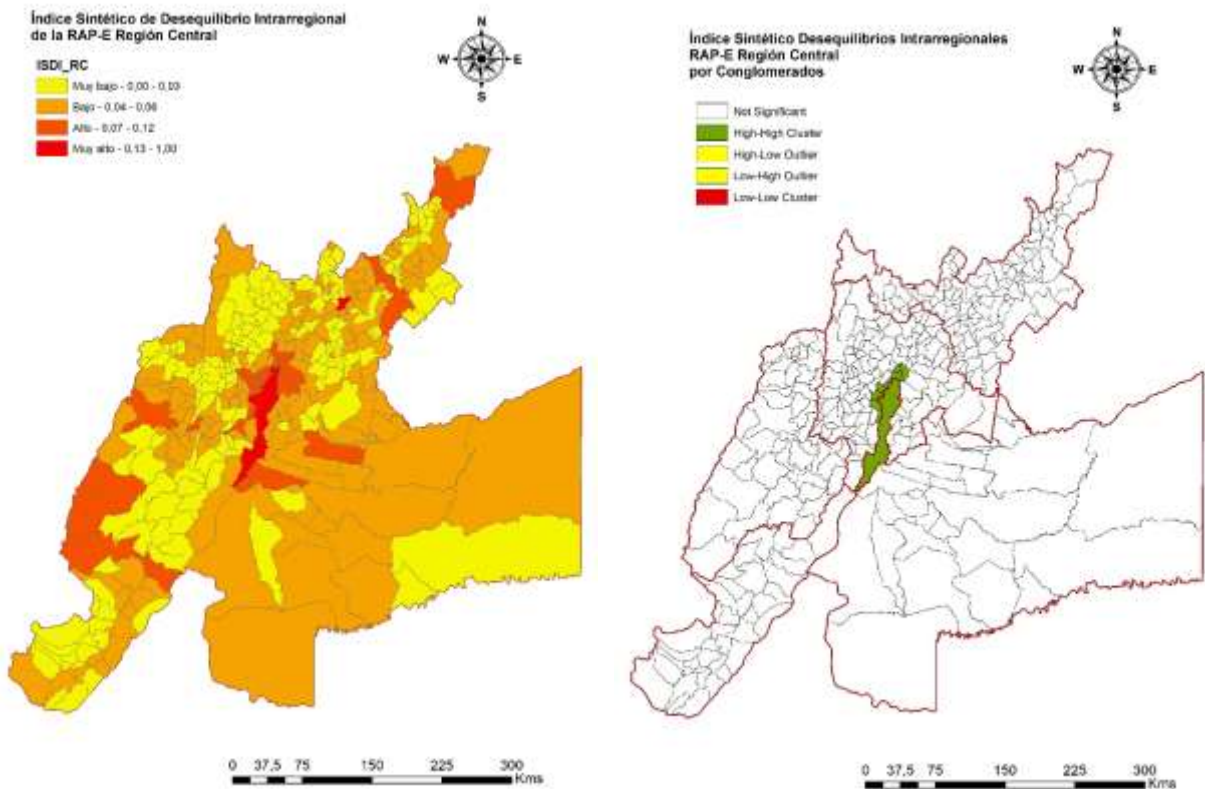
Los valores más elevados del ISDI los tiene Bogotá y su zona de influencia inmediata lo que es una primera evidencia de que en la RAP-E RC la hegemonía de la zona metropolitana es bastante acentuada. Pero tal evidencia es sólo un indicio que exige verificarse y, con tal propósito, se exponen a continuación los resultados del análisis geoespacial más depurado.

5.2.2.1 RAP-E RC, la hegemonía de la metrópoli

La Figura 58 se presenta un contraste de los resultados descriptivos del ISDI y del patrón agrupado para el conjunto de los municipios de la RAP-E RC; es decir, incluyendo a Bogotá. Los rangos de la Figura 58A se elaboraron con base en el método de particiones naturales que agrupa a los municipios de acuerdo con la varianza del indicador, siendo la regla estadística la de encontrar la menor varianza dentro de los

miembros de un grupo y la mayor varianza entre los grupos. La primera impresión de los representado en la Figura 58A es que al grupo de municipios de la zona metropolitana de Bogotá también pertenecen otros localizados hacia el norte de Boyacá y del suroccidente del Tolima e, inclusive, algunos del piedemonte llanero; sin embargo, adviértase que, por las razones ya explicadas del método descriptivo empleado, el límite inferior $-0,13$ es muy bajo y, por ello, se les da entrada a estos municipios al rango “Muy alto”.

En el análisis espacial, lo anterior se aproxima a lo que se conoce como un falso hallazgo, pero no hay que perder de vista que se trata de un ejercicio descriptivo. La evidencia de autocorrelación espacial expuesta en la Tabla 23 se concreta en la Figura 58B que, en efecto, capta que las contigüidades de valores muy elevados del ISDI se hallan exclusivamente en Bogotá y en unos pocos municipios de su entorno inmediato.



58A. Rangos del ISDI

58B. Patrón metropolitano agrupado del ISDI

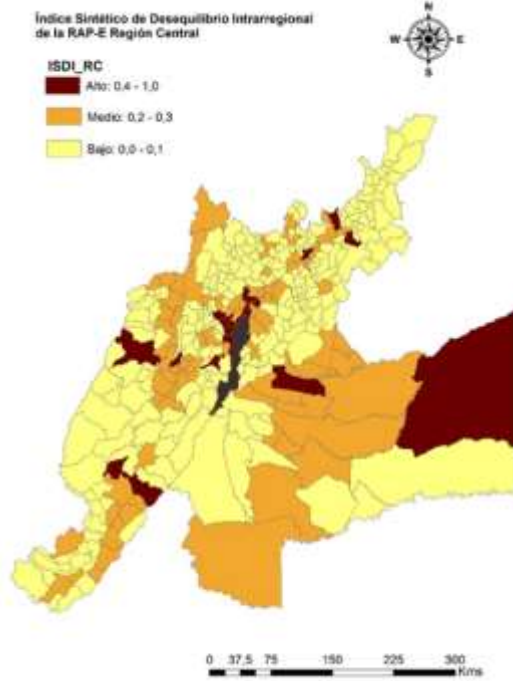
Figura 58. ISDI-RC₁ de la RAP-E RC
Fuente: elaboración propia con base en cálculos ISDI-RC

Siguiendo a Haesbaert (2014), estos resultados revelan la diferencia de grado en el desarrollo que da lugar a los desequilibrios al interior de la RAPE-RC. Este resultado muy influenciado por Bogotá, induce a pensar que tales desequilibrios obedecen exclusivamente a su presencia y, por tanto, suscita el interés de indagar por qué ocurriría si no se considera su presencia ¿acaso se moderarían los desequilibrios territoriales en la RAP-E RC? Para responder a esta cuestión se realiza un ejercicio similar aquí expuesto, descontando la participación de Bogotá.

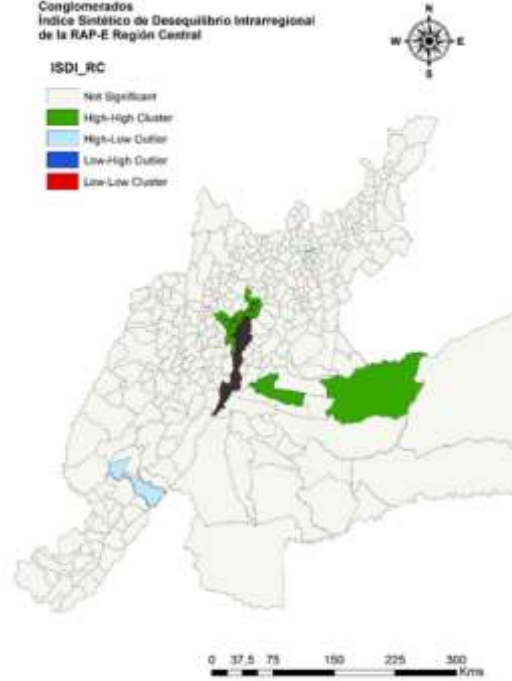
5.2.2.2 RAP-E RC, la hegemonía metropolitana

En el mapa 59A se presenta el resultado por rangos de acuerdo con el método de particiones naturales, pero sin el ISDI de Bogotá. La decisión de considerar solamente tres rangos es consecuente con la eliminación del valor más elevado. Los municipios pertenecientes al primer rango no pueden ser exactamente los mismos y, sin embargo, persisten los de la zona metropolitana. La nueva distribución pone en evidencia también que en el rango “bajo” se encuentra el grueso de los municipios de la RAP-E RC.

En el mapa 59B se presentan los resultados del patrón agrupado a valores elevados del ISDI, siendo evidente que estos se presentan entre los municipios próximos a Bogotá, tales como Sopó, Cajicá, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha, que son los que sostienen las relaciones de metropolización más intensas con la Capital.



59A. Rangos del ISDI



59B. Patrón metropolitano agrupado del ISDI

Figura 59. ISDI-RC₂ de la RAP-E RC

Fuente: la autora

Con o sin la presencia de Bogotá, el análisis geoespacial del ISDI RC ha corroborado la existencia de una hegemonía metropolitana en la RAP-E RC basada en razones de contigüidad y en interacciones estructurales y coyunturales que otras jurisdicciones municipales no detentan. A partir de estos resultados, es predecible que tal hegemonía continúe profundizándose ante acuerdos institucionales débiles como el de la RAP-E RC y, con ello, que los desequilibrios territoriales se profundicen.

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

Heterogeneidad y Hegemonía Metropolitana de Bogotá: rasgos cruciales de la RAP-E RC

Esta investigación doctoral se desarrolló como resultado del interés por examinar el carácter heterogéneo del territorio nacional que no permite abordar las problemáticas que impactan las regiones y, en este sentido, la investigación se centró en el análisis de la RAP-E RC como un intento por comprender la organización del territorio en el ámbito supradepartamental, por lo que resultó relevante conocer sus características y posibilidades como forma de integración territorial y, por ello, se planteó como objetivo “analizar el espacio geográfico de la RAP-E RC como forma de ordenamiento territorial y resultado del proceso de regionalización con el propósito de dimensionar cómo se generan los desequilibrios territoriales”.

En coherencia con los objetivos planteados el hallazgo más relevante es la confirmación de la hegemonía metropolitana de Bogotá como rasgo crucial de la RAP-E RC, lo que se correlaciona con los objetivos específicos, de tal manera que se encontró que el espacio geográfico de la RAP-E RC se caracteriza por ser un espacio heterogéneo, anisotrópico, diverso y, especialmente, desequilibrado. Los desequilibrios identificados son evidentes en el ámbito intrarregional que se caracteriza por la configuración en un plano anisotrópico cuyas interacciones son discontinuas, de tal manera que se observan subcentros regionales con dotaciones que atienden las demandas residuales de la población que no consigue acceder al núcleo metropolitano que es Bogotá, con oportunidad y solvencia.

En relación con el segundo objetivo específico propuesto, el análisis realizado para identificar los desequilibrios intrarregionales se hizo a partir de las particularidades de la RAP-E RC en cuanto a sus tendencias concentrativas o de profundización de los desequilibrios, o desconcentrativas que revelarían una moderación de los mismos, como se señaló anteriormente. En este sentido, se verificó la existencia de rasgos concentrativos cuando se incluye a Bogotá en el análisis realizado a partir de los resultados del Índice Sintético de Desequilibrios Intrarregionales - ISDI-RC, lo que

ratifica lo que se ha denominado como la hegemonía metropolitana, que se explica por la preponderancia de Bogotá y su área de influencia como rasgo distintivo de la RAP-E RC.

La revisión de los fundamentos teóricos y conceptuales que orientaron esta investigación se enmarcan en la nueva geografía regional, la constelación de conceptos de Haesbaert; así mismo, en la primera ley de la geografía como fundamento del análisis espacial. A partir de correlacionar el análisis y la discusión de los hallazgos de la investigación, es posible concluir que la RAP-E RC es un espacio geográfico anisotrópico, con presencia de profundos desequilibrios intrarregionales y de forma contradictoria, a pesar de tratarse de una figura territorial contigua conformada por seis entes territoriales, en la que hay discontinuidades espaciales en la configuración de la misma.

Desde la nueva geografía regional se ratifica que se trata de una región donde se reconocen las interacciones que se producen a diferentes escalas, siendo cruciales las dinámicas supramunicipales –interacciones y vínculos espaciales– para señalar la existencia de contigüidades de fenómenos que asumen un comportamiento similar.

En el contexto de los planteamientos teóricos que enmarcan la nueva geografía regional, se reconoce la integración de diversas disciplinas desde las cuales se aborda el análisis y que sirvieron como fundamento para el ejercicio propuesto en esta investigación, de tal manera que cuando se tuvieron en cuenta dentro de la constelación de conceptos para identificar variables e indicadores de estudio, igualmente se tuvieron en cuenta dimensiones de análisis diversos como los económicos, sociales y ambientales que posibilitaron pensar la región como una categoría conceptual renovada. Siguiendo a Paasi (1986), como una región establecida en cuya institucionalización como una unidad territorial en la matriz espacial está acompañada por la desinstitucionalización de alguna otra unidad regional o espacial; es decir, la RAP-E RC emerge como región renovada producto de la asociación de otros entes territoriales pero que, sin embargo, será comprendida en el contexto del reconocimiento que este proceso implica: el paso del entendimiento de las regiones como marcos estáticos a comprender las regiones como entidades dinámicas como señala Paasi et Al. (2018).

Según lo anterior y luego del análisis geoespacial realizado se colige que la RAP-E RC es un espacio anisotrópico caracterizado por la hegemonía metropolitana basada en razones de contigüidad y en interacciones estructurales y coyunturales que revelan la naturaleza concentrativa del desequilibrio.

El tercer objetivo específico condujo al diseño del Índice Sintético de Desequilibrios Interregionales (ISDI-RC), pensado como un instrumento metodológico para medir los desequilibrios intrarregionales en la RAP-E RC, el cual fue calculado y aplicado para la región en estudio. Una vez realizados los pasos señalados para su cálculo, al depurar las variables y dimensiones se encontró que las que resultaron significativas para la identificación de los desequilibrios intrarregionales son el índice de estatalidad, la densidad urbana, el área de los páramos, el índice de riesgo ambiental, el valor agregado municipal, el índice de autonomía fiscal, el crecimiento vegetativo de la población y la migración neta.

Mediante el análisis de componentes principales se verificó la correlación entre las dos primeras componentes lo que arrojó que las variables más relevantes son el índice de autonomía municipal y la densidad urbana cuando se incluye a Bogotá en el análisis. Por el contrario, cuando se excluye a Bogotá se vuelven más relevantes en las dos primeras componentes el índice de estatalidad, el valor agregado generado en el municipio, el crecimiento vegetativo de la población y el índice de riesgo. Si no existiese hegemonía, las variables relevantes serían las mismas en los dos ejercicios.

A partir de la elaboración de los mapas temáticos presentados en el capítulo 4 se esbozaron elementos que aportan a la discusión de los resultados y que constituyen también un punto de partida para la propuesta del ISDI-RC. A modo de ejemplo, variables tales como los desastres naturales por inundaciones cuyo comportamiento da cuenta de que, a pesar de que no hay continuidad física en su distribución en el espacio geográfico de la RAP-E RC, hay un patrón hacia los conglomerados. En este sentido, cabe mencionar lo señalado en la formulación del problema cuando se hizo referencia a que se debía considerar que para el análisis de la RAP-E RC las cosas más relacionadas no se encontraban de manera generalizada cerca, por lo tanto, se confirma la existencia de intersticios o fracturas geoespaciales de relevancia tal como se observa en los mapas temáticos.

En el caso del comportamiento de las amenazas hidrometeorológicas, el análisis por conglomerados evidencia una tendencia que va en dirección oriente – occidente abarcando una extensa zona entre Meta, Tolima y Huila. De nuevo, se manifiestan áreas de la región con fracturas que denotan que en este caso si hay relaciones que se presentan ante la proximidad física acordes con la variable que se esté observando.

VARIABLES COMO LOS CONFLICTOS DEL SUELO POR OBRAS CIVILES Y URBANAS O EL VALOR AGREGADO MUNICIPAL MUESTRAN EVIDENCIA DE LA PREVALENCIA DE BOGOTÁ Y LOS MUNICIPIOS CERCANOS UBICADOS EN SU ZONA DE INFLUENCIA Y DENOTA NUEVAMENTE LA EVIDENTE DESIGUALDAD EN

términos de los demás municipios y que fue expresado por diferentes actores entrevistados.

Las “diferencias de grado” advertidas por Haesbaert son captadas por el ISDI-RC, que deja en claro que la varianza de sus magnitudes es considerable, resultado que a todas luces ratifica la heterogeneidad regional y los desequilibrios intrarregionales que impulsa la hegemonía metropolitana de Bogotá; es decir, que en la RAP-E RC los desequilibrios territoriales se generan en un espacio anisotrópico, porque hay rugosidades y porque Bogotá, como ente territorial no facilita que la región se cohesionese, dado que en su doble papel de metrópoli nacional y de metrópoli regional cumple un papel desequilibrante frente a los demás municipios que conforman la RAP-E RC. Como se señaló anteriormente, la morfología de la RAPE-RC es relativamente similar a una configuración en la cual Bogotá fungiría como una suerte de Distrito Central de Negocios (DCN) en vista de la aglomeración de actividades humanas y funciones dotacionales, estatales y mercantiles, cuya influencia se extiende con intensidad en su entorno más próximo y se diluye con el aumento de la distancia. Sin embargo, hay una diferencia fundamental debido a que las interacciones son discontinuas por cuanto se configuran en un plano anisotrópico dando lugar a subcentros regionales con dotaciones que atienden las demandas residuales de la población que no consigue acceder al núcleo metropolitano con oportunidad y solvencia.

Los elementos teóricos y conceptuales permitieron encontrar la ruta metodológica apropiada para resolver la pregunta de investigación planteada *¿Por qué se generan los desequilibrios territoriales en la RAP-E RC dadas las condiciones de relación, cercanía y contigüidad entre los municipios que la conforman?*

Según las respuestas hipotéticas planteadas inicialmente se confirma que el espacio geográfico de la RAP-E RC es heterogéneo y anisotrópico, controvirtiendo con ellas el hecho de que la mera contigüidad entre las unidades territoriales que la conforman determina la definición de una región, tal como ocurre en los términos que establecen las Regiones Administrativas y de Planificación en Colombia.

El carácter de la RAP-E RC como espacio anisotrópico, es decir, de profundas diferenciaciones en su interior, ha dado lugar a una configuración discontinua con subcentros regionales cuyo rol es atenuar las externalidades del desequilibrio territorial. Uno de los hallazgos más relevantes tiene que ver con el hecho de que el desequilibrio territorial es connatural a una región metropolitana como la RAPE-RC, hipótesis que se puede verificar en los resultados del cálculo de las dos primeras componentes

extraídas por el método de ACP y muestran a Bogotá aislada, de lejos, de los restantes 352 municipios que, por el peso de la Capital y con independencia de su tamaño poblacional, por ejemplo, quedan agrupadas en un conjunto heterogéneo en el que escasamente se destacan por su peso en la segunda componente Soacha en Cundinamarca en lo más alto y Rioblanco en el Tolima en lo más bajo.

Los valores más elevados obtenidos a partir del cálculo del ISDI-RC los tiene Bogotá y su zona de influencia inmediata lo que es evidencia de que en la RAP-E RC la hegemonía de la zona metropolitana es bastante acentuada. Se concluye que con o sin presencia de Bogotá, el análisis geoespacial del ISDI confirma la existencia de una hegemonía metropolitana en la RAP-E RC basada en razones de contigüidad y en interacciones estructurales y coyunturales que otras jurisdicciones municipales no detentan. A partir de estos resultados, es predecible que tal hegemonía continúe profundizándose ante acuerdos institucionales débiles como el de la RAP-E RC y, con ello, que los desequilibrios territoriales se profundicen.

Estos resultados precedieron al análisis cualitativo. La diversidad de respuestas de los entrevistados a las cuestiones comunes planteadas, son sintomáticas de los problemas recurrentes que enfrenta la acción colectiva que, como en este caso, conciernen a una visión regional que no es compartida, a pesar de la existencia institucional de la RAP-E RC. Uno de los escasos aspectos medianamente compartidos es que la presencia de Bogotá como eje regional, es generador de los desequilibrios. Adicionalmente, la RAPE-RC como figura del ordenamiento territorial a escala regional carece de relevancia, por cuanto se traslapa con otras formas de administración del territorio como los departamentos con los cuales se muestra redundante ante las funciones que debe cumplir en cada caso y, ni hablar de la incertidumbre ante la expedición de la Ley Orgánica que crea la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, Ley 2199 de 2022.

La realización de esta investigación ha implicado la búsqueda de una variedad de herramientas metodológicas que se fueron complementando unas con otras para poder obtener los resultados obtenidos. Entre estas herramientas metodológicas están el Análisis de Componentes Principales que se complementó con el análisis geoespacial y que, finalmente, se concretó en el diseño, propuesta y cálculo del Índice Sintético de Desequilibrio Intrarregional (ISDI-RC). La exploración *ex post* de carácter cualitativo no perseguía respuestas convergentes y, sin embargo, la cuestión regional reviste, como se dijo, la ausencia de una visión compartida a partir del cual sea posible la construcción regional.

Como líneas ulteriores de investigación cabría preguntarse por la existencia de hegemonías metropolitanas y su incidencia en el desarrollo regional en metrópolis como las del Valle de Aburrá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta y el Eje Cafetero, principalmente. En el plano institucional, de superarse los obstáculos derivados de la ausencia de confianza entre los gobernantes de los municipios de Cundinamarca con Bogotá, la vida de la RAP-E RC se agotaría velozmente ante la nueva institucionalidad creada por la Ley Orgánica Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, lo que lleva a cuestionarse si con ello se reducirán los desequilibrios intrarregionales o se incrementará la hegemonía de Bogotá.

BIBLIOGRAFÍA

- Abéles, M. (1997). La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 153 (3 junio). <http://www.unesco.org/issj/rics153/abelespa.html> (1 mayo 2014).
- Abramo, P. (2010). Mercado y orden urbano. Del caos a la teoría de la localización residencial. Colección Economía Institucional Urbana n.º 2. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Agudelo Patiño, L. C. (2002). Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio: Huella Ecológica y ecosistemas estratégicos en Medellín, Colombia. *Ordenación Del Territorio, Política Regional, Medio Ambiente y Urbanismo: Gijón (Asturias)*, 3 a 6 de Julio de 2001, 84-208.
- Alfonso R., Ó. A. (2019). Estado, Metrópoli y Región. Las regiones metropolitanas como alternativa de un nuevo modelo territorial de Estado. Ibagué: Caza de Libros.
- Alfonso, O. (2017). El “boom” de las ciudades intermedias es un mito, al menos en Colombia. Inédito.
- Alfonso, O. (2015). Observatorio METROMUN: Índice Alternativo de Desarrollo Municipal 2013 – Un estudio a partir de las fragilidades y resistencias del territorio colombiano. Documentos de Trabajo n.º 51, Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso, Ó., & Alonso, C. (2015). Análisis de la convergencia regional desde el espacio geográfico y el gasto de los hogares: una medición para Bogotá y su zona metropolitana, colección. *Integración Regional*, 22.
- Alfonso, R. Ó. (2014). Los desequilibrios territoriales en Colombia: estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitanismo. Colección Economía Institucional Urbana, (9).
- Asamblea Departamental Cundinamarca. Ordenanza 228 de 2014. Por la cual se autoriza y se faculta protempore al Gobernador del Departamento de Cundinamarca, para que se desarrolle lo previsto en el artículo 30 de la Ley 1474 de 2011. 1 de agosto de 2014.

Asamblea Departamental de Boyacá. Ordenanza 005 de 2014. Por la cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E Región Central) entre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Bogotá Distrito capital, se faculta al gobernador (de Boyacá) para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones. 20 de mayo de 2014.

Asamblea Departamental del Meta. Ordenanza 845 de 2014. Por la cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE-Región Central) entre el departamento del Meta, Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Tolima y se dictan otras disposiciones. 16 de mayo de 2014.

Asamblea Departamental del Tolima. Ordenanza 0016 de 2014. Por la cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE-Región Central) entre el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima y se faculta al Gobernador para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones. 25 de noviembre de 2019.

Asamblea Departamental del Huila. Ordenanza 046 de 2019. Por la cual se autoriza la adhesión del Departamento del Huila a la Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E Región Central, se faculta al gobernador del Departamento del Huila para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones. 5 de diciembre de 2019.

Anzola, L. S. (1998). Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil. Fundación Social.

Blanco Barros, J. A. (2001). La primera división regional de Colombia. Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia, 45(133).

Bonilla Lagos, W., Gutiérrez Mora, E., Herrera Monsalve, D. Y., & Maldonado Gómez, N. H. (s/f). Cartilla Ordenamiento Territorial y Paz. Universidad Santo Tomás.

Brunet, R., Dollfus, O., & Brunet, R. (1990). La géographie universelle: Mondes nouveaux (p. 226). Hachette/Reclus.

- Buzai, Gustavo (2014), Geografía y cartografía, en: Revista del Departamento de Geografía de la Universidad de Sao Paulo, Volumen especial (Cartogeo), pp. 3-22.
- Carreño, C y Ferrari, E. (2016). RAPE Región Central: Diagnóstico y acercamiento propositivo desde la Geografía Económica recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Camilo_Carreno_Fuentes/publication/306255496_RAPE_Region_Central_Diagnostico_y_acercamiento_propositivo_desde_la_Geografia_Economica/links/57b4df3108aedd36e6f0a8.pdf
- Carvajal, N. (2011). La dinámica del ordenamiento territorial en Colombia: contraste de dinámicas urbano-rurales en la región metropolitana de Bogotá, Tesis doctoral, Universidad de Montreal. Departamento de Geografía, Facultad de Artes y Ciencias. Tesis presentada a la Facultad de estudios superiores como requisito para la obtención del grado de Doctor en Filosofía (Ph.D.) en Geografía.
- Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional –UNCRD del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas-UNDESA. (s/f). RAPE Región Central – Territorio para la Paz. Documento Técnico de Soporte.
- (CEPAL), C. E. (2009). Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Concejo de Bogotá Distrito Capital. Acuerdo 563 de 2014. Por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE – REGIÓN CENTRAL entre el Distrito Capital y los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, se faculta al Alcalde Mayor para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones. 1 de septiembre de 2014.
- Congreso de Colombia. (julio 15 de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. [Ley 152 de 1994]. DO: 41.450 / http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html
- Congreso de Colombia. (12 de septiembre de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091 / https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=339

- Congreso de Colombia. (29 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. [Ley 1454 de 2011]. DO: 48.115 / http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html
- Congreso de Colombia. (28 de junio de 2019). Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P. [LEY 1962 DE 2019]. DO: 50.998 / http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1962_2019.html
- Coraggio, J. L. (1987). Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Cuervo, L. M. 2004. Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina: una visión histórico comparativa. En El rostro urbano de América Latina. Buenos Aires, CLACSO.
- Departamento del Huila. Convenio 001 de 2019. Convenio de adhesión del Departamento del Huila al Convenio No. 1676 de 25 de septiembre de 2014, por medio del cual se constituyó la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAP-E Región Central. 27 de diciembre de 2019.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Bases para la formulación del ordenamiento territorial. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Déficit Habitacional. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020 a). Boletín Técnico. Medida de Pobreza Multidimensional Municipal. CNPV 2018. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/informacion-censal/nota-metodologia-censal-pobreza-municipal-2018.pdf

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020 c) Boletín técnico de la Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2019/boletin_ena_2019.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2014). Glosario Tercer Censo Nacional Agropecuario, 3er CNA. Recuperado de: <https://conceptos.dane.gov.co/conceptos/conceptos/86/ficha/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008). Ficha metodológica déficit de vivienda Censo 2005, p.5 recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf
- Delgado Mahecha, Ovidio (2003). Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea. Universidad Nacional de Colombia. Unibiblos, Bogotá. ISBN 9587013093. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1280/>
- Di Cione, V. (2002). El desarrollo geográfico desigual, combinado y contradictorio y la dialéctica de los procesos de territorialización política. Geobaires. Cuadernos de geografía. Apuntes de geografía y ciencias sociales, 1-16. Recuperado de: http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/mchecha/teoria_geografica/LECTURA_26bis.pdf
- Duarte, A. C. (1980). Regionalização: considerações metodológicas. Boletim de geografia teórica, 10(20), 5-32.
- Elissalde, B (2017). Territorio, recuperado de: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article406>
- Espinosa, M.A. (2018). Estado y Región, Una exploración de la transformación territorial del norte de Sudamérica. En Montoya, J.W. Editor. *Temas y problemas de Geografía Humana. Una perspectiva contemporánea.* (pp. 245-286). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- ESRI (s/f) ¿Qué es una puntuación z? ¿Qué es un valor P? recuperado de: <https://pro.arcgis.com/es/pro-app/2.8/tool-reference/spatial-statistics/what-is-a-z-score-what-is-a-p-value.htm>

- FAO (2013). Agroindustrias para el desarrollo. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/3/i3125s/i3125s.pdf>
- Fals-Borda, O. (1996). Región e historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. IEPRI.
- Farinós i Dasí, J. (2001). Reformulación y necesidad de una nueva geografía regional flexible. Boletín de la AGE No. 32, 2001. Pp. 53-71.
- Farinós, J. F. (2000). Análisis geográfico regional y planificación territorial.
- Fernández Droguett, F. (2016). Indianización y municipalización de lo Aymara en Bolivia: El Caso de Jesús de Machaca. Chungará (Arica), 48(3), 453-463.
- Fornaguera, M., & Guhl, E. (1969). Colombia: ordenación del territorio en base del epicentrismo regional. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía.
- Galdos, G. (2007, 12 de mayo). La navaja de occam. Diario El Comercio.
- García, J. (2006). Geografía regional. In Tratado de geografía humana (pp. 25-70). Anthropos.
- García, P. D. M. (1982). La acción territorial y los desequilibrios regionales. Documentación Administrativa, (196).
- Gasca, J. (2009). Geografía regional: la región, la regionalización y el desarrollo regional en México. México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- George, P., Guglielmo, R., Kayser, B., & Lacoste, Y. (1967). Geografía activa. Ariel.
- González, A.; Solorza, J. (2016). El sistema de ciudades en la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), Revista Ciudades, Estados y Política. 3 (3): 23-34, 2016. Recuperado de: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep
- Gutiérrez, J. G. (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. Estudios geográficos, 62(242), 89-104.

- Haesbaert, R., & Gonçalves, C. W. P. (2005). A nova des-ordem mundial. Unesp.
- Haesbaert, R. (2006). Ordenamento territorial. Boletim goiano de Geografia, 117-124.
- Haesbaert, R. (2007). Território e multiterritorialidade: Um debate. GEOgraphia - Revista do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 19-46.
- Haesbaert, R. (1999). Região, diversidade territorial e globalização. Geographia, 1(1), 15-39.
- Haesbaert, R. (2010). Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. Antares: Letras e Humanidades, (3), 02-24.
- Haesbaert, R. (2010 a). Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Bertrand Brazil.
- Haesbaert, R. (2011). Viviendo en el límite: los dilemas del hibridismo y de la multi/transterritorialidad. Geografías culturales: aproximaciones, intersecciones y desafíos, 49-76.
- Haesbaert, R. (2013). De espaço e território, estrutura e processo. Economía, Sociedad y Territorio, XIII (43), 805-815
- Haesbaert, R. (2014). Viver no limite. Território e multi / transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Haggett, P. (1994). Geografía: una síntesis moderna. Ediciones Omega,
- Harvey, D. (1977). Urbanismo y desigualdad social. Madrid. Siglo XXI Editores. 1977. Pp. 159-204.
- Harvey, D. (2014). Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo. 1.^a ed. Quito: Editorial IAEN
- Herrera Ángel, M. (2006). Transición entre el ordenamiento territorial prehispánico y el colonial en la Nueva Granada. Historia Crítica, (32), 118-152.

- Hildenbrand Scheid, A. (2017). El abandono de la cuestión metropolitana en España: la necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (13), 25-46.
- i Font, J. N. (1989). Espacio, lugar, región: hacia una nueva perspectiva geográfica regional. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (9), 49-62.
- Instituto de Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) (2022). ¿Qué son los movimientos en masa? Recuperado de: <https://www.idiger.gov.co/rmovmasa#1>
- Instituto de Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) (2022 a). ¿Qué son las inundaciones? Recuperado de: <https://www.idiger.gov.co/rinundacion>
- Instituto de Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) (2022 b). ¿Qué es un incendio forestal? Recuperado de: <https://www.idiger.gov.co/rincendiof>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2002). Zonificación de los conflictos de uso de las tierras del país.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2006). Las iniciativas de regionalización en Colombia, Subdirección de Geografía y Cartografía. División de Ordenamiento Territorial.
- I Mas, A. A. (1993). La nueva geografía regional o la construcción social de la región. In *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* (No. 13, pp. 11-30). Servicio de Publicaciones.
- Instituto Geográfico Nacional de España (s/). Los desequilibrios territoriales. Recuperado de: https://www.ign.es/espmmap/figuras_desequilibrios_eso/pdf/DesESO_Fig_02_texto.pdf
- Iwasaki, F. (2008). El complejo de Colón. In *El viaje en la literatura hispanoamericana* (pp. 39-48). Vervuert Verlagsgesellschaft.
- Lacoste, Y. (2004). *A geografia - Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas, SP: Papirus.

- Latendresse, A. (2002). Reformas institucionales en Canadá: ¿hacia una gobernanza urbana de geometría variable? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 83-97.
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. *Gobernar las metrópolis*, 195-261.
- Lencioni, S. (2009). *Região e geografia*. São Paulo. Edusp.
- Lira, L. (2004). *Técnicas de análisis regional (Vol. 30)*. United Nations Publications.
- Lobato Correa, R. L. (1995). *Espacio, un concepto clave de la geografía*. Cuaderno de Geografía.
- Lobato Corrêa, R. (2000). *Região e Organização Espacial*. Editora Ática, São Paulo.
- López Trigal, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Universidad de León.
- Massiris, A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos*. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).
- Massiris, A. (2009). *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC.
- Massiris, A. (2012). *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC.
- Mateo, J.M. y Bollo, M. (2016). *La Región como categoría geográfica*. Universidad Nacional Autónoma de México - Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental UNAM: CIGA, Morelia, 108 p.
- Méndez, R. (1988). *El espacio de la geografía humana*. Geografía humana. Madrid: Cátedra.
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2015). Crisis económica y desarrollo metropolitano: una propuesta de investigación. *Terra Revista de Desarrollo local*. No. 1, página 1 a 22. ISSN: 2386-9968. DOI 10.7203/terra.1.4587

- Miller, H. J. (2004). Tobler's first law and spatial analysis. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(2), 284-289.
- Molina, H. y P. Moreno. (2001). Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano. En *Alfonso, Ó. Ciudad y Región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Montañez, G. (2001), “Razón y pasión del espacio y el territorio”, en: Universidad Nacional de Colombia, *Espacio y territorio*, Bogotá, Editorial Unibiblos, págs.: 15-32.
- Montañez y Delgado (1988), “Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional”, en: Cuadernos de Geografía, *Revista del Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia*. Vol. VII, No. 1-2.
- Morales M., Otero J., Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza C., Rodríguez N., Franco C., Betancourth JC, Olaya E., Posada E. y Cárdenas L. 2007. Atlas de páramos de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá.
- Moreno Jiménez, A., & Vinuesa Angulo, J. (2009). Desequilibrios y reequilibrios intrametropolitanos: principios de evaluación y metodología de análisis. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, (O), 233-262.
- Ortega, J. (2000). Los horizontes de la geografía. *Teoría de la Geografía*. Ediciones Ariel SA, Barcelona.
- Paasi, A., Harrison, J., & Jones, M. (Eds.). (2018). *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*. Edward Elgar Publishing.
- Perdomo, J. V. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Universidad del Rosario.
- Perrin, T. (2021). Metropolización y regiones metropolitanas: dinámicas europeas. In *XVe coloquio de Geografía Urbana* (pp. 91-114). Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

- Pillet Capdepón, Félix (2004), “La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico”, en: Investigaciones geográficas, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante, No. 34; pp. 141-154.
- Posada Arrubla, A., & Berrocal Mendoza, A. E. (2015). Reconfiguración regional en el marco del ordenamiento territorial; Francia, un espejo para Colombia. Revista UDCA Actualidad & Divulgación Científica, 18(1), 271-281).
- Preciado, J. (2015). Desarrollo regional y medio ambiente: desafíos para la construcción de la región metropolitana de Bogotá. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Raffestin, C. (2011). Por una geografía del poder (traducción). Colegio de Michoacán.
- Randle, P. H. (1978). El método de la geografía: cuestiones epistemológicas. OIKOS, Asociación para la Promoción de los Estudios Territoriales y Ambientales.
- Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE. Convenio No. 1676 de 2014. Por medio del cual se constituye la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE- entre Bogotá, D.C. y los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. 25 de septiembre de 2014.
- Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE (2015). Plan Institucional 2015 a 2016. Recuperado de: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2015/12/Plan-Institucional-.pdf>
- Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE (2018). Funciones de la Región Central RAPE. Recuperado de: <http://regioncentralrape.gov.co/que-es-la-rape/>
- Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE. Acuerdo 007 de 2019. Por el cual se adopta el Acuerdo Único de la Región Central RAP-E. 17 de septiembre de 2019.
- Regions de France, Observatoire des politiques regionales. (s/f). La Région, comment ça marche? <https://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/fonctionnement/>

- Revéiz, É. (2013). El Estado estrategia para el ordenamiento territorial. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Reyes, M. A. (2006). La construcción del Estado autonómico. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, (54), 75-95.
- Rodríguez Rodríguez, V. (1988). La medición de los desequilibrios territoriales en España.
- Rojas López, J., & Gómez Acosta, E. (2010). Tiempos del pensamiento geográfico. Arquidiócesis de Mérida. Archivo Arquidiocesano de Mérida. Serie: Estudio, 9.
- Rojas, E., Roura, J. R. C., & Güell, J. M. F. (2005). Gobernar las metrópolis. IDB.
- Romero, J. (2012). España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. Documents d'anàlisi geogràfica, 58(1), 13-49.
- Rovira, E. A. (2006). Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español. Revista Española de Derecho Constitucional, 9-42. En: <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/162618/1/549966.pdf>
- Saint Julien, T. (7 de mayo de 2011). *Isotropía/anisotropía*. Hypergeo. Recuperado de: https://www.hypergeo.eu/IMG/_article_PDF/article_503.pdf
- Santiago, José A. (2017). Venezuela: Políticas territoriales y organización del espacio, 1958-2013. Tesis de doctorado en Geografía. Programa de Estudios de Posgrado en Geografía – EPG. Convenio UPTC – IGAC.
- Santos, Milton (2000), La naturaleza del espacio, Barcelona, Editorial Ariel S.A.
- SDP - Secretaría Distrital de Planeación (2014). Documento Técnico de Soporte, RAPE Región Central “Territorio para la Paz”. Colección No. 10, integración regional.
- SDP - Secretaría Distrital de Planeación (s/f). Documento Técnico de Soporte. RAPE Región Central.

- SDP - Secretaría Distrital de Planeación, Instituto Von Humboldt, CAR (2008). Lineamientos de política ambiental para la Región Central. Énfasis en la Estructura Ecológica Regional – EER.
- Sharma, A. Akhil Gupta, eds. (2006). *The anthropology of the state: A reader*.
- Siabato, W., & Guzmán-Manrique, J. (2019). La autocorrelación espacial y el desarrollo de la geografía cuantitativa. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(1), 1-22.
- Smith, N., & Hendel, V. (2012). *La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación. Traficantes de sueños*.
- Smith, N. (1988). *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Soja, E. (2008) *Postmetropolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños
- Soja, E. (2010) *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: Minnesota University Press.
- Terridata (s/f). *Diccionario de variables Terridata*. Recuperado de: www.terridata.gov.co
- Thrift, N. (1990). For a new regional geography 1. *Progress in Human Geography*, 14(2), 272-279.
- Thrift, N. (1991). For a new regional geography 2. *Progress in Human Geography*, 15(4), 456-466.
- Thrift, N. (1993). For a new regional geography 3. *Progress in Human Geography*, 17(1), 92-100.
- Thrift, N. (1996). *Spatial formations (Vol. 42)*. Sage.
- Tomàs, M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 53-64.
- Tobler, W. R. (1970). A computer movie simulating urban growth in the Detroit region. *Economic geography*, 46(sup1), 234-240.

- Tobler, W. (2004). On the first law of geography: A reply. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(2), 304-310.
- Torchia, L. Diritto regionale. (2009). Enciclopedia del XXI sec, 1. <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2009/06/Diritto-regionale-Torchia.pdf>
- Trinca Figuera, D. (2012). ¿Equidad social y equidad territorial: Viejo o nuevo dilema de la Geografía? *Revista Geográfica Venezolana*, 53 (1), 5-7.
- Trinca, D. (2013). Justicia social... justicia territorial: ¿Un dilema sin resolver en Venezuela? *Perspectiva Geográfica*, Vol. 18 No. 1 de 2013, enero-junio, pp. 117-140
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2017). Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2018). Atlas de Riesgo de Colombia: revelando los desastres latentes. Bogotá, D.C., Colombia.
- Urteaga, E. (2011). Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Estudios geográficos*, 72(270), 263-289.
- Valbuena M. S. y Tavera H. (2008). Estado actual y línea base de conocimiento. Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).
- Vergottini, G. D. (1998). Estado Regional Italiano, *El. Rev. Derecho del Estado*, 5, 97.
- Waters, N. (2016). Tobler's First Law of Geography. *International encyclopedia of geography: People, the earth, environment and technology*, 1-15.
- Zambrano, F., & Bernard, O. (1993). Ciudad y territorio: el proceso de poblamiento en Colombia. IFEA. Institut Français d'études Andines.
- Zhuoyong, Ch. 2008. Urbanization and spatial structure: evolution of urban system in China. Tokyo, IDE-JETRO (439).

Zoido, F. (1998). Geografía y Ordenación del Territorio. Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona: nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31.

Zoido Naranjo, Florencio; Caravaca, Inmaculada; (2006). El desarrollo territorial de Andalucía (I. Bases conceptuales y metodológicas). Cuadernos Geográficos, 219-230.

<https://geoportal.dane.gov.co/servicios/descarga-y-metadatos/descarga-historicos-de-codificacion-divipola/>

<https://dane.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=09609b3e81434c17b1a286b6d8070014>

ANEXO A – Guía para entrevista



Guía para entrevista Programa de Doctorado en Geografía Convenio UPTC - IGAC

"Desequilibrios territoriales en Colombia: análisis de la RAP-E Región Central"

Investigadora: Melba Rubiano Briñez. Correo electrónico: melbarubiano@gmail.com,
(<mailto:melbarubiano@gmail.com>)

El propósito de la entrevista es indagar acerca del conocimiento sobre la Región Administrativa y de Planificación Regional RAP-E Región Central y, específicamente, sobre las percepciones sobre la propuesta como forma de regionalización.

Esta investigación tiene fines académicos, vinculados a la realización de mi tesis doctoral en el Programa de Doctorado en Geografía.

CONFIDENCIALIDAD: los datos suministrados son confidenciales y NO podrán utilizarse con fines comerciales, ni tributación fiscal o investigación judicial. Son únicamente para fines académicos de mi investigación doctoral.

* Obligatorio

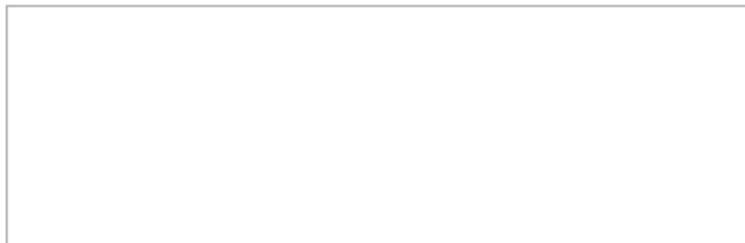
1. Por favor indique su Nombre y apellido *

2. ¿Con cuál sector está vinculado? (Privado - Público - Académico - Líder social - Otro
¿Cuál? *

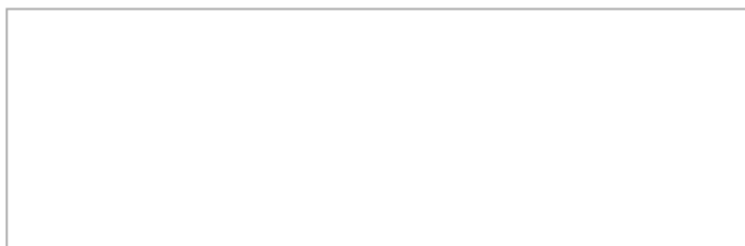
3. ¿Cuáles son los rasgos más relevantes que según su criterio describen el Ordenamiento
Territorial en Colombia? *

4. ¿Cuáles son los rasgos más relevantes que según su criterio describen a la Región
Administrativa y de Planificación RAPE Región Central? *

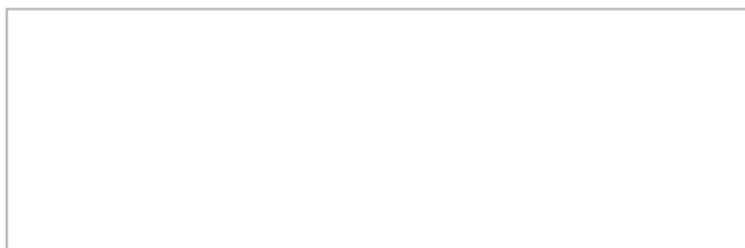
5. ¿Conoce cuáles son los ejes estratégicos identificados en el marco de la RAPE RC? Si respondió si destaque el de mayor trascendencia. *



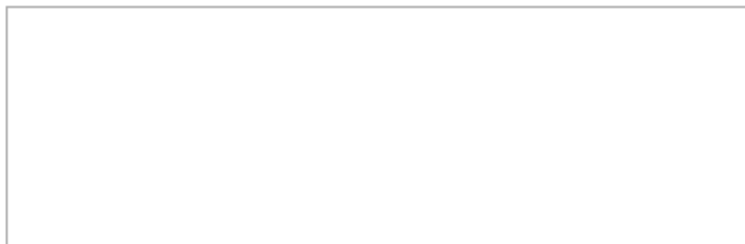
6. Desde su experiencia ¿Cómo debería implementarse el modelo de integración regional? *



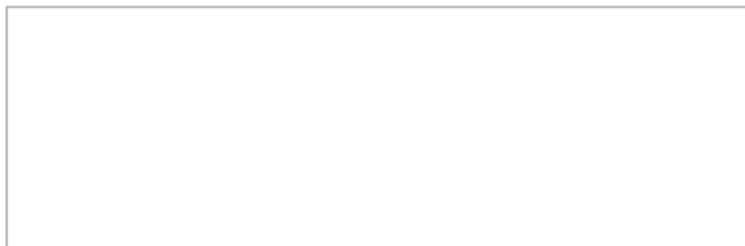
7. ¿Reconoce a la RAPE RC como un modo de ordenamiento territorial regional? *



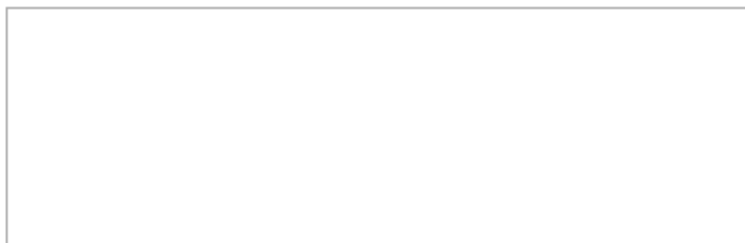
8. ¿Considera suficientes las atribuciones que la Constitución y la LOOT da a la RAP-E RC para poder implementar una forma de ordenamiento territorial regional? *



9. En su opinión ¿Cuáles son los factores determinantes para lograr el ordenamiento equilibrado de la región? *

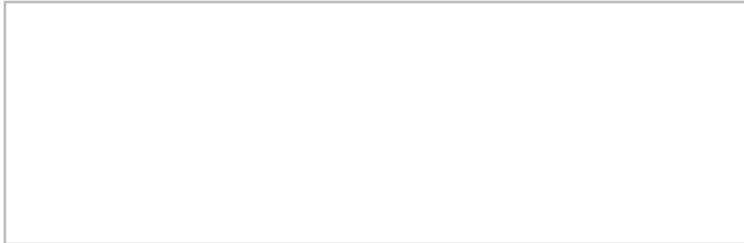


10. ¿Cuáles considera que son los sectores o temas que representan desequilibrios en la RAP-E RC? *

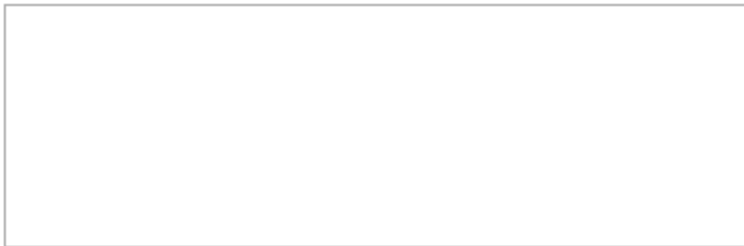


2/24/2022

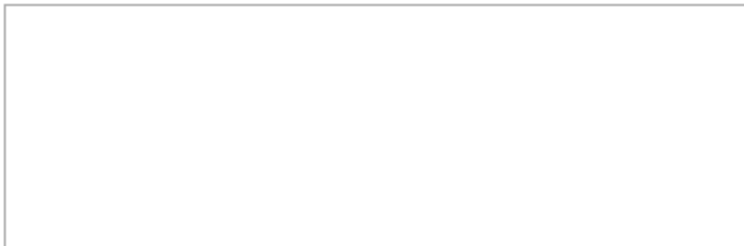
11. ¿Hay coherencia entre las propuestas de ordenamiento territorial en la región metropolitana de Bogotá y la idea del ordenamiento territorial de la RAPE RC? *



12. De los innumerables problemas que afrontamos en Colombia: ¿Cuál es el que resuelve la RAPE RC? *



13. ¿Cuál problema debería resolver la RAPE RC y no lo hace? *



14. ¿Crea un problema adicional? ¿Cuál? *

