

## LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA: UN ENFOQUE HACIA LA DIVERSIDAD REGIONAL E INTERCULTURAL

### DECENTRALIZATION AND TERRITORIAL PLANNING IN COLOMBIA: A FOCUS ON REGIONAL AND INTERCULTURAL DIVERSITY

Sandra Lorena Rosero Ordoñez<sup>1\*</sup>

#### RESUMEN

La descentralización se ha posicionado como un componente clave de la reorganización territorial en Colombia en el contexto actual, caracterizado por persistentes desigualdades regionales y demandas de mayor autonomía local. La literatura especializada ha mostrado que estos procesos generan efectos diferenciados según las condiciones institucionales, sociales y territoriales, y ha señalado la necesidad de análisis situados que permitan comprender sus implicaciones más allá de enfoques homogéneos. En este marco, el objetivo de la investigación fue analizar cómo la descentralización ha reconfigurado las territorialidades y las dinámicas socioespaciales en las regiones de Atlántico, Chocó, Amazonas y Nariño, considerando los impactos de la autonomía local en la identidad regional, la apropiación del espacio y la interacción intercultural. El estudio adoptó una metodología de enfoque mixto que combinó encuestas y trabajo cualitativo con actores territoriales, partiendo de la hipótesis de que la descentralización tiende a fortalecer centralidades y capacidades institucionales en regiones con mayor conectividad, mientras que en territorios con alta diversidad étnica persisten limitaciones estructurales. Los resultados confirman esta hipótesis al evidenciar contrastes regionales, tensiones entre escalas de planificación y desigualdades en la distribución espacial de recursos. Como principal logro, la investigación aporta una lectura situada de la descentralización como proceso de territorialización múltiple y ofrece insumos analíticos para el diseño de políticas de ordenamiento territorial diferenciadas, sensibles a las particularidades regionales.

**Palabras clave:** descentralización, identidad regional, interculturalidad, ordenamiento territorial.

#### ABSTRACT

Decentralization has become a key component of territorial reorganization in Colombia in the current context, characterized by persistent regional inequalities and increasing demands for greater local autonomy. Specialized literature has shown that these processes generate differentiated effects depending on institutional, social, and territorial conditions, highlighting the need for situated analyses that go beyond homogeneous approaches. Within this framework, the objective of this research was to analyze how decentralization has reconfigured territorialities and socio-spatial dynamics in the regions of Atlántico, Chocó, Amazonas, and Nariño, considering the impacts of local autonomy on regional identity, spatial appropriation, and intercultural interaction. The study adopted a mixed-methods approach that combined surveys with qualitative work conducted with territorial actors, based on the hypothesis that decentralization tends to strengthen centralities and institutional capacities in regions with greater connectivity, while structural limitations persist in territories with high ethnic diversity. The results confirm this hypothesis by revealing regional contrasts, tensions between planning scales, and inequalities in the spatial distribution of resources. As its main contribution, the research provides a situated understanding of decentralization as a process of multiple territorialization and offers analytical insights for the design of differentiated territorial planning policies sensitive to regional specificities.

**Keywords:** Decentralization, regional identity, interculturality, land use planning

---

<sup>1</sup> Universidad Externado, Colombia.

\* Autor de Correspondencia: [srosoero981@gmail.com](mailto:srosoero981@gmail.com)

## 1. INTRODUCCIÓN

La descentralización y el ordenamiento territorial han transformado la forma en que el Estado colombiano produce, regula y gobierna el espacio. Desde la Constitución de 1991, la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales no solo ha buscado mejorar la eficiencia institucional, sino también redistribuir poder en el territorio, promover modelos de desarrollo situados y reconocer la diversidad cultural y regional del país. No obstante, la implementación de estos procesos evidencia marcadas diferencias espaciales. Mientras algunas regiones han consolidado territorialidades estables y proyectos propios de planificación, otras enfrentan limitaciones derivadas de su configuración geográfica, la desigual provisión de infraestructura y la coexistencia de múltiples formas de apropiación del territorio.

En un país caracterizado por profundos contrastes ambientales, económicos y socioculturales, la descentralización interactúa con dinámicas territoriales altamente diferenciadas. En territorios indígenas, afrodescendientes y campesinos como los del Chocó, Amazonas y zonas rurales de Nariño se superponen territorialidades étnicas, administrativas y ambientales que generan tensiones entre escalas de gobernanza, regímenes de uso del espacio y sistemas de representación cultural. En contraste, regiones más integradas a redes nacionales e internacionales, como Atlántico, han utilizado la descentralización para consolidar centralidades urbanas y proyectos identitarios con mayor capacidad de proyección regional.

Aunque existe un cuerpo significativo de investigaciones sobre descentralización, buena parte de estos estudios privilegia su dimensión institucional y administrativa, dejando de lado su impacto en la producción del espacio y en la configuración de identidades regionales e interculturales. Analizar cómo la descentralización transforma las relaciones de poder en el territorio, cómo redistribuye capacidades entre regiones y cómo interactúa con territorialidades preexistentes resulta fundamental para avanzar hacia un ordenamiento territorial más justo y plural.

En este sentido, el estudio se orienta por la siguiente pregunta: ¿cómo influye la descentralización en la construcción de identidades regionales y en los procesos de integración intercultural en los territorios del Atlántico, Chocó, Amazonas y Nariño? Analizar esta cuestión permite situar los hallazgos en debates contemporáneos sobre territorialidad, gobernanza multinivel y producción social del espacio, y contribuye a fortalecer una reflexión geográfica que reconozca la diversidad y diferenciación territorial del país.

## 2. MARCO TEÓRICO

### *2.1 Territorialidad, descentralización y gobernanza en Colombia*

Desde la geografía crítica, el territorio se entiende no como una mera unidad administrativa, sino como una producción social del espacio en la que convergen relaciones de poder, prácticas culturales y lógicas diferenciadas de apropiación (Lefebvre, 1991; Harvey, 1996). Bajo esta perspectiva, la descentralización en Colombia excede la simple transferencia de competencias: constituye un proceso de reconfiguración de la espacialidad estatal que redistribuye autoridad, reordena escalas de gobernanza y redefine la posición de actores institucionales y comunitarios. En este sentido, la descentralización puede entenderse también como un proceso político secuencial, en el que la transferencia de funciones, recursos y autoridad entre niveles de gobierno produce efectos diferenciados en la configuración del poder territorial (Falleti, 2010).

Los trabajos de Brenner (2004) y Jessop (2008) muestran cómo los procesos de re-escalamiento del Estado generan nuevas formas de territorialización que alteran las jerarquías espaciales tradicionales. Así, la descentralización opera como un dispositivo multiescalar en el que municipios, departamentos, resguardos indígenas y consejos comunitarios afrodescendientes disputan recursos, competencias y legitimidad territorial.

El enfoque relacional de Massey (2005) permite comprender que las identidades regionales no son esencias territoriales fijas, sino construcciones resultantes de trayectorias históricas, movilidades y ensamblajes

socioculturales. Este marco es especialmente útil para analizar territorios como Chocó y Amazonas, donde dimensiones ambientales, étnicas y políticas generan tensiones frente a una descentralización estructurada desde lógicas estatales homogéneas. Complementariamente, las geografías legales permiten examinar cómo los marcos normativos producen espacios diferenciados y jerarquizados (Delaney, 2005), aspecto crítico en un país con múltiples regímenes territoriales étnicos y ambientales.

## *2.2 Descentralización, desigualdad territorial y gobernanza en Colombia*

Si bien la literatura clásica destaca el potencial democratizador y de eficiencia asociado a la descentralización (Ahumada, 2012; Borja, 2001; Fals Borda, 2006; Faguet, 2014), un enfoque geográfico permite observarla como un proceso que redistribuye poder espacial y transforma territorialidades institucionales y comunitarias. Las disparidades en capacidad fiscal, infraestructura y conectividad condicionan la autonomía real de los gobiernos territoriales (Burbano, 2015). Coincidiendo con Cepeda (2016), se evidencia que el Estado no es un contenedor uniforme, sino un entramado espacial heterogéneo donde los márgenes experimentan la descentralización de manera desigual.

En esta línea, estudios recientes evidencian que la gobernanza territorial también se expresa en sectores no tradicionales de la administración pública, como la inclusión financiera y la eficiencia de los mercados digitales, los cuales influyen en la reducción de brechas territoriales y en la ampliación de capacidades institucionales locales (Rosero Ordoñez, 2026a).

En contextos atravesados por conflicto armado y territorialidades étnicas históricas, la descentralización produce dinámicas ambivalentes: puede reducir tensiones al fortalecer instituciones locales, o reproducir desigualdades cuando consolida élites territoriales (González, 2013; Echeverry, 2011; Conde, 2014). Esta situación dialoga con Soja (2010), quien plantea que la justicia espacial depende de cómo los procesos políticos inciden en la distribución equitativa de recursos, oportunidades y capacidades.

## *2.3 Ordenamiento territorial y producción política del espacio*

El ordenamiento territorial reúne prácticas técnicas, normativas y sociopolíticas orientadas a regular el uso, ocupación y transformación del espacio (Congreso de la República, 1997; DNP, 2015). Desde la geografía crítica, estas prácticas no son neutrales: expresan formas de gubernamentalidad territorial que emergen de tensiones entre racionalidades estatales, ambientales y comunitarias (Etcheverry, 2010; Guhl, 2005; García, 2019).

Harvey (1996) y Lefebvre (1991) aportan claves para entender el ordenamiento como dispositivo de producción política del espacio que organiza centralidades, periferias y procesos de valorización desigual. Aunque los POT han avanzado en la articulación de escalas urbanas y rurales (Jaramillo, 2008; Leyva, 2012), su impacto depende de la coordinación multiescalar de decisiones (Pardo, 2011; Vásquez, 2017) y de capacidades institucionales heterogéneas. Brenner (2004) amplía esta lectura al mostrar que los instrumentos de planificación funcionan como mecanismos de reestructuración estatal que generan nuevas territorializaciones, reforzando centralidades y profundizando márgenes como Chocó y Amazonas.

De manera complementaria, investigaciones recientes sobre movilidad urbana en contextos metropolitanos muestran cómo las percepciones ciudadanas sobre calidad, seguridad y confort del transporte público inciden en la apropiación del espacio urbano y en la evaluación de la gestión territorial, evidenciando la dimensión vivida del ordenamiento territorial (Rosero Ordoñez, 2026b).

## *2.4 Territorialidades diversas, interculturalidad y multiterritorialidad*

En un Estado pluriétnico y multicultural, las territorialidades indígenas, afrodescendientes y campesinas configuran formas propias de autoridad, uso del espacio y manejo socioambiental (Restrepo, 2004; Wade, 2002; Ulloa, 2004). Estas expresiones se articulan con la noción de multiterritorialidad de Haesbaert (2011), según la cual los territorios son múltiples, superpuestos y disputados, y no unidades exclusivas o fijas.

Escobar (2014) profundiza esta perspectiva al mostrar que las territorialidades funcionan como ontologías relacionales que desafían la racionalidad estatal moderna. Cuando la descentralización no reconoce estas ontologías, surgen fricciones entre modelos institucionales de ordenamiento y prácticas comunitarias de apropiación del espacio (Arocha, 2006; Castillo, 2017; Mejía, 2016). En este marco, la interculturalidad entendida como proyecto político se convierte en herramienta para democratizar la gobernanza y reducir jerarquías territoriales (Walsh, 2007; Santos, 2010).

### *2.5 Integración regional y enfoques territoriales emergentes*

La integración regional se ha impulsado como estrategia para equilibrar capacidades, articular escalas y fortalecer la gobernanza territorial (Butorina & Borko, 2022; García-Ayllón et al., 2023). Desde la geografía, estos procesos se interpretan como reconfiguraciones multiescalares que reorganizan flujos, redes y centralidades (Massey, 2005; Soja, 2010). En paralelo, enfoques como la inteligencia territorial, la digitalización y la economía ecológica subrayan la necesidad de entender el territorio como un sistema dinámico y relacional (García-Madurga et al., 2020; Ferreira, 2023). La obra de Pantoja Álava (1989, 2010, 2012) recalca que la planificación sostenible requiere integrar dimensiones culturales, étnicas y ambientales para construir modelos de gestión territorial situados.

## **3. MATERIALES Y MÉTODOS**

### *3.1 Diseño de investigación*

El estudio adoptó un enfoque mixto exploratorio-interpretativo, con predominancia cualitativa y alcance descriptivo-analítico. Se fundamentó en la fenomenología social (Schutz, 1967) para comprender significados y prácticas territoriales, y en principios de teoría fundamentada (Glaser & Strauss, 1967) para construir categorías analíticas sobre gobernanza, identidad e interculturalidad.

### *3.2 Selección de regiones y municipios*

Se seleccionaron Atlántico, Chocó, Amazonas y Nariño por su diversidad étnica, heterogeneidad físico-geográfica y trayectorias contrastantes en descentralización. En cada departamento se eligieron 10 municipios (40 en total), aplicando criterios de representatividad territorial, accesibilidad y relevancia en procesos de ordenamiento.

### *3.3 Población y muestreo*

El estudio trabajó con dos grupos. El primero incluyó 60 actores institucionales y comunitarios, seleccionados mediante muestreo intencional para cubrir la diversidad de roles en gobernanza territorial. El segundo grupo incorporó aproximadamente 180 habitantes, seleccionados por conveniencia, garantizando variación sociodemográfica.

La selección de los actores respondió a la necesidad de incluir interlocutores clave en distintos contextos municipales y asegurar saturación informativa. En cuanto al componente cuantitativo, las encuestas permitieron recoger múltiples observaciones en los municipios, favorecer la variación sociocultural y mantener un balance entre cobertura territorial y factibilidad logística. Dadas las condiciones de acceso a los contextos locales, este componente se concibió con un alcance exploratorio; por ello, el muestreo por conveniencia no buscó asegurar representatividad estadística a nivel municipal, sino captar percepciones diversas en escenarios regionales heterogéneos. En consecuencia, los resultados derivados de las encuestas se interpretan como tendencias dentro del grupo estudiado, útiles para complementar el análisis cualitativo y fortalecer la lectura comparada entre territorios.

La articulación de ambos grupos permitió contrastar perspectivas institucionales, comunitarias y ciudadanas.

### *3.4 Instrumentos de recolección de datos*

- Encuestas Likert a 180 habitantes.
- Entrevistas semiestructuradas a 60 actores institucionales y comunitarios.
- Revisión documental de POT y documentos oficiales.

### *3.5 Procedimiento de recolección y análisis*

La recolección de información se desarrolló en tres fases: i) aplicación de encuestas a población residente en los municipios seleccionados; ii) realización de entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y comunitarios; y iii) revisión documental de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), planes de desarrollo municipal y normativa en materia de ordenamiento territorial, en particular la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011. Adicionalmente, se realizó un análisis de fuentes secundarias provenientes del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y el Sistema General de Participaciones, con el fin de contrastar las percepciones recogidas con indicadores de inversión pública y transferencias per cápita.

Las entrevistas fueron transcritas y analizadas mediante teoría fundamentada, a través de procesos de codificación abierta, axial y selectiva, con apoyo de software especializado (NVivo/Atlas.ti).

Las encuestas se procesaron mediante estadística descriptiva y análisis correlacional. Se empleó el coeficiente de Pearson considerando la aproximación de las escalas compuestas a nivel de intervalo; los resultados se interpretaron como asociaciones indicativas dentro de la muestra y se contrastaron con pruebas no paramétricas para evaluar la consistencia de los patrones identificados.

La integración de la información cuantitativa, cualitativa y documental se realizó mediante triangulación analítica, orientada a vincular los hallazgos empíricos con los marcos teóricos sobre producción del espacio, multiterritorialidad y gobernanza.

## **4. RESULTADOS**

### *4.1 Efectos percibidos de la descentralización en los territorios*

Los resultados muestran que la percepción sobre los efectos de la descentralización es diversa entre los participantes. En relación con la calidad de los servicios públicos, predomina una valoración favorable, aunque se mantienen respuestas neutrales y críticas. En cuanto a la asignación de recursos, las opiniones evidencian avances percibidos, pero también señalan persistencia de desigualdades territoriales.

Respecto al fortalecimiento de la identidad regional, la mayoría de los encuestados reconoce una mayor visibilidad de las tradiciones locales. En lo concerniente a la autonomía de comunidades indígenas y afrocolombianas, se observa una valoración positiva en términos de reconocimiento, aunque con percepciones divididas sobre su alcance efectivo en la toma de decisiones.

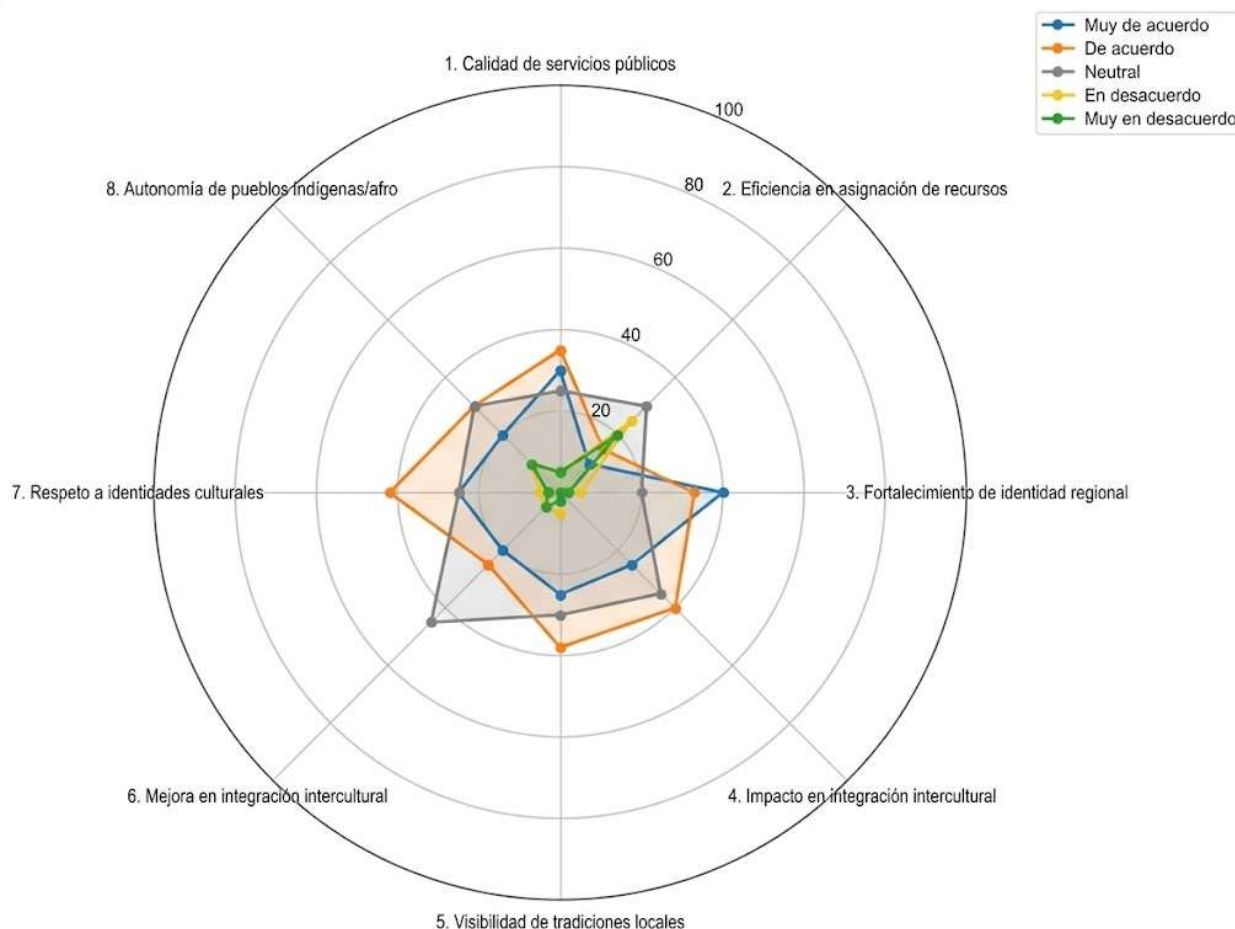


**Figura 1.** Distribución de las respuestas sobre los efectos de la descentralización en Colombia según la encuesta. Fuente: Elaboración propia con python 3.

Los resultados obtenidos en la encuesta sobre los efectos de la descentralización en Colombia reflejaron percepciones diversas entre los participantes respecto a los cambios en la calidad de los servicios públicos, la asignación de recursos, la identidad regional y la integración intercultural. La mayoría de los encuestados expresó una percepción favorable hacia los efectos de la descentralización en ciertos aspectos clave. Por ejemplo, un 65% de los participantes indicó estar de acuerdo o muy de acuerdo con que la descentralización ha mejorado la calidad de los servicios públicos, mientras que un 73% opinó que ha fortalecido la identidad regional.

Sin embargo, los datos también sugirieron una evaluación más moderada en aspectos relacionados con la eficiencia en la asignación de recursos y la mejora en la integración intercultural, con un equilibrio de respuestas entre opiniones positivas y neutrales o negativas. Estos resultados, presentados en la Tabla 1, proporcionan una visión general de las percepciones de los encuestados sobre la descentralización y sus efectos, y destacan tanto los logros percibidos como las áreas donde persisten desafíos según la opinión pública.

#### 4.2 Voces territoriales sobre la descentralización y sus desafíos

Las entrevistas a líderes comunitarios, funcionarios locales y expertos revelan percepciones diversas sobre los efectos de la descentralización. Algunos participantes destacaron mejoras en la asignación de recursos y en la

visibilidad de las identidades regionales, mientras que otros señalaron persistencia de desigualdades y limitaciones en la ejecución de políticas.

En relación con la autonomía local, varias voces reconocieron avances formales, pero coincidieron en que la aplicación práctica de estas competencias es desigual entre territorios. Asimismo, se identificaron contradicciones: mientras ciertas comunidades valoran positivamente la descentralización, otras perciben que la concentración de decisiones en instancias centrales sigue limitando la participación efectiva.

**Tabla 1.** Resumen de respuestas de los entrevistados sobre la descentralización en Colombia. Fuente: Elaboración propia. 2026.

| Tema abordado                                  | Percepción positiva (%) | Percepción negativa (%) | Opinión neutral (%) | Resumen cualitativo de las respuestas                                                                                                                           |
|------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asignación de recursos en la descentralización | 40%                     | 45%                     | 15%                 | La mayoría percibe problemas en la equidad y eficiencia en la distribución de recursos entre regiones.                                                          |
| Fortalecimiento de identidades regionales      | 70%                     | 20%                     | 10%                 | La descentralización ha permitido visibilizar tradiciones locales y fortalecer la identidad regional, especialmente en comunidades indígenas y afrocolombianas. |
| Promoción de la diversidad cultural            | 65%                     | 25%                     | 10%                 | La mayoría coincide en que la descentralización ha sido favorable para la inclusión de prácticas culturales locales en la administración territorial.           |
| Impacto en la autonomía de comunidades locales | 50%                     | 35%                     | 15%                 | Existen avances en la autonomía de comunidades, pero se señala una falta de recursos suficientes para ejercerla plenamente.                                     |
| Desafíos en la implementación de políticas     | 30%                     | 55%                     | 15%                 | Se destacan obstáculos, como la falta de capacitación y recursos en algunas zonas, lo que limita el éxito de la descentralización.                              |

El análisis de las entrevistas semi-estructuradas permitió comprender cómo las políticas de descentralización han sido percibidas en cuatro departamentos con notable diversidad étnica y cultural de Colombia: Atlántico (Caribe), Chocó (Pacífica), Amazonas (Amazonía) y Nariño (Andina). En cada región, se seleccionaron municipios que han implementado políticas de descentralización con éxito en contextos tanto urbanos como rurales.

En el Caribe, los participantes resaltaron un fortalecimiento de la identidad cultural a nivel local. Se reconocen avances en la inclusión de prácticas y manifestaciones culturales tradicionales en las políticas públicas.

[...] El Caribe ha sido históricamente una región con un sentido identitario muy fuerte, y creo que la descentralización ha reforzado eso. Hoy tenemos más posibilidades de incluir nuestras fiestas, músicas y saberes en los planes de desarrollo local. Sin embargo, si no se acompaña de inversión adecuada, todo se queda en el papel. Necesitamos que esa identidad también se traduzca en oportunidades reales [...].

(E8. Gestora cultural y funcionaria de planeación municipal, Atlántico, 3 de febrero de 2025).

En el Pacífico, los entrevistados valoraron los avances en la participación de comunidades afrocolombianas en la gobernanza territorial, aunque señalaron limitaciones en términos de formación técnica.

[...] En el Pacífico hemos ganado espacios de participación, especialmente para los consejos comunitarios y organizaciones afro. Pero todavía sentimos que nos falta formación y acompañamiento técnico para incidir realmente en las decisiones. La descentralización no puede ser solo formal. Si no hay capacidad instalada, la autonomía se vuelve simbólica y no práctica [...].

(E11. Representante de consejo comunitario afrocolombiano, Quibdó, Chocó, 28 de enero de 2025).

En la región Amazónica, las respuestas evidenciaron que la descentralización ha permitido una mayor autonomía y visibilidad de las tradiciones indígenas. Sin embargo, persisten desafíos en la sostenibilidad de los recursos asignados:

[...] Aunque la descentralización nos ha permitido tomar decisiones más cercanas a nuestras realidades, todavía enfrentamos barreras para acceder de forma equitativa a los recursos. En nuestra comunidad indígena, por ejemplo, hay más representación, pero seguimos dependiendo de decisiones del nivel central que desconocen nuestras prioridades culturales. Nos dan voz, pero no siempre voto con poder real [...].

(E5. Líder indígena del resguardo Ticuna, departamento del Amazonas, 15 de enero de 2025).

En ese sentido, Nariño región de la zona Andina, los encuestados mencionaron avances en la integración de la diversidad cultural en los procesos de planificación, aunque señalaron que las áreas rurales aún enfrentan limitaciones para acceder a los beneficios de la descentralización en la misma medida que las áreas urbanas.

[...] En municipios como el nuestro, que están lejos de los centros urbanos, la descentralización ha sido una promesa a medias. Hay más espacios para discutir lo nuestro, nuestras prácticas y costumbres andinas, pero aún enfrentamos muchas trabas para que eso se traduzca en inversión o proyectos concretos. A veces sentimos que seguimos dependiendo del centro, aunque el discurso diga lo contrario [...]. (E9. Líder comunitario rural y representante de JAC, zona alta de Nariño, 22 de febrero de 2025).

#### *4.3 Estructura relacional de las variables territoriales*

La descentralización, entendida como un proceso que reconfigura las relaciones entre Estado y territorio, se refleja también en las interpretaciones que los actores locales construyen sobre su entorno. En este marco, los datos recogidos muestran una apreciación favorable de la descentralización, acompañada por un fortalecimiento del sentido de identidad regional y por niveles intermedios de integración intercultural. Estos resultados sugieren que sus efectos no se limitan a la esfera administrativa, sino que alcanzan dimensiones simbólicas y sociales vinculadas a la manera en que se vive y se significa el territorio.

Dado el carácter exploratorio del componente cuantitativo y la distribución de la muestra en múltiples municipios, las asociaciones identificadas deben interpretarse como patrones indicativos dentro del grupo analizado, más que como relaciones generalizables a nivel poblacional. No obstante, su consistencia con los hallazgos cualitativos permite fortalecer la lectura integrada de las dinámicas territoriales.

Al examinar las relaciones entre las variables, se identifican asociaciones de intensidad moderada. Una

percepción más positiva de la descentralización se vincula con un mayor sentido de pertenencia regional, mientras que la identidad regional mantiene una relación estrecha con las dinámicas de interculturalidad. Esto indica que los procesos de gestión territorial influyen no solo en la organización institucional, sino también en la forma en que los actores locales reconocen, articulan y valoran la diversidad cultural presente en sus territorios.

Estas relaciones se sintetizan en la Figura 2, que presenta un gráfico radar con las medias de cada variable analizada. Esta representación permite una lectura integrada de los patrones predominantes y facilita la comparación visual de las afinidades y diferencias en las opiniones expresadas por los participantes.

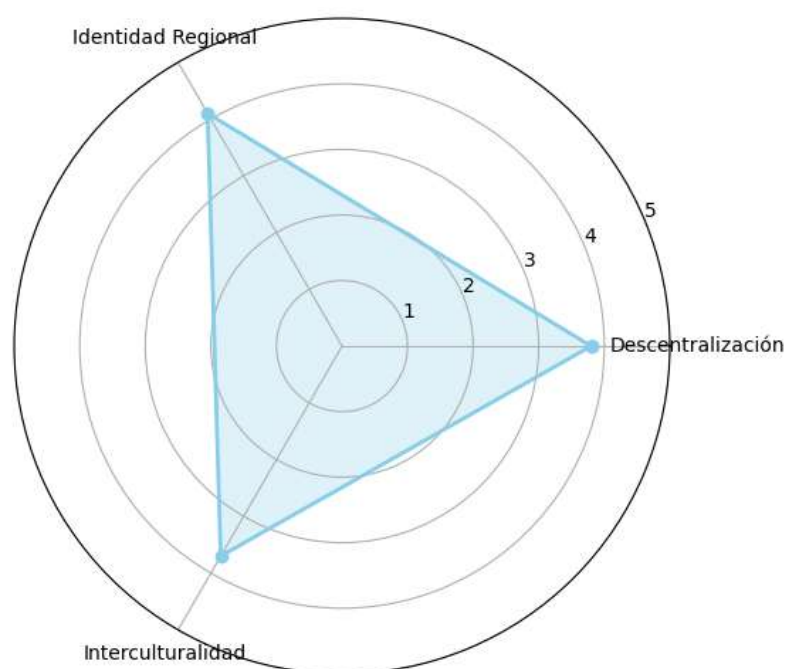


**Figura 2.** Radar de medias de variables: percepción sobre la descentralización, identidad regional e interculturalidad. Fuente: Elaboración propia con python 3.

Los resultados muestran una tendencia favorable hacia la descentralización y un fortalecimiento de la identidad regional, con una correlación moderada que sugiere que una mejor percepción de este proceso se asocia con un mayor sentido de pertenencia y con dinámicas de integración intercultural más consistentes. Las medidas de tendencia central y dispersión permiten observar tanto los valores predominantes como la variabilidad de las respuestas, evidenciando una relación moderada y consistente entre las dimensiones analizadas, en la que una valoración más alta de la descentralización se vincula con el fortalecimiento de la identidad local y la convivencia intercultural.

#### *4.4 Convergencias entre políticas territoriales, identidad regional e interculturalidad*

La revisión de documentos clave como planes de ordenamiento territorial, informes institucionales y lineamientos de política pública permitió reconocer cómo se ha planteado y materializado la descentralización en los territorios analizados. A partir de estos insumos fue posible identificar orientaciones y acciones dirigidas al fortalecimiento de la gestión local, así como las distintas maneras en que la identidad regional y la interculturalidad han sido incorporadas en los instrumentos de planificación. Al poner estos hallazgos en diálogo con los resultados de las encuestas y las entrevistas, se amplió la comprensión de los efectos de la

descentralización, mostrando tanto convergencias como tensiones entre el marco normativo y las experiencias territoriales. En este contexto, la Tabla 2 resulta fundamental para situar las políticas en su escenario de implementación y para entender su incidencia en la transformación de las identidades locales.

**Tabla 2.** Resumen del análisis documental sobre descentralización por región. Fuente: Elaboración propia, 2026.

| Región              | Documento                                           | Estrategias implementadas                                                                                    | Enfoque sobre identidad regional                                                      | Enfoque sobre interculturalidad                                                                 |
|---------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Atlántico (Caribe)  | Plan de Ordenamiento Territorial                    | Descentralización de servicios públicos, mejora de infraestructuras educativas y sanitarias.                 | Promoción de la identidad cultural caribeña, valorización de tradiciones.             | Fomento de la integración de comunidades afrocolombianas y mestizas.                            |
| Chocó (Pacífica)    | Informe Gubernamental                               | Asignación de recursos para el fortalecimiento de la autonomía local y la capacitación en gestión pública.   | Reconocimiento de las comunidades indígenas y afrocolombianas del Pacífico.           | Creación de mecanismos para el respeto a la diversidad cultural, y actividades interculturales. |
| Amazonas (Amazonía) | Políticas Públicas de Descentralización             | Descentralización de recursos destinados a la protección ambiental y los pueblos indígenas.                  | Protección de las identidades culturales de las comunidades indígenas amazónicas.     | Programas de integración intercultural con pueblos indígenas, respetando su cosmovisión.        |
| Nariño (Andina)     | Plan de Desarrollo Regional (Gobernación de Nariño) | Implementación de políticas de descentralización en áreas rurales y urbanas, con enfoque en infraestructura. | Fortalecimiento de la identidad regional andina, preservación de tradiciones locales. | Inclusión de la diversidad cultural en la educación y en el desarrollo territorial.             |

El análisis de la tabla muestra que las estrategias implementadas en las regiones de Atlántico, Chocó, Amazonas y Nariño, dentro del marco de la descentralización, varían en sus enfoques y prioridades. En el Atlántico (Caribe), se da un fuerte énfasis en la valorización de la identidad cultural caribeña y la integración de comunidades afrocolombianas, mientras que en Chocó (Pacífica), se destacan las políticas de fortalecimiento de la autonomía local y la promoción de la diversidad cultural en sus comunidades afrocolombianas e indígenas. En la región Amazonas, la descentralización se orienta hacia la protección ambiental y la preservación de las identidades indígenas, con un enfoque especial en la integración intercultural con las comunidades originarias. Finalmente, en Nariño (Andina), se destaca la preservación de las tradiciones andinas y la integración de la diversidad cultural en las políticas educativas y de desarrollo territorial. En general, todas las regiones reflejan un esfuerzo por integrar las identidades culturales y promover la interculturalidad, aunque con enfoques particulares adaptados a sus contextos y necesidades locales.

5. DISCUSIÓN

Los resultados evidenciaron que la descentralización en Colombia no solo reorganizó competencias administrativas, sino que reconfiguró la producción del espacio de manera diferenciada según las trayectorias

históricas, la composición sociocultural y las formas de territorialidad presentes en cada región. Este hallazgo confirma que el territorio debe entenderse como una construcción socioespacial en permanente disputa (Lefebvre, 1991; Harvey, 1996) y no como un simple soporte para la acción estatal.

En regiones como Atlántico y parte de Nariño, la descentralización fortaleció espacialidades relacionales que articularon identidades locales, prácticas culturales y mecanismos de participación comunitaria. Esta dinámica coincide con los planteamientos de Massey (2005) sobre la configuración del territorio como encuentro de múltiples relaciones y narrativas. La visibilidad de identidades afrodescendientes, indígenas y campesinas en los procesos de gobernanza territorial sugiere que la descentralización funcionó, en estos contextos, como un espacio de afirmación cultural y de ampliación de las capacidades locales para incidir en la toma de decisiones, como también lo muestran estudios recientes en América Latina (Rodríguez-Pose, 2020). En esta misma línea, aproximaciones sobre la dimensión vivida del territorio urbano evidencian cómo las transformaciones espaciales también se expresan en sensibilidades, experiencias y formas de apropiación cotidiana del espacio (Rosero Ordoñez, 2025).

Sin embargo, los resultados revelaron que estos avances no se distribuyen de manera homogénea. En territorios étnicos del Chocó y la Amazonia, la descentralización normativa no se tradujo en autonomía efectiva ni en redistribución equitativa de recursos, lo cual evidencia los límites estructurales de la estatalidad multiescalar (Jessop et al., 2008). Las superposiciones entre territorios indígenas, afrodescendientes, ambientales y administrativos generan multiterritorialidades (Haesbaert, 2011) que dificultan la implementación de políticas y producen tensiones entre regímenes normativos coexistentes, en línea con las “geografías legales” descritas por Delaney (2005). Estas dinámicas confirman que la descentralización opera sobre un mosaico de territorialidades heterogéneas que no responden a un único modelo estatal, sino a múltiples formas de concebir el territorio (Escobar, 2014).

En relación con la identidad regional, el 73% de los encuestados reportó mayor valoración de las culturas locales, lo que indica que la descentralización puede actuar como mecanismo de (re)territorialización del sentido de pertenencia. Sin embargo, esta construcción identitaria muestra variaciones espaciales que remiten a la interacción entre historia regional, capacidades institucionales y prácticas socioculturales, coherente con las aproximaciones de Agnew (2011) sobre la interacción entre lugar, política y escala.

La interculturalidad se posiciona como un eje crítico. A diferencia de la identidad regional, que refiere a sentidos de pertenencia territorial, la interculturalidad se manifiesta en la interacción —frecuentemente asimétrica— entre marcos institucionales estatales y sistemas normativos propios de comunidades indígenas y afrodescendientes. Aunque el 65% de los encuestados percibe avances en la integración étnica, persiste una brecha entre la normativa y las prácticas territoriales. La limitada adecuación de los instrumentos de ordenamiento a sensibilidades culturales y lógicas territoriales propias evidencia que la planeación estatal continúa priorizando enfoques técnico-administrativos que no siempre dialogan con las ontologías locales (Escobar, 2014).

A partir de estas limitaciones, los hallazgos sugieren la necesidad de avanzar hacia instrumentos de ordenamiento territorial más sensibles a la diversidad cultural, particularmente en territorios como Chocó y Amazonas. Esto implica incorporar cartografías sociales y culturales como insumo técnico, reconocer el papel de autoridades propias en los procesos de decisión, integrar usos simbólicos y espirituales del territorio en las zonificaciones y fortalecer mecanismos de consulta intercultural en la formulación de los POT. Estas transformaciones resultan clave para avanzar hacia formas de gobernanza territorial más inclusivas y culturalmente situadas.

Los análisis cuantitativos respaldan estas tendencias, mostrando correlaciones positivas entre descentralización e identidad regional ( $r = 0.62$ ) e integración intercultural ( $r = 0.58$ ). No obstante, apenas el 25% de los encuestados percibe una distribución adecuada de recursos, mientras que el 45% identifica desigualdades persistentes. Estos resultados evidencian tensiones en torno a la redistribución territorial y sugieren una brecha entre el diseño institucional de la descentralización y su implementación en los contextos

locales. En este sentido, la convergencia entre las valoraciones de los actores y los patrones reportados en la literatura sobre desigualdad territorial (Harvey, 1996; Brenner, 2004) indica que las limitaciones del modelo no se restringen al plano discursivo, sino que se inscriben en dinámicas espaciales más amplias.

En perspectiva comparada, los resultados dialogan con estudios sobre gobernanza territorial en contextos pluriculturales de África, Asia y América Latina, que subrayan la importancia de articular capacidades locales, justicia distributiva y reconocimiento cultural. La experiencia colombiana reafirma que la descentralización es un proceso territorialmente situado que produce efectos espaciales diferenciados según las lógicas culturales, institucionales y ambientales.

En conjunto, los hallazgos aportan a la reflexión geográfica mostrando que la descentralización no solo opera como un mecanismo administrativo, sino como un proceso que incide en la configuración de relaciones espaciales, sociales y culturales en los territorios. Para consolidarse como mecanismo de cohesión social e integración intercultural, requiere modelos de gobernanza sensibles a la diversidad territorial, capaces de articular normativas estatales con prácticas locales y de distribuir recursos de manera justa. Solo así será posible avanzar hacia un ordenamiento territorial más equitativo, multiescalar y culturalmente situado.

## 6. CONCLUSIONES

La descentralización y el ordenamiento territorial en Colombia generaron efectos complejos y diferenciados según las características históricas, institucionales y socioculturales de cada región. Mientras en territorios del Caribe y del suroccidente andino se fortalecieron la participación comunitaria, la visibilidad de identidades locales y prácticas de integración intercultural, en el Pacífico y la Amazonia persistieron limitaciones asociadas a capacidades institucionales, dispersión geográfica y superposición de territorialidades, que reducen el alcance efectivo de las políticas descentralizadoras.

Los instrumentos de planificación territorial han contribuido al reconocimiento de la diversidad cultural; sin embargo, su impacto depende de la articulación entre herramientas técnicas y prácticas socioculturales. Esta brecha pone en evidencia la necesidad de enfoques más sensibles a las formas locales de habitar, que permitan una distribución más equitativa de los beneficios del territorio.

En este contexto, la descentralización puede constituirse en un mecanismo estratégico para fortalecer la cohesión social, la identidad regional y el desarrollo inclusivo, en la medida en que se acompañe de capacidades institucionales, participación efectiva y criterios adaptados a la diversidad territorial.

El estudio aporta a la comprensión de la descentralización como un proceso que trasciende lo administrativo y se inscribe en la configuración de relaciones espaciales, sociales y culturales. En este sentido, la experiencia colombiana sugiere la necesidad de modelos de gobernanza territorial flexibles y diferenciados, orientados a garantizar una distribución más equitativa de los recursos, el reconocimiento efectivo de la diversidad cultural y la inclusión de actores locales en la toma de decisiones, como base para avanzar hacia formas de ordenamiento más justas y sostenibles.

## REFERENCIAS

- Ahumada, C. (2012). La descentralización en Colombia: ¿Un proceso inconcluso? *Revista de Economía Institucional*, 14(27), 183–208.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Plan de ordenamiento territorial de Bogotá D. C. 2019–2031*.
- Arocha, J. (2006). Diversidad cultural y conflicto en Colombia. *Revista de Estudios Culturales*, (18), 19–32.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución política de Colombia*.

- Borja, J. (2001). Descentralización y democracia: Reflexiones sobre el caso colombiano. *Revista de Estudios Sociales*, (8), 11–20.
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- Burbano, A. (2015). *Financiación de la descentralización en Colombia: Retos y perspectivas* (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 223). Banco de la República.
- Butorina, O. V., & Borko, Y. A. (2022). Benefits of regional integration: Redefining the concept. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 92(S2), S105–S112. <https://doi.org/10.1134/S1019331622080020>
- Camacho, A. (2009). Descentralización y gobernabilidad en Colombia: Una evaluación crítica. *Revista de Ciencia Política*, 29(1), 127–148.
- Castillo, E. (2017). Diversidad étnica y políticas públicas en Colombia. *Revista de Estudios Étnicos*, (29), 11–30.
- Cepeda, M. E. (2016). Descentralización y desarrollo local en Colombia: Avances y desafíos. *Revista de Derecho del Estado*, (37), 195–219.
- Conde, C. (2014). Descentralización y participación ciudadana en Colombia: ¿Una relación virtuosa? *Revista de Estudios Políticos*, (165), 183–206.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997: Ley de desarrollo territorial*.
- De la Torre, C. (2011). Interculturalidad y desarrollo local en Colombia. *Revista de Estudios de Desarrollo Local*, (19), 36–45.
- Delaney, D. (2005). *Territory: A short introduction*. Blackwell.
- Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Sistema General de Participaciones*. <https://www.dnp.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Política nacional de ordenamiento territorial*.
- Díaz, A. (2017). Descentralización y gestión pública en Colombia: Una mirada desde la administración local. *Revista de Administración Pública*, (244), 85–104.
- Echeverry, J. C. (2011). Descentralización y equidad territorial en Colombia: Un análisis de las transferencias intergubernamentales. *Lecturas de Economía*, (74), 11–40.
- Egaña Baraona, R., & Márquez Poblete, M. A. (2020). La planificación gubernamental en América Latina y en Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 78, 151–170. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2020.61425>
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones UNAULA.
- Etcheverry, J. (2010). Ordenamiento territorial en Colombia: Reflexiones sobre el modelo de gestión. *Revista de Derecho del Estado*, (25), 32–54.

- Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>
- Fajardo, D. (2002). El ordenamiento territorial en Colombia: Una visión desde la geografía. *Revista de Estudios Geográficos*, 63(249), 41–63.
- Falleti, T. G. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>
- Fals Borda, O. (2006). La descentralización en Colombia: ¿Un proceso de modernización o de democratización? *Revista de Estudios Sociales*, (23), 11–20.
- Ferreira, A. T. D. (2023). Urban forests, territorial planning and political stability: Key factors to face climate change in a megacity. *Sustainability*, 15(13), 10092. <https://doi.org/10.3390/su151310092>
- García, C. (2019). Descentralización y políticas públicas en Colombia: Una evaluación de la gestión territorial. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (21), 13–30.
- García-Ayllón, S., Miralles-García, J. L., & Sowińska-Świerkosz, B. (2023). Challenges in sustainable urban planning and territorial management for the XXI century. *Frontiers in Environmental Science*. <https://doi.org/10.3389/fenvs.2023.1252835>
- García-Madurga, M.-Á., Grilló-Méndez, A.-J., & Esteban-Navarro, M.-Á. (2020). Territorial intelligence, a collective challenge for sustainable development. *Social Sciences*, 9(7), 126. <https://doi.org/10.3390/socsci9070126>
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine.
- González, J. I. (2013). Descentralización y desarrollo rural en Colombia: Una mirada desde los territorios. *Revista de Estudios Agrarios*, (35), 45–68.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*.
- Guerrero, P. (2015). Interculturalidad y paz en Colombia. *Revista de Estudios de Paz*, (21), 33–57.
- Guerrero, R. (2010). Descentralización y conflicto armado en Colombia: Una relación compleja. *Revista de Estudios Políticos*, (149), 75–102.
- Guhl, A. (2005). Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en Colombia. *Revista de Estudios Ambientales*, (11), 9–28.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- Hale, C. R. (2006). Más que un indio (y) más que pobre...: La lucha por la libre determinación indígena, la política neoliberal y el multiculturalismo en América Latina. *Revista de Estudios Sociales*, (23), 32–40.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Blackwell.

Hernández, F. (2018). Descentralización y medio ambiente en Colombia: Una mirada desde la gestión territorial. *Revista de Derecho Ambiental*, (48), 39–46.

Induvallas. (2017). *Guía para la formulación de planes de ordenamiento territorial*.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2018). *Atlas de Colombia* (edición digital). <https://www.colombiainmapas.gov.co/>

Jaramillo, S. (2008). Ordenamiento territorial y equidad social en Colombia. *Revista de Estudios Urbanos*, (17), 18–21.

Jessop, B. (2008). *State power: A strategic-relational approach*. Polity Press.

Jiménez, F. (2016). Descentralización y salud en Colombia: Una mirada desde la gestión local. *Revista de Salud Pública*, 18(2), 42–52.

Lefebvre, H. (1991). *The production of space* (D. Nicholson-Smith, Trad.). Blackwell. (Trabajo original publicado en 1974)

León, E. (2018). Diversidad sexual y derechos humanos en Colombia. *Revista de Estudios de Género*, (47), 41–63.

Ley 1454 de 2011. (2011, 28 de junio). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial*. Diario Oficial No. 48.115.

Ley 388 de 1997. (1997, 18 de julio). *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.091.

Leyva, P. (2012). Ordenamiento territorial y conflicto armado en Colombia. *Revista de Estudios Políticos*, (154), 29–33.

López, C. (2012). Descentralización y educación en Colombia: Una mirada desde la gestión territorial. *Revista de Educación*, 36(1), 14–26.

Martínez, A. (2019). Descentralización y cultura en Colombia: Una mirada desde la gestión local. *Revista de Estudios Culturales*, (49), 28–39.

Martínez, M. (2016). Ordenamiento territorial y gestión del riesgo en Colombia. *Revista de Estudios de Riesgos*, (12), 41–53.

Martínez, R. (2012). Diversidad religiosa y libertad de culto en Colombia. *Revista de Estudios Religiosos*, (25), 27–35.

Massey, D. (2005). *For space*. SAGE Publications.

Mejía, R. (2016). Interculturalidad y salud en Colombia. *Revista de Salud Intercultural*, (14), 19–30.

Molina, C. (2019). Ordenamiento territorial y participación ciudadana en Colombia. *Revista de Estudios de Participación*, (22), 27–47.

- Moncayo, V. (2007). Ordenamiento territorial y desarrollo regional en Colombia. *Revista de Estudios Regionales*, (15), 35–49.
- Mora, C. (2019). Diversidad lingüística y políticas educativas en Colombia. *Revista de Estudios Lingüísticos*, (31), 38–60.
- Ocampo, J. A. (2008). Descentralización y desarrollo económico en Colombia: Una mirada desde la teoría del desarrollo. *Revista de Economía Institucional*, 10(19), 19–36.
- Ospina, W. (2015). Ordenamiento territorial y medio ambiente en Colombia. *Revista de Estudios Ambientales*, (22), 43–50.
- Pantoja Álava, M. E. (1989). Geografía y economía ecológica: Una razón para integrar el conocimiento en el ordenamiento territorial ecológico. *Revista de Investigación Geográfica de la Universidad de Nariño*.
- Pantoja Álava, M. E. (2010). Geografía económica del sector terciario de Nariño en la producción regional. *Revista de Ciencias y Humanidades de la Pontificia Universidad Javeriana*, 12(3), 45–67.
- Pantoja Álava, M. E. (2012). *Dinámicas funcionales de sistemas urbano-regionales: Una aproximación desde la economía ecológica* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio REDCOL.
- Pantoja Álava, M. E. (2012). *Dinámicas funcionales de sistemas urbano-regionales periféricos como reflejo de la globalización en el siglo XXI: Un caso en la frontera colombo-ecuatoriana* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional Universidad Nacional de Colombia. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=334218>
- Pardo, R. (2011). Ordenamiento territorial y políticas públicas en Colombia. *Revista de Gestión Pública*, (19), 22–36.
- Restrepo, E. (2004). *Políticas de la alteridad: Etnización de las “comunidades negras” en Colombia*. Editorial Universidad del Cauca.
- Reyes, A. (2013). Ordenamiento territorial y desarrollo rural en Colombia. *Revista de Estudios Agrarios*, (37), 18–33.
- Rodríguez-Pose, A. (2020). *Institutions and the fortunes of territories*. *Regional Science Policy & Practice*, 12(3), 371–386. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12277>
- Rosero Ordoñez, S. L. (2025). Bogotá emocional y digital: sensibilidades urbanas. *Universitas*, 42, 15–35. <https://doi.org/10.17163/uni.n42.2025.01>
- Rosero Ordoñez, S. L. (2026a). Movilidad urbana y percepción ciudadana: calidad, seguridad y confort del transporte público en Bogotá. *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo*, 15(30), e5992. <https://doi.org/10.18537/est.v015.n030.a02>
- Rosero Ordoñez, S. L. (2026b). Análisis del impacto de las Fintech en la inclusión financiera, la eficiencia del mercado y la innovación financiera. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 21(2). <https://doi.org/10.21919/remef.v21i2.1043>

- Sánchez, F. (2010). Ordenamiento territorial y economía política en Colombia. *Revista de Economía Política*, (28), 10–20.
- Santos, B. de S. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Ediciones Trilce.
- Schutz, A. (1967). *The phenomenology of the social world* (G. Walsh & F. Lehnert, Trans.). Northwestern University Press. (Trabajo original publicado en 1932)
- Soja, E. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Ulloa, A. (2004). *La construcción del nativo ecológico: Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Vásquez, J. (2017). Ordenamiento territorial y gobernabilidad local en Colombia. *Revista de Estudios de Gobierno Local*, (14), 18–25.
- Wade, P. (2002). *Música, raza y nación: Música tropical en Colombia*. Vicepresidencia de la República.
- Walsh, C. (2007). Interculturalidad, colonialidad y educación. *Educación y Pedagogía*, 19(48), 15–30.