



Artículos

Región, población y Planificación territorial: Elementos de discusión sobre el territorio

Álvaro Mauricio Torres Ramírez ¹

Universidad Piloto de Colombia. Bogotá - Colombia

Maestría en Gestión Urbana

Resumen

En este artículo se analiza la importancia de la región y el proceso de regionalización como punto de partida para la población. La región es el contexto territorial donde la población se localiza, vive y establece sus prioridades sobre dicho territorio. En este sentido, los grupos poblacionales localizados en zonas periféricas, en ciudades intermedias que han sido desplazados de áreas rurales debido a diversas razones (cambio climático, riesgos naturales, grupos armados, industrias extractivas, grandes explotaciones

agropecuarias, entre otros), presentan críticas condiciones de salud, educación y empleo, y son el principal enfoque en el proceso de planificación del territorio. La población es el punto de partida, pero también la beneficiaria de los procesos de transformación que suceden en el territorio; por tanto, es necesario conocer sus necesidades, demandas y potencialidades con el fin de desarrollar acciones, políticas, programas y proyectos encaminados a mejorar su calidad de vida y mejores niveles de bienestar.

Palabras clave

Población en Colombia,
transición demográfica,
tipo de regiones

¹ Ingeniero Ambiental y Sanitario de la Universidad de la Salle, Maestría en Estudios del Desarrollo (Local y Regional) del Institute of Social Studies. Especialización en Planeación del Desarrollo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano (1999, Bogotá-Colombia).

Más de 14 años de experiencia en el sector público, privado y la academia. Sus temas de experticia son: medio ambiente local, desarrollo económico, planificación territorial y planeación estadística.

Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Secretaría de Hacienda de Bogotá, DNP, Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE y en empresas consultoras en materia económica, social y ambiental.

Investigador y profesor de la Universidad de los Andes, Universidad de la Salle, Universidad del Rosario y Universidad Central.

Actualmente es profesor e investigador de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Hace parte del grupo de investigación en Gestión Urbana y coordina la línea de investigación Gobierno, gestión local y ciudadanía.

alvaro-torres1@upc.edu.co - mauriciortorres@gmail.com

3322966



Abstract

This paper analyzes the importance of region and the regionalization process as a starting point for population. The region is the territorial context where population is located, the place where people live and establish their priorities over the territory. In this sense, population groups located in peripheral zones, in intermediary cities that have been displaced from rural areas for different reasons (climate change, natural risks, armed groups, extractive industries, and huge farming exploitations, among others), pre-

sents critical health care conditions, lacking of educational and employment opportunities, and they are the main focus in the territory planning process. Population is the starting point, but also the beneficiary of transformation process occurring in the territory; therefore it is necessary to know their needs, demands and potentialities in order to develop actions, policies, programs and projects to improve both their quality of life and their well-being.

Keywords

Population in Colombia,
demographic transition,
kind of regions

Introducción

El presente artículo es fruto del avance del proceso de la investigación denominada "Regionalización: ¿Alternativa de desarrollo territorial para Colombia?", que tiene como objeto explorar e identificar las potencialidades territoriales que favorezcan la consolidación de regiones posibles a la luz de los procesos de ordenamiento territorial en Colombia. Estas deben conducir a un desarrollo social-poblacional, ambiental y económico en busca de un equilibrio territorial en el país. Actualmente el estudio lo lleva a cabo

el grupo de investigación Gestión Urbana, de la Universidad Piloto de Colombia, del cual hace parte la Maestría en Gestión Urbana.

El artículo parte del planteamiento general de lo que es la región y regionalización para posteriormente enfocarse a la población como elemento fundamental y estructurador en los procesos de planificación del territorio, y termina con el planteamiento sobre lo que debe construirse en el país como desarrollo regional.

¿Qué es región y regionalización?

Es necesario precisar algunos elementos conceptuales que son de relevancia dentro del proceso investigativo. El término *región* no es fácilmente acotable; los diversos aportes teóricos y conceptuales se han tomado de acuerdo con la ciencia que lo analiza o con los intereses particulares del actor que lo aborda. Existen conceptos de región desde la economía, la geografía y las ciencias sociales; sin embargo, en la práctica dichas definiciones se quedan cortas o carecen de una visión holística.

Sagawe (2005, pág. 19) establece que las regiones pueden ser estudiadas de acuerdo con dos puntos de partida: su clasificación y métodos de análisis.

Según la clasificación, las regiones son de diversos tipos:

- Regiones formales, que presentan elementos físicos/estructurales en común, y



- Regiones funcionales-nodales, que son un sistema fuertemente integrado (p. ej., un gobierno metropolitano). De igual forma, las regiones también se pueden definir de acuerdo con varios métodos existentes y comprobados.
- Regiones de planeación y
- Regiones como niveles de gobierno.

Ambos tipos, las de planeación y las de niveles de gobierno, requieren incluir en su análisis las escalas nacional y regional con el fin de poder establecer una simbiosis entre los aspectos que necesitan las regiones en su ámbito territorial y los procesos políticos que incluye la intencionalidad de desarrollo que se predetermina en el nivel nacional. Para ello, debe existir coherencia y articulación entre los procesos de planeación y estrategias de desarrollo que se llevan a cabo en el ámbito regional y las políticas nacionales.

El concepto de región tiene múltiples aportes y puede considerarse como multidimensional. En Colombia, el término se ha acotado a las regiones naturales del país (Andina, Caribe, Insular, Amazonía, Orinoquía y Pacífico); sin embargo, dichas regiones son grandes conglomerados de atributos naturales que se han abordado para estudiar las dotaciones, servicios y acervos ambientales.

De otro lado, el término también ha sido asignado a los departamentos, más por un elemento de control y manejo político-administrativo que a un estudio juicioso de lo que deben ser las verdaderas regiones en el territorio colombiano; por ejemplo, La Dorada (Caldas), localizada en el Magdalena Medio, aunque es un municipio con características propias asociadas a la economía mercantil y de transacción de materias primas, con planicies marcadas por la ganadería extensiva y la agricultura propias del clima cálido, pertenece al departamento de Caldas, que se caracteriza en su territorio por tener una idiosincrasia y economía propias de montaña. En este contexto, la región a la cual pertenece

La Dorada no corresponde a los elementos constitutivos de lo regional (social, económico, ambiental, cultural, político e institucional).

Esto lo plasma Boisier (1999, pág. 9), cuando se refiere a que “estamos también apegados a un paradigma de desarrollo regional construido en un contexto de economías cerradas, estatistas y centralizadas, características perfectamente contrarias a las que configuran la realidad actual”. Dichas características limitan el proceso de consolidación de regiones verdaderas nacidas desde el seno mismo del territorio y de sus propias posibilidades, hacen paquidérmica la gestión estatal y no permiten lograr mejores niveles de vida. Por el contrario, subvaloran el poder de las posibles regiones a regiones ficticiamente construidas para poder tener un control más o menos homogéneo sobre los medios de producción, lo cual también se observa en la miopía por reconocer los actores regionales como receptores pero también conocedores de su propio desarrollo.

El concepto de región también ha sido abordado por diversos modelos y teorías claves, en los cuales tiene su origen la perspectiva regional como son aquellos desarrollados por Chirstaller, Von Thunen, Berry, Hagget e Isard, entre otros. En su perspectiva, cada uno de estos autores refleja la necesidad de un estudio exhaustivo de lo que es la región, el punto de partida tomado, la noción de territorio y la intencionalidad en la forma en la cual se define la región para abordar dicho estudio. Igualmente, el actor que acota el término, establece para qué y para quién la región.

En este sentido, la región desde el punto de vista económico se puede concebir como una serie de atributos, con potencialidades y vocaciones que agrupa un conglomerado territorial que facilita su análisis con el fin de lograr la inclusión en el ámbito nacional y global, teniendo en cuenta factores estratégicos de desarrollo económico regional como lo son la productividad, competitivi-



dad, infraestructura, mano de obra y la cercanía a un mercado o la facilidad para abastecer dicho mercado.

En el ámbito social, la región debe consolidarse desde la base con los actores presentes, quienes viven la realidad del territorio, conocen sus limitantes y añoran que se logre el desarrollo regional que permita la consolidación de bienestar y mejora en la calidad de vida de sus pobladores. En palabras de Sergio Boisier:

El diseño de un proyecto político regional, orientado a provocar y a mantener un proceso de desarrollo en un territorio, presupone un conjunto de definiciones y de tareas concretas. De inicio, su carácter de proyecto "societal" o "colectivo" hace necesario... la auscultación del "clima social" prevaleciente y con el conocimiento de los "actores" relevantes desde el punto de vista político. A seguir, y en forma altamente participativa, es necesario construir la "imagen futura" socialmente deseable y técnica y políticamente factible ... Esta imagen futura se basa en una clara interpretación del proceso mismo del desarrollo regional (¿en qué consiste, en definitiva, aquello que estamos dispuestos a etiquetar como 'desarrollo de una región o de un territorio?') y en una cuidadosa evaluación previa del "estado actual de cosas", incluyendo en esta evaluación cuestiones tan básicas como la naturaleza misma del territorio/región y de sus niveles de logro en el pasado". (1999, pág. 20).

En este sentido, un proyecto político construido desde la base que facilite la interacción y participación de los diversos actores presentes en el territorio con el fin de consolidar una visión del deber ser territorial, de forma tal que los diversos actores e involucrados en el proceso de gestión y construcción regional hagan aportes y apropien el discurso (regional) y que les permita visualizar sus intereses en una región construida

colectivamente, es lo que constituirá una región vista y vivida por sus propios involucrados.

Desde el punto de vista ambiental, las regiones tienen elementos comunes que tienen lugar en la geografía regional, el agua como factor constitutivo de la vida, relieve, topografía, clima, suelo, biodiversidad, flora y fauna, así como los servicios ambientales que le permiten a la sociedad gozar de un mejor vivir. De igual forma, en el proceso de establecer una región se deben tener en cuentas sus aspectos culturales, idiosincrasia, historia, tradiciones, folclore, conocimiento y capital social, así como los actores que viven e interactúan en el territorio denominado región.

La regionalización es un proceso mediante el cual se consolidan las regiones, que hace uso eficiente del ordenamiento territorial, la descentralización, el desarrollo sostenible y la planificación territorial como puntos de partida para lograr mejores niveles de competitividad, desarrollo territorial equilibrado y justicia territorial, desde el paradigma de las redes (que logra desarrollo económico y producción y suministro de productos y servicios e información para la toma de decisiones).

En el proceso se consolida la política de desarrollo espacial que desea no solo nivelar los desequilibrios territoriales, sino también la asociación de subniveles estatales y la acción pública, la asociación de vínculos económicos, socioculturales, demográficos y ambientales con la coherencia interna y realidad del territorio y su conectividad externa. No se trata de homogeneizar el territorio, sino de reconocer la heterogeneidad del mismo y, en consecuencia, plasmar estrategias de desarrollo territorial centradas en las circunstancias, dotaciones y posibilidades de cada región con la intención de reconvertir (en el buen sentido, de construcción de región)



el territorio, a fin de llevar a cabo cohesión territorial en un estilo integrado y comprensivo (construcción social del territorio, concertación de diversos actores y procurando la coherencia espacial de las intervenciones). La regionalización, entonces, es un proceso constructivo que

Relevancia de la mirada poblacional

La población empieza a tomarse como factor importante en los procesos de desarrollo, a partir de los planteamientos del inglés Robert Malthus, quien introduce el tema del crecimiento de la población, sus determinantes y factores de control poblacional, lo cual terminó valorándose como factores contribuyentes al control poblacional. Su planteamiento se concentra en el consumo de recursos, y en observar cómo el crecimiento de la población es un factor importante debido a que el aumento de la población haría que su crecimiento comprometiera los recursos disponibles para su subsistencia.

Posteriormente, durante la posguerra, se retoma la preocupación al crecimiento de la población; sin embargo, su enfoque como respuesta a la explosión demográfica se orienta a la fecundidad y planificación familiar.

En la conferencia de Bucarest y posteriormente la conferencia de El Cairo, referida a Población y Desarrollo, se establece el crecimiento poblacional como un elemento estructurante a tener en cuenta en el proceso de desarrollo, lo cual era más evidente en Asia, América Latina y África. Dado este contexto, a partir de las conferencias se dan dos planteamientos de relevancia:

- La pobreza de las naciones está definida en torno al crecimiento de la población sobre su territorio. La pobreza no se encuentra asociada al crecimiento de la población, sino a las políticas orientadas hacia esa población y se deben empezar

requiere la consolidación de actores en torno a apuestas de desarrollo que les permita integración intrarregional y con el ámbito nacional, que favorezcan potencializar sus fortalezas y lograr un desarrollo equilibrado.

a destacar los derechos poblacionales, donde los seres humanos son autónomos en definir la constitución y forma de su propia familia. En este sentido, lo que deben establecer las naciones son políticas públicas orientadas a estimular o desestimar el crecimiento poblacional.

- Existen también políticas extremas dirigidas al crecimiento y control de la natalidad, como es el caso de China y Grecia, donde el tamaño de la población se convirtió en una variable geopolítica estratégica de estos países.

Ya más recientemente en 1972, el Club de Roma en "The Limits to Growth" en cabeza de Donella Meadows del MIT, establece que los recursos no son suficientes para satisfacer las necesidades poblacionales y, por tanto, el crecimiento y expansión de la población tiene un límite. Sin embargo, el Club de Bariloche redefine tal postura y establece como una de las críticas al proceso poblacional, la falta de distribución de la riqueza entre la población y el impacto que dicha distribución tiene en el bienestar social.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) comprende la población como "un conjunto de sujetos que interactúan entre sí con el territorio para su reproducción biológica y social. El concepto de población humana se refiere a un conjunto de sujetos vivos, cuya actividad necesariamente crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus necesidades biológicas, socioculturales y



políticas, y de manera determinante, en función de la organización para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales” (Rubiano, Norma, 2003. Citada en Enfoque Poblacional para Revisión de Planes de Ordenamiento Poblacional, pág. 21).

El UNFPA ha impulsado en el país el enfoque poblacional, en el cual se deben tener en cuenta dos puntos: el primero, demográfico de tipo cuantitativo, que se refiere a la cantidad y composición de las características (tamaño y crecimiento, estructura y composición y distribución espacial) de las personas que ocupan un territorio, y el otro desde el punto de vista poblacional, en el cual, la persona se incorpora a los estudios poblacionales desde la planeación del territorio.

Uno de los elementos importantes en el análisis del desarrollo de la concentración espacial de la población, es el estudio de la dinámica demográfica, que parte de observar la estabilización de dicha población en un momento del tiempo y ver su comportamiento con el fin de inferir sobre la forma en la que este incide en los procesos socioeconómicos y ambientales. La dinámica demográfica en el mundo ha identificado cuatro etapas que se han plasmado en el denominado “modelo de transición demográfica”, en el cual las tasas brutas de nacimientos y defunciones han jugado un papel de

gran relevancia para poder establecer el estado en el cual se sitúa una sociedad en particular.

De acuerdo con la Universidad de Wisconsin (2014), las cuatro etapas del modelo de transición demográfica (Gráfico 1) se definen de la siguiente forma:

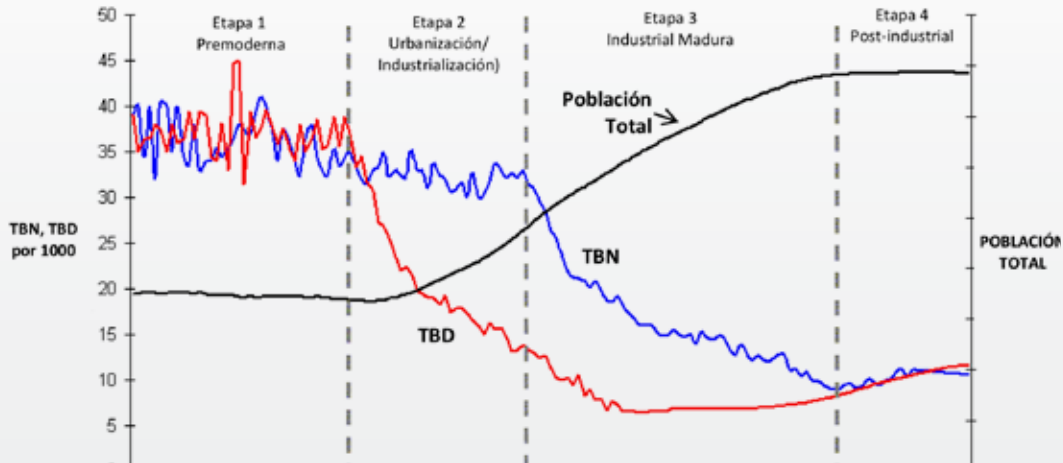
Etapas 1: asociada a tiempos premodernos y caracterizada por un balance entre las tasas de nacimientos y las de defunciones.

Etapas 2: denominada urbanización/industrialización, en la cual se observa un incremento en la población, causado por el decrecimiento en la tasa de defunciones, mientras que la tasa de nacimientos permanece alta, o tal vez se incrementa un poco más.

Etapas 3: definida como industrial madura, la cual mueve la población hacia la estabilidad a través del decrecimiento en la tasa de nacimientos. Lo cual subyace en la creencia malthusiana de que los cambios en las tasas de defunción eran la causa primaria del cambio poblacional.

Etapas 4: etapa posindustrial, caracterizada por la estabilidad, donde se encuentran tasas reducidas de mortalidad y de natalidad, y con un escaso crecimiento.

Figura 1.
Modelo de transición demográfica



Fuente: Montgomery, Keith. Universidad de Wisconsin (2014).

La población en Colombia

Existe también otra forma de medir la transición demográfica de las sociedades, la cual hace referencia a las tasas de natalidad y de mortalidad con respecto a la riqueza disponible en dicha sociedad. De acuerdo con la Universidad de Wisconsin (2010), por ejemplo Estados Unidos tendría un crecimiento promedio anual

de población entre 0,0% y 0,5%, mientras Colombia tendría un crecimiento promedio anual de población entre 0,1% y 2,0%. De esta manera, en sociedades con mayores ingresos promedio, las tasas promedio del crecimiento poblacional anual son mayores que en sociedades donde dicho ingreso es menor.

Perspectiva general de la población en Colombia

El problema de la población ha sido un fenómeno histórico de migraciones desde la Colonia hasta la República, lo cual ha creado desequilibrios en las regiones. No se puede hacer una lectura de población frente a un territorio estático, pero sí frente a fenómenos que hacen que el crecimiento o disminución de la población sean estimulados por los procesos territoriales; uno de los estímulos es la actividad petrolera o los procesos actuales de la regionalización de regalías.

reivindicando los derechos de los jóvenes, mujeres y adultos mayores mediante la orientación de políticas públicas sobre desarrollo (Roldan, 2014). La CEPAL, por medio del CELADE, ha acompañado el proceso de fomento de políticas poblacionales definiendo aliados estratégicos en Colombia, como el DANE, DNP y Ministerio del Ambiente, que son las instituciones naturales que manejan los temas poblacionales del país (Roldan, 2014).

La temática poblacional en el país ha ganado mayor importancia debido al UNFPA, que ha adelantado intervenciones en esta materia,

Tradicionalmente en Colombia ha existido una dicotomía entre localizar la población en el campo o en la ciudad. En primera instancia, esto



fue propuesto por Kerry con el fin de facilitar la migración del campo a la ciudad para apoyar la construcción, disponiendo de una mano de obra barata que venía de las zonas rurales del país; esta fue la tesis de la Operación Colombia (Moncayo, 2014).

En contraposición, el enfoque de la CEPAL tenía la perspectiva de que las personas se deben retener en el campo y realizar una reforma agraria para este fin, mientras que en la ciudad se debía desarrollar la industria. Este proceso

se llevó a cabo durante el gobierno de Alberto Lleras.

En el país se ha presentado un proceso de transición demográfica que se evidencia en el ámbito nacional que tiene características específicas y diferenciales de los ámbitos regional y urbano, donde se concentra entre el 70% y el 75% de la población. De acuerdo con Alfonso (2010, pág. 4), la población se concentra en los núcleos metropolitanos de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Manizales y Armenia (Tabla 1).

Tabla 1.
Geografía metropolitana colombiana

Núcleo metropolitano	Municipios metropolizados	Departamentos circunvecinos
Bogotá	Bojacá, Cajicá, Cota, Chía, El Rosal, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá	Resto de Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Caldas, Huila, Meta y Tolima
Medellín	Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Ceja, La Estrella, Marinilla, Rionegro y Sabaneta	Resto de Antioquia, Choco, Córdoba, Bolívar, Sucre, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Caldas y Risaralda
Cali	Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo	Resto del Valle del Cauca, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda y Tolima
Barranquilla	Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad	Resto del Atlántico, Magdalena y Bolívar
Bucaramanga	Floridablanca, Girón y Piedecuesta	Resto de Santander, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar y Norte de Santander
Cúcuta	El Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario	Resto de Norte de Santander, Boyacá, Cesar y Santander
Pereira	Dosquebradas, La Virginia y Santa Rosa de Cabal	Resto de Risaralda, Valle del Cauca, Antioquia, Caldas, Chocó y Tolima
Manizales	Chinchiná, Neira y Villamaría	Resto de Caldas, Antioquia, Cundinamarca, Risaralda y Tolima
Armenia	Calarcá y La Tebaida	Resto del Quindío, Boyacá, Caldas, Huila, Meta y Tolima

Fuente: Alfonso, Oscar (2010, pág. 4).



La localización de la población en áreas metropolitanas, debido a fenómenos de desplazamiento forzado, por el conflicto armado, riesgos ambientales, cambio climático y sobreexplotación de recursos naturales. Estos procesos han incluido la forma en la que la población se ha visto forzada a hallar sus propias alternativas y soluciones en los lugares donde encuentran su destino de asentamiento final, lo cual a su vez dificulta los procesos de planeación y gestión del territorio. Estos asentamientos tienen impactos en las dinámicas sociales, económicas y ambientales, por lo cual la planeación contingente

Población y planificación territorial

De acuerdo con el UNFPA (2008, pág. 18), el enfoque poblacional marca una pauta de gran interés a la hora de establecer las formas y procesos de planeación, debido a que el mismo pone en el centro de la determinación de la planificación cuatro dinámicas interdependientes, demográfica, **social, económica y ambiental**.

Dinámica demográfica: relacionada con la disminución o aumento de la población de un territorio en el tiempo (tiene en cuenta, entre otros aspectos, sexo, edad, etnia y condición social). La dinámica demográfica impacta el contexto ambiental, social y económico de un territorio. Si no se tiene en cuenta en la planeación territorial, ocurren fenómenos como altas demandas insatisfechas de servicios públicos, infraestructura y servicios sociales, entre otros.

Dinámica ambiental: actuaciones de la población sobre el ambiente construido y natural. Estas actuaciones tienen impactos sobre el uso de los recursos, así como la ocupación del suelo que dicha población efectúa al asentarse.

Dinámica social: interacciones entre los individuos y las comunidades en el ejercicio de los derechos sociales y culturales, que permiten el desarrollo de sus capacidades y la posibilidad

emerge en el proceso de mejorar las condiciones de vida de dichas poblaciones.

Otro factor que profundiza la problemática del asentamiento inadecuado de la población es la ausencia de una política estructural que ha obligado a la población a ubicarse en zonas de difícil acceso, con limitados servicios públicos y sociales, agravando su situación. Aún más, la población desplazada se ubica cerca de cordones de miseria, lo cual limita sus posibilidades de integración, empleo estable y retorno a los sitios de los cuales fue originalmente desplazada

de satisfacer necesidades a través del acceso a servicios.

Dinámica económica: corresponde a la relación entre los individuos, su organización social y el ambiente para la producción de los bienes y servicios materiales y no materiales necesarios para el ejercicio de sus derechos.

La interdependencia de las cuatro dinámicas ejerce una gran presión en los procesos de ordenamiento territorial, lo cual urge a los territorios encontrar un balance en las mismas. Un desbalance en una de las dinámicas proporciona un desequilibrio en las otras y, por ende, dificulta el proceso de planificación. De igual forma, las dinámicas deben integrar de forma armónica las funciones básicas de la planificación que se explican a continuación.

De acuerdo con el ILPES de la CEPAL (2005), existen tres funciones básicas de la planificación, entendida como un proceso continuo, iterativo y que no tiene fin, que de igual forma permite la interacción y construcción de un proyecto colectivo y conjunto del desarrollo territorial. Las tres funciones básicas identificadas por el ILPES son:

Prospectiva: entendida como la capacidad que tienen los actores territoriales para poder identificar



y definir la visión, aptitudes y vocaciones (visibles o no) del territorio. La prospectiva facilita la construcción de escenarios (posibles y viables) de desarrollo territorial, la consolidación de acciones por parte de actores que faciliten la conjugación de esfuerzos y sinergias de largo plazo que impactan positivamente el desarrollo territorial y el bienestar de la población asentada en él.

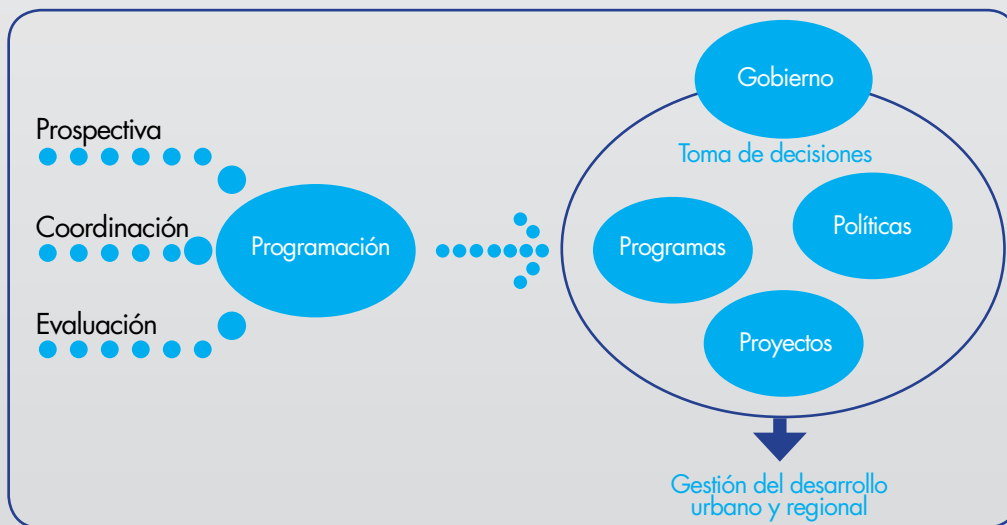
Coordinación: se trata de la forma en la cual se establecen prioridades y acciones estratégicas de gestión en el territorio; para ello, la coordinación parte de la interacción del gobierno local con otros niveles de gobierno, ya sean estos del orden regional o nacional. La coordinación también incluye la participación de otros actores locales, del sector privado, gremios, otros sectores del gobierno local, organizaciones sociales y de base, centros de investigación, tanques pensantes y otras instituciones como asociaciones locales e iglesia, entre otros.

Evaluación: constituye un elemento fundamental de la gestión del territorio, ya sea que esta se desarrolle por el gobierno o por otros actores presentes en el espacio

territorial. La evaluación permite definir si una acción de gobierno ya implementada en el territorio ha sido efectiva o si requiere ajustes para que su consecución se lleve a cabo de forma efectiva, o por el contrario, si esta debe terminarse debido a que sus impactos esperados no rindieron los frutos y beneficios identificados en el proceso de planificación de la misma.

La planificación es inherente al proceso de gobernar, ya que minimiza la incertidumbre, permite analizar causas, efectos e impactos de la situación problema, delimita e identifica alternativas viables, facilita la elección de la alternativa más adecuada a la problemática identificada, y una vez se tenga diseñada la solución, esta se incluye en la agenda de gobierno, a fin de que el tomador de decisiones la implemente. La planificación es un proceso continuo que incluye los diversos actores presentes en el territorio y ayuda a identificar de forma colectiva los cursos de acción deseados en la transformación de dicho territorio, ya sean estas políticas públicas, programas o proyectos de desarrollo. El Gráfico 2 presenta la interrelación entre la planificación y el acto de gobernar.

Figura 2.
Relación entre la planificación y el acto de gobernar



Fuente: Elaboración propia.



Consideraciones finales

Existe una imperante necesidad de establecer en el país una planificación regional que facilite el desarrollo de los territorios. Para ello es necesario tener en cuenta a la población como un elemento clave y estructurante en la forma y modelo de planificación que se lleve a cabo en el ámbito regional. Las regiones, de otro lado, no son solo un límite político-administrativo que se trace y que *per se*, esto permite obtener mejores niveles de bienestar, gobernabilidad y desarrollo territorial.

Si las regiones no son construidas desde la base con los actores territoriales, difícilmente se podrá construir un proceso de gestión colectiva que contenga una visión compartida de futuro, una apuesta económica con una estructura social coherente a las necesidades particulares, de modo que se satisfagan las crecientes necesidades que tiene cada región del país.

La dinámica demográfica sitúa al territorio en un contexto de necesidades álgidas en torno a demandas sociales, económicas e impactos ambientales, que de no tenerse en cuenta, pueden producir limitantes en el proceso de desarrollo regional y que entorpecen el equilibrio territorial.

La localización de la población en nueve áreas metropolitanas demanda una política focalizada que permita y facilite lograr equilibrios territoriales de forma tal que el proceso de planificación del desarrollo pueda ser evidente en las nueve áreas y permita satisfacer las necesidades y demandas de la población a lo cual se deben acotar las funciones de la planificación con el acucioso esfuerzo de los actores territoriales, tanto en la for-

mulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo como en la evaluación de los mismos.

Finalmente, entre los principales factores a tener en cuenta en el desarrollo regional en el país se deben considerar entre otros los siguientes:

- Falta de una política clara, para las regiones y desde estas.
- Definir el tipo y la localización de los grupos poblacionales del país.
- Falta de información disponible, oportuna y de calidad para la toma de decisiones sobre las regiones y en estas.
- Limitado acompañamiento a los actores regionales para poder establecer claramente la visión prospectiva de su propio desarrollo, herramientas y transferencia de conocimiento que les permita encarar dicho reto.
- Falta de aprovechamiento del bono demográfico (personas entre los 15 y 60 años). Este bono es positivo en la medida que existan fuentes de empleo para la población en edad productiva.
- Es fundamental comprender la composición demográfica a fin de conocer los perfiles poblacionales y las necesidades particulares de la población y, por ende, las escalas y formas de planeación para satisfacer dichas necesidades.
- El proceso y análisis de migración desde la zona rural debe realizarse a la luz de los fenómenos de conflicto armado, cambio climático, conflictos ambientales y explotación de la tierra, entre otros factores.
- Entender la relación entre región, regionalización y los procesos poblacionales como elementos estructurantes del territorio.



Referencias

- Alfonso R., Óscar A. (2010). *Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales*. Documentos de Trabajo No. 31. Bogotá-Colombia. Universidad Externado de Colombia - Facultad de Economía.
- Boisier, Sergio (1997). *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES.
- Cuervo Restrepo, Jorge Iván; Espinosa, José O., et al. (2005). *Colombia regional, alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) – Colombia (2010). *Guía para Alcaldes - El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo municipal*. Bogotá-Colombia: Taller Creativo de Aleida Sánchez B. Ltda. Editorial.
- Martín, Juan (2005). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. Serie Gestión Pública No. 51. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
- Moncayo, Edgar. *Conversatorio Población y desarrollo regional*. Universidad Piloto de Colombia. Mayo de 2014. Bogotá-Colombia.
- Montgomery, Keith. Wisconsin University (2014). *The Demographic Transition*. Recuperado de: <http://pages.uwc.edu/keith.montgomery/Demotrans/demtran.htm> (28 de mayo de 2014).
- Roldan, John Jairo. *Conversatorio Población y Desarrollo Regional*. Universidad Piloto de Colombia. Mayo de 2014. Bogotá-Colombia.
- Rubiano, Norma; González, Alejandro y otros (2003). *Población y Ordenamiento Territorial*. Universidad Externado, UFPB Colombia y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Colombia. En *Enfoque poblacional para ajustes y revisión de Planes de Ordenamiento Territorial*. UNFPA (2010).
- Sagawe, Thorsten, GTZ, Prodepaz (2005). *Regiones para complementar los niveles subnacionales*. En: *Colombia regional, Alternativas y estrategias*. Universidad Externado de Colombia – Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá-Colombia