

Tania Giraldo Ospina

Determinantes de ordenamiento territorial para una región metropolitana en Colombia

Presentación

La última década en Colombia se ha caracterizado por avances legislativos como resultado de la Constitución Política de 1991, la cual brindó un nuevo escenario para la normatividad urbana y regional en el país. Este marco normativo obligó a los municipios a desarrollar Planes de Ordenamiento Territorial¹ (POT) en todo el país. En algunos casos son Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, en otros son Esquemas de Ordenamiento Territorial, dependiendo del número de habitantes que posea cada municipio. Esta situación modificó los procesos de planeación y gestión del desarrollo urbano regional exigiendo la prevalencia del interés general sobre el particular y la proyección de las ciudades en un ámbito metropolitano y regional, por encima de las jurisdicciones municipales. Adicionalmente, la ley obligó al ordenamiento territorial a considerar las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales y la articulación con los planes ambientales. Ahora las ciudades se incorporan a redes urbano-regionales y a ámbitos superiores de planificación y gestión, que superan los límites de los perímetros urbanos.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales en materia legislativa para la planificación y gestión del desarrollo urbano regional durante los últimos años, muchos municipios aún consideran el POT como un obstáculo para el futuro del municipio y siguen pensando erróneamente que su desarrollo puede lograrse de manera aislada.

1. Referentes conceptuales del desarrollo regional y la integración territorial

Las regiones son ámbitos de planificación territorial y están conformadas por un conjunto de elementos que cumplen una función determinada, que para este caso se han considerado los municipios, como las unidades básicas de planificación territorial. La posición de cada uno de estos elementos determina una trama, y ésta a su vez configura una estructura, producto de las relaciones entre ellos. De la interacción y la articulación entre las funciones de cada elemento resulta una función propia del conjunto, que posibilita la configuración de un sistema territorial.

Al interior de este sistema territorial se pueden generar otros sistemas conformados mínimo por dos municipios, determinados por una función común que responde a necesidades e intereses similares, los cuales comprenden interacción de procesos con beneficios mutuos. Estos subsistemas constituyen los niveles intermedios de la organización del territorio al interior de la región.

¹ De acuerdo al artículo 9 de la ley 388 de 1997, los municipios colombianos deben elaborar un instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán de acuerdo al número de habitantes así: a) Planes de ordenamiento territorial para población superior a los 100.000 habitantes. b) Planes básicos de ordenamiento territorial: para municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes. c) Esquemas de ordenamiento territorial: para municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Estos sistemas territoriales permiten la ampliación de su estructura y la inclusión de múltiples escalas territoriales y centros urbanos, porque deben desarrollar capacidad de adaptación, resiliencia y flexibilidad en el espacio y en el tiempo, es decir, son estructuras diacrónicas² porque pueden tener temporalidades y espacialidades diferentes.

Estas estructuras no tienen la limitante de la contigüidad física, sus vínculos pueden ocurrir con otros municipios con los que guarda otro tipo de relaciones, por ejemplo, administrativas y de gestión para la promoción de productos agrícolas y su proyección comercial. Lo más importante no es su integración espacial sino su integración funcional, que puede surgir a partir de redes de mercado, innovación tecnológica o cadenas productivas, entre otras, dependiendo del interés de asociación, las cuales pueden promover posteriormente la construcción de infraestructura para el desarrollo de sus vínculos espaciales. Estas redes de intercambio permiten integrar varias poblaciones e implementar procesos de planificación y gestión de manera conjunta.

Sus estrategias para lograr el desarrollo territorial deben ser: complementarias, incluyentes, y flexibles para la conformación, desintegración, anexión y supresión de subestructuras, cooperación supramunicipal e intermunicipal, y subsidiariedad. Dicho dinamismo evita las disparidades en el desarrollo regional, porque está condicionado al reconocimiento de capacidades diferenciales en cuanto a la administración y gestión del territorio de cada municipio, y la implementación de mecanismos de compensación regional y sistemas de ayuda, teniendo en cuenta que los sistemas territoriales son heterogéneos.

El carácter supramunicipal de estas estructuras corresponde a unidades territoriales superiores al municipio y se construyen para la cooperación municipal, la cual debe ser tenida en cuenta para cada proyecto o para el desempeño de una función determinada. Por ejemplo, un municipio se puede asociar con unos municipios para la prestación de servicios, con otros para un proyecto de desarrollo turístico y con otros para la promoción de actividades agrícolas.

2. Sistemas territoriales para el desarrollo regional

En el ámbito del ordenamiento territorial con soporte legislativo, las entidades territoriales y las entidades administrativas (Tabla 1) son las instancias que definen el ámbito espacial para aplicar las disposiciones de la administración y gestión del territorio colombiano. La diferencia entre ellas radica fundamentalmente en el tema de autonomía territorial, porque solamente las entidades territoriales pueden gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales.

² La sincronía hace relación a estructuras estáticas y cerradas que se dan en un momento y espacio específicos; la estructura diacrónica hace relación a una estructura dinámica, abierta y que evoluciona en el tiempo.

Tabla 1. Instancias de aplicación del ordenamiento territorial colombiano con soporte legislativo

Instancias de aplicación	Escalas territoriales	Tipos de instancias de aplicación	
Entidades territoriales	Escala departamental	Región administrativas y de planificación	Constituida por dos o más departamentos
		Departamento	Constituido por municipios
	Escala intermedia	Provincia	Agrupan municipios de un mismo departamento, con características homogéneas y necesidades comunes
	Escala local	Municipio	Unidad básica del ordenamiento territorial
		Distrito	Territorio de escala local con régimen especial.
		Territorios indígenas	Territorio indígena de escala local con régimen especial.
Entidades administrativas y de planificación	Escala regional	Asociación departamental	Agrupar departamentos completos
		Área Metropolitana	Agrupar dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, que pueden ser de otros departamentos. Su función es regular los hechos metropolitanos y de conurbación.
		Asociación de municipios	Agrupar dos o más municipios de uno o más departamentos

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a lo expresado en la Constitución de 1991, en la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal), y en la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas).

Además de las entidades territoriales y las entidades administrativas, existen las Ecorregiones y las Regiones Metropolitanas (Tabla 2), las cuales son utilizadas para planificar los territorios y corresponden a agrupaciones territoriales que definen estrategias de planificación supramunicipales, multiescalares y multijurisdiccionales.

Tabla 2. Instancias de aplicación del ordenamiento territorial colombiano sin soporte legislativo

Escala territorial	Tipos de instancias de aplicación	
Escala regional	Ecorregión	Agrupar municipios de diferentes departamentos y están conformados por ecosistemas.
	Región Metropolitana	Agrupar municipios de diferentes departamentos a través de una red de ciudades

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los diferentes avances en materia de integración territorial que han tenido importantes debates políticos.

Estas agrupaciones son más flexibles en cuanto a las posibilidades de adición y supresión de territorios, porque permiten adoptar modelos de organización territorial eficientes y ajustados a las potencialidades y dinámicas de los territorios, los cuales se pueden desmontar en cualquier momento, es decir ordenamientos transitorios, que permiten integrar diferentes capacidades institucionales y financieras de las entidades territoriales sin limitarse a la división político-administrativa, para lograr procesos regionales equilibrados y descentralizados basados en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 de la Constitución Política de 1991). Aunque han sido debatidas políticamente con proyectos de ley, estas agrupaciones no tienen actualmente un soporte normativo y carecen de instrumentos legales.

Este artículo enfatiza las ecorregiones y las regiones metropolitanas, considerándolas como las más apropiadas para el ordenamiento del territorio colombiano, porque trascienden los límites departamentales, involucran municipios de diferentes departamentos, tienen en cuenta las transformaciones constantes de los territorios debido a la construcción de macroproyectos regionales de infraestructura o crecimientos poblacionales o aumento de funciones y complejidades urbanas.

2.1. Ecorregiones

Dentro del grupo de instancias de aplicación del ordenamiento territorial sin soporte normativo, están las ecorregiones que fueron una iniciativa promovida por el Plan Nacional de Desarrollo, "Cambio para Construir La Paz, 1998-2002", del gobierno del presidente Andrés Pastrana, la cual se constituyó en su política ambiental, y fue presentada como el Proyecto Colectivo Ambiental, el cual propuso planificar la gestión ambiental de Colombia en ecorregiones estratégicas, entre las cuales se conformó la del Eje Cafetero.

Su ámbito territorial integra 92 municipios pertenecientes a los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío, con algunos del norte del Valle y del occidente del Tolima. Su delimitación está definida por determinantes ambientales correspondientes a ecosistemas estratégicos como los parques nacionales naturales, los páramos, las cuencas hidrográficas. Esta región superó los límites departamentales y utilizó como unidad básica de información el municipio, y su objetivo principal consiste en formular las directrices para el ordenamiento ambiental del territorio y la integración regional. De acuerdo a la Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero, en este territorio "habita el 56% de la población total del país, se produce el 76% del producto interno bruto, se realiza el 75% del comercio y se ofrece el 73% de los servicios generales" (*Comité Técnico de la Ecorregión Eje Cafetero*, 2007: 2). Los siguientes hechos caracterizan actualmente los procesos de ordenamiento territorial de la Ecorregión:

- Se ha avanzado en la elaboración de un Documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) y en la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero³, los cuales tienen como objetivo sentar las bases de un

³ El texto completo de la propuesta de Documento CONPES para la Ecorregión Eje Cafetero, así como sus anexos y base de datos, se puede consultar en www.almamater.edu.co.

pacto político entre la Región y la Nación para fortalecer el proceso de construcción regional y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

- La tradición de las entidades territoriales ha sido conocer solamente su municipio o departamento desconociendo sus municipios vecinos y sin ser conscientes, que las afectaciones de éstos pueden tener repercusiones más allá de sus límites político administrativos. Tanto así, que en muchos casos se desconoce la cartografía supra-municipal.
- La Ecorregión Eje Cafetero no pertenece a una entidad territorial que exija acciones de obligatorio cumplimiento entre sus municipios que la conforman, para la planeación y gestión de su desarrollo territorial.
- Ha existido una debilidad en la gestión regional y en su cohesión interna, a pesar de que sus macroproyectos de infraestructura están sustentados en estrategias de integración.

2.2. Regiones metropolitanas

Recientemente, estudios regionales con referencias espaciales han utilizado el concepto de regiones metropolitanas, sustentados en la necesidad de atender un desarrollo equilibrado de la región afectada por los hechos metropolitanos, incluyendo los municipios pequeños, que también desempeñan importantes funciones metropolitanas. En el compendio de documentos sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de la Comisión Intersectorial elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se determinó lo siguiente:

Estas regiones metropolitanas adquieren "atribuciones de carácter regional en cuanto a su planificación y administración, ecosistemas estratégicos metropolitanos, transporte y demás funciones y servicios socioeconómicos que no puedan ser atendidos apropiadamente por cada municipio" (DNP, 1999, 31). La ventaja de esta opción consiste en permitir una gestión regional integral al insertar municipios que aunque no pertenecen a las áreas metropolitanas constituidas legalmente, sí poseen grandes dinámicas urbano-regionales.

De esta manera, se convierte a la metrópoli, junto con los municipios bajo su influencia, no exclusivamente en un ámbito de planificación física para despresionar al núcleo principal y recibir su expansión, sino, especialmente, en una asociación que asume las ventajas del centro metropolitano y las combina con las vocaciones, identidades y potenciales de los municipios periféricos, convirtiéndolos en verdaderos centros de equilibrio metropolitano y, agregadamente, en un conglomerado municipal competitivo regional, nacional e, incluso, internacional. (DNP, 1999: 31).

Autores como Cuervo determinan que éstas regiones metropolitanas no necesitan la conversión a entidades territoriales, y no "es conveniente darles la rigidez institucional de la entidad territorial pues su vida útil puede ser relativamente pasajera" (Cuervo, 2000: 40). Estos territorios deben ser entendidos como unidades de planificación y gestión, cuyo factor cohesionador sea el trabajo mancomunado y donde no exista una rivalidad entre campo y ciudad sino relaciones complementarias. De todos modos, aun no existe un marco jurídico que posibilite la creación de las regiones

metropolitanas ya que los numerosos intentos de la LOOT han sido fallidos⁴.

*El abordaje de las dinámicas metropolitanas (...) restringidas a los municipios conurbados físicamente es insuficiente para comprender y racionalizar el proceso de interrelación entre los núcleos metropolitanos y su periferia, porque el fenómeno no se puede ceñir exclusivamente a los aspectos urbanos. Esto ha hecho necesario reconocer una escala de urbanización más amplia que permite integrar los aspectos urbanos, rurales y regionales de la expansión metropolitana, interpretados alrededor del concepto de **región metropolitana**.* (Corpes de Occidente, 1998, 165)

3. Criterios de selección del área de estudio

Dentro de la estructura que agrupa la Ecorregión Eje Cafetero se pueden construir diversas subestructuras con intereses distintos y funciones heterogéneas. Se propone el desarrollo de una región metropolitana, como ejemplo de una de las tantas subestructuras que se pueden conformar en la Ecorregión caracterizada por su capacidad de anexión y desintegración de acuerdo con proyectos específicos y temporalidades diferentes.

Esta subestructura tiene como punto de partida un hecho metropolitano y coincide con el ámbito en el que se detectan las relaciones de interdependencia, específicamente las de desplazamientos diarios con fines laborales desde y hacia Pereira. La movilidad diaria ha sobrepasado el límite político-administrativo correspondiente al Área Metropolitana Centro Occidente conformada por los municipios risaraldenses de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, lo que aumenta su ámbito metropolitano. De todos modos, este territorio, al constituir una región metropolitana, implica la articulación a otros territorios con multiplicidad de centros urbanos de diferentes jerarquías que integran sus áreas rurales.

Para la definición de una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero, se tuvieron en cuenta tres criterios de selección (Massiris, 2005): 1. criterio geográfico-regional; 2. criterio funcional; 3. criterio político-administrativo. Como resultado surge una región que combina criterios ambientales, funcionales, y político-administrativos, que posibilita su desarrollo territorial porque permite la inclusión de más actores interesados en los fines de esta propuesta regional, permitiendo un escenario mayor de participación y discusión para la toma de decisiones. El análisis de estos tres criterios de selección se explica a continuación:

3.1. Enfoque geográfico/regional

Este enfoque obedece a referentes ambientales, los cuales constituyen un asunto fundamental para planificar la dinámica urbano regional de los territorios, que supera la división político administrativa, y no diferencia su pertenencia municipal ni departamental. Por ejemplo, todas las iniciativas de planificación del territorio que

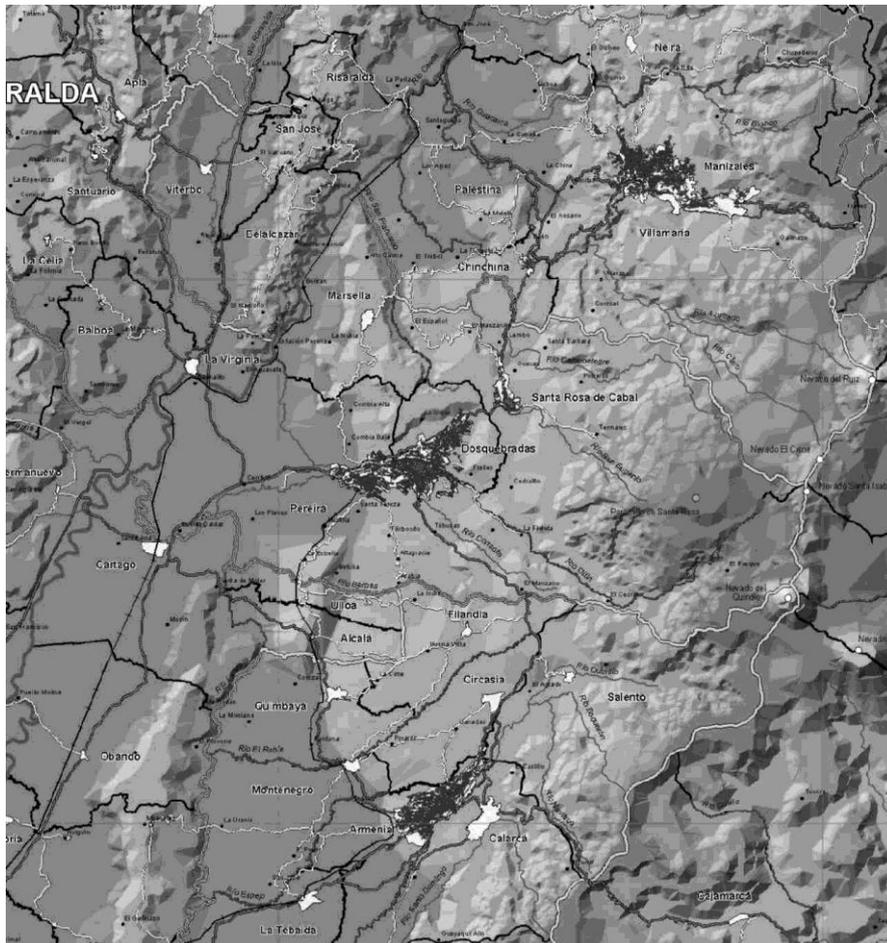
⁴ Desde 1991 se han presentado 17 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta resistencia del Congreso se explica en buen parte porque esta ley implica modificaciones sustanciales del poder político con ajustes en las circunscripciones electorales, redistribución de los recursos y mayor autonomía de cada unidad territorial, que pocos están dispuestos a cambiar.

ocupa el municipio de La Virginia tienen como principio rector el corredor natural del río Cauca.

A partir del enfoque geográfico/regional se utiliza el sistema hídrico como uno de los factores fundamentales para delimitar esta región metropolitana (Mapa 1), porque constituye uno de los principales elementos que definen sus potencialidades urbano-regionales.

La delimitación propuesta para la región metropolitana se describe así: por el occidente con el río Cauca, por el nororienté con el río San Francisco y el río Campoalegre, los cuales desembocan al norte con el río Cauca, por el suroccidente con el río La Vieja y por el sur con el río Barbas. Los ríos Otún, La Vieja, Cauca y San Francisco, son además divisores político-administrativos de Pereira, Dosquebradas, Cartago, Ulloa, La Virginia y Marsella (Mapa 2).

Mapa 1. Subsistemas urbanos a lo largo del corredor ambiental del río Cauca

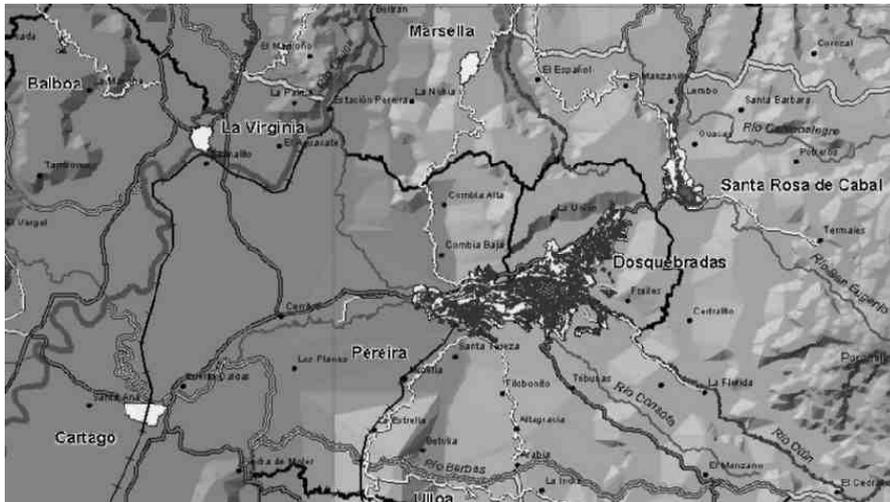


Fuente: SIR (Sistema de Información Regional)

La región metropolitana propuesta supera la delimitación legalmente definida para el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), porque incorpora adicionalmente los municipios de Cartago, Alcalá y Ulloa, del departamento del Valle del Cauca y los de la Subregión 1 propuesta por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), que incluye los municipios de Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella.

Esta región tiene una población de 870.392 habitantes y ocupa una superficie 1.678 km² incluyendo el área total de los municipios que la conforman, correspondiente a una densidad poblacional de 519 hab/ km². "Esto significa que aquí los procesos de ordenamiento territorial y de usos del suelo muestran complejidades relativamente mayores a otras regiones del país menos pobladas y con grandes extensiones de suelo disponible" (Arango, Rodríguez, 2004: 138).

Mapa 2. Estructura urbana de la Región Metropolitana



Fuente: SIR (Sistema de Información Regional)

3.2. Enfoque funcional

El propósito de este tipo de regiones es el logro de un equilibrio espacial y funcional. Según el análisis funcional encontrado en el libro *Ciudad Región Eje Cafetero*, las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia son definidas como centros regionales principales porque realizan funciones metropolitanas (Mapa 1); Chinchiná, Cartago y La Virginia son considerados centros subregionales porque desarrollan funciones de menor jerarquía conformando subsistemas urbanos más pequeños.

Manizales, Pereira y Armenia poseen zonas que se traslapan o territorios funcionales muy compartidos en razón a su cercanía y su clara integración vial, conformando un corredor funcional urbano-regional que cubre en términos de servicios a todos los municipios vecinos de estos núcleos. Esta ventaja comparativa debe potencializarse buscando complementariedades en las funciones de cada centro urbano. (Arango y Rodríguez, 2004: 16).

Aunque la región metropolitana propuesta incluye centros subregionales con áreas de influencia menores, no integra los municipios que se ubican en ese radio de influencia porque la región se limita al área definida por los desplazamientos diarios de sus habitantes desde y hacia Pereira. Esta configuración propuesta está dirigida a favorecer el policentrismo constituido por centros subregionales como Cartago y La Virginia, los cuales a su vez integran subsistemas urbanos menores, situación que exige un desarrollo regional enfocado a impulsar nuevas centralidades que estimulen la descentralización funcional (Mapa 2).

De acuerdo con el estudio de Pujadas y Font (1998), la estructura que conforma una región metropolitana se define como una estructura polinuclear reticular porque no posee un centro principal y está integrada por centros de diferente jerarquía funcional, que ejercen influencia sobre otros menores, generándose una estructura urbana con una multiplicidad escalar. Es decir, esta región metropolitana no es una estructura mononuclear, porque no puede limitarse a relaciones con un centro único, por ejemplo el municipio de Cartago se caracteriza por una interdependencia con Pereira y a su vez integra municipios menores, por lo tanto la configuración polinuclear siempre está presente.

En este sentido, este modelo polinuclear se asocia al concepto de región metropolitana conformada por tres áreas metropolitanas, que fue definido como ciudad región de acuerdo con tres criterios principales: "1. Conforman unidades culturales coherentes; 2. Coinciden con sistemas urbano-rurales y económicos funcionales y 3. Cuentan con una historia de trabajo conjunto entre los actores sociales, institucionales y privados" (Arango y Rodríguez, 2004: 16). Aunque en el libro *Ciudad Región Eje Cafetero* se consideró como criterios de delimitación regional los determinados en un enfoque funcional a lo largo de un corredor urbano-regional, no incorporó factores ambientales para su delimitación.

Dada la configuración actual de esta zona, se debe impulsar un sistema urbano estructurado en red, buscando equilibrios en el uso y ocupación de su territorio donde más importante que la proximidad física es la proximidad funcional de sus territorios, no importando el tamaño de los centros poblados. (Arango y Rodríguez, 2004: 265).

De acuerdo con la Ciudad Región del Eje Cafetero, el municipio de Pereira tiene un cubrimiento en la Ecorregión sobre treinta y nueve municipios, en la cual se identifican dos áreas de influencia sobre centros urbanos de menor jerarquía (Tabla 3).

Además, es necesario tener en cuenta que el desarrollo de la región metropolitana depende de los sistemas de transporte porque garantizan la interacción entre sus centros urbanos, es decir, el mejoramiento de sus comunicaciones aumenta sus conexiones urbanas multiplicando sus relaciones. De esta manera, se ratifica la concordancia del concepto de ciudad abierta con el de área metropolitana, porque en la medida en que aumenta la especialización funcional de sus centros urbanos se da una desconcentración funcional y, a su vez, esta dinámica permite desarrollar nuevas dinámicas urbanas con la incorporación de nuevos centros urbanos, tendencia que en el futuro demandará el surgimiento de regiones de planificación mayores que contribuyan al equilibrio territorial. Desde este punto de vista, a esta área aún le falta la conexión ya sea vial, fluvial o férrea entre Marsella-La Virginia para lograr una efectiva intercomunicación de sus centros urbanos.

Tabla 3. Ciudad Región Eje Cafetero. Áreas de influencia de Pereira

Centro Regional Principal	Primera área de influencia		Segunda área de influencia	
	Cubrimiento en la Ecorregión	Subsistemas urbanos	Cubrimiento en la Ecorregión	Subsistemas urbanos
Pereira	19 centros urbanos	Dosquebradas, Santa Rosa, Marsella, Chinchiná, Palestina, Alcalá, Ulloa, Filandia, Salento, Circasia, Quimbaya, Montenegro, Armenia, Cartago, Ansermanuevo, La Virginia, Balboa, Belalcázar y San José	20 centros urbanos	Cajamarca, Calarcá, Córdoba, Buenavista, Caicedonia, La Tebaida, La Victoria, La Unión, Toro, Argelia, El Cairo, El Águila, La Celia, Santuario, Apía, Belén de Umbría, Anserma, Neira, Manizales y Villa María

Fuente: Arango y Rodríguez, 2004, p. 281

3.3. Enfoque político/administrativo

La propuesta de unidad de planificación propuesta por la Ciudad Región del Eje Cafetero comprende tres áreas metropolitanas, de las cuales sólo tiene constitución legal el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), que integra los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia. La participación de los municipios de Cartago, perteneciente al departamento del Valle y Santa Rosa en este territorio, obedece a la dinámica constituida sobre los corredores urbano-regionales Manizales-Pereira-Armenia-Cartago, que configura la Autopista del Café y la vía Pereira-Cali.

En comparación con el Conglomerado 2 de la Ciudad Región Eje Cafetero, adicionalmente se incluye en la estructura urbana, el municipio de Marsella. Aunque la configuración de la Ciudad Región limitó su estudio a los hechos metropolitanos a lo largo de los corredores urbano-regionales Manizales-Pereira-Armenia-Cartago, dejó claro que para nuevas reflexiones sea necesario incorporar los municipios de Ulloa, Alcalá, Filandia y Salento que, dada la proximidad geográfica, presentan fuertes relaciones con la zona objeto de estudio. Por el contrario, la propuesta de región metropolitana permite la inclusión de otros municipios que no están restringidos al corredor urbano-regional, pero esta unidad de estudio sólo es una muestra de análisis para entender una subestructura urbana en la Ecorregión.

4. Determinantes de ordenamiento territorial

La conformación de regiones estimula y posibilita la adición de más municipios y más subestructuras a partir de la promoción de sus ventajas competitivas, que pueden ser su oferta paisajística, hídrica o turística, a su vez puede contener en su interior otras subestructuras dependiendo del interés de asociación, de tal modo que se eleve su jerarquía funcional y, por ende, su competitividad al aumentar la cobertura espacial.

La colaboración y cooperación entre municipios se plantea bajo el principio del mutuo beneficio, es decir todos los municipios que conforman el sistema deben beneficiarse de las iniciativas conjuntas ejecutadas, teniendo en cuenta que estas relaciones intermunicipales no sólo son importantes para la prestación de servicios, sino también para la definición de criterios de desarrollo y políticas con carácter supra-municipal.

Se puede hablar de una mayor recursividad y flexibilidad en el ordenamiento territorial en la medida en que se pueda generar mayor número de alianzas entre diferentes municipios sin importar la heterogeneidad de éstos. Entre más divergencia haya mayor posibilidad de lograr el desarrollo de la región o de las regiones según sea el caso, dado que podría extenderse de acuerdo a las transformaciones de la demanda y oferta de los municipios.

El ordenamiento territorial está conformado por condiciones sistémicas, ambientales, prospectivas y competitivas y son definidas como requisitos que no se pueden eludir porque fundamentan y brindan el marco de acción de la planeación física y además, direccionan la prevención de los desequilibrios territoriales. También, son referidas a asuntos estáticos que no varían a pesar de los cambios normativos. La naturaleza del ordenamiento territorial posee condiciones internas: de índole sistémica, ambiental y prospectiva, y condiciones externas: de índole competitiva, porque están referenciadas a exigencias del mundo global.

Estas condiciones del ordenamiento territorial también puede entenderse como la creación de nuevas redes regionales para la gestión política que involucren otros actores significativos del territorio como son las empresas, los gremios o las universidades, para favorecer el comercio, el conocimiento o la productividad, entre muchos más propósitos. La fórmula de cooperación implica agrupar en torno a cada proyecto u oferta ambiental los actores que directa o indirectamente sean protagonistas de su desarrollo, promoción y conservación, según sea el caso, elaborando estrategias de planificación compartidas. Este tipo de agrupaciones temporales deben tener en cuenta capacidades y contribuciones diferenciales para cada municipio que las constituyen.

Esto significa que no hay un único mapa que rigidice la gestión del desarrollo de una región o un único esquema a seguir para la organización de los municipios, porque su organización debe ser flexible para la agrupación de municipios, que se integran y desintegran dependiendo de sus necesidades, y favorecer la creación de nuevas subestructuras o divisiones territoriales, dependiendo de la mejor puesta en marcha del cumplimiento de sus objetivos comunes.

No se puede pensar en un sistema territorial si se piensa en una estructura sincrónica y, por ende, cerrada frente al dinamismo que la estructura de la globalización demanda, esto es: incorporación de nuevos municipios que inicialmente no pertenecían al sistema, construcción de alianzas temporales entre sistemas territoriales diferentes que comparten objetivos y cooperación entre sistemas disímiles. Es claro que el desarrollo de un municipio no es posible desde una visión exclusivamente municipalista y aislada de su entorno regional.

5. Esquema metodológico para el desarrollo regional

Se propone el siguiente esquema metodológico (Gráfico 1) en el cual se definen etapas que guían el desarrollo regional bajo las condiciones sistémicas, ambientales, prospectivas y competitivas para el cumplimiento de los objetivos del ordenamiento territorial:

5.1. Primera etapa

Se necesita identificar una región a partir de la oferta de bienes y servicios que posea el territorio delimitado, teniendo en cuenta que es una región contenida y a la vez contiene otras.

La definición de la región se obtiene a partir de la identificación, caracterización y valoración de la oferta de bienes y servicios, lo cual implica una clasificación por ámbitos territoriales, es decir, una definición del alcance espacial o área de posible influencia de la oferta identificada ya sea de nivel local, metropolitano, regional, nacional o internacional. Esta oferta a la vez se organiza de acuerdo con la oferta actual y proyectada en los planes elaborados para la región seleccionada, la cual se construye a partir de municipios como piezas fundamentales de la organización político-administrativa del territorio. Estos planes no sólo se limitan a los desarrollados por las entidades territoriales y de planificación, sino que también se deben incluir los planes elaborados por los agentes privados, pero siempre y cuando tengan como propósitos comunes la integración regional y asociatividad municipal.

El reconocimiento de la región como parte de un sistema, que está contenida en una estructura superior y a la vez contiene estructuras menores, que pueden denominarse subestructuras, requiere un análisis previo de cómo se relaciona esta unidad territorial con su entorno regional, en términos de las relaciones funcionales con el sistema en el que se encuentra inserto, lo que implica dos variables: la articulación de cada uno de los municipios frente al desarrollo regional y la articulación de la región con el sistema regional y nacional. La conformación de las subestructuras al interior de un sistema mayor depende de intereses y necesidades comunes, que agrupan una función determinada.

Esta etapa comprende la recopilación y análisis de la cartografía municipal, metropolitana y regional en cuanto a la oferta actual y proyectada, la cual puede ser ambiental, turística, cultural, educativa, comercial, industrial, paisajística, etc.

La elaboración de mapas que utilizan el concepto de tramas y estructuras en red de acuerdo con el número de relaciones intermunicipales y capacidad de asociatividad, es más útil que los mapas regionales homogéneos que clasifican las regiones perdedoras de las ganadoras y priorizan las disparidades territoriales y no el diseño de estrategias regionales. En cambio, esta propuesta privilegia el uso de la trama para representar la región metropolitana que incluye la heterogeneidad de los elementos que la constituyen. En la medida en que sea más densa la red, más interrelaciones contiene el sistema.

5.2. Segunda etapa

Se requiere que el municipio identifique sus ventajas comparativas y competitivas con el fin de orientar el desarrollo local y a la vez regional. Esto requiere que el

municipio elabore un paquete de servicios para tener conocimiento de lo que oferta cada municipio y de sus potencialidades, que representan sus ventajas comparativas en relación con los municipios vecinos. Para entrar a ser parte del sistema, cada municipio debe tener muy claro este paquete, que le sirve para ofertar y promocionar servicios en el mercado, y se mide de acuerdo con su contenido económico, incluyendo los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos como factores que intervienen en la negociación. Un paquete de servicios puede ser el ofrecimiento de disminución de impuestos o exenciones tributarias que incentiven la atracción de inversionistas, entendiendo que una inversión puede ser desde una universidad, un centro comercial, o una industria.

Esto implica que el municipio debe elaborar instrumentos para saber cobrar los bienes y servicios ofertados, entendiendo que el cobro puede estar representado en mecanismos de compensación regional, como es el intercambio de servicios. Por ejemplo, un municipio puede tener una gran oferta de recurso hídrico, lo que le representa una ventaja comparativa con respecto a otros municipios, pero si no tiene cuantificado el recurso ni sabe calcular el cobro de éste, pierde su capacidad de entrar en un escenario competitivo.

Las ventajas comparativas son inherentes al municipio y sí se administran, pueden desencadenar crecimientos económicos y sostenibilidad al largo plazo, mientras que las competitivas se construyen para posibilitar una mejor posición en un escenario de competitividad, pueden perderse, y están sujetas a temporalidades.

Ello implica que la administración debe conocer muy bien sus ventajas comparativas y su posibilidad de conversión a ventajas competitivas para promocionar regionalmente. La incorporación de un municipio a una de estas propuestas de sistemas territoriales, está supeditada a la demanda de un municipio, conformándose un vínculo de servicios ofertados y demandados regionalmente.

La Ley 388/97 expresa en su artículo 12, que las acciones sobre el territorio deben ser planificadas "para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad". Ambas ventajas son dependientes de la oferta de bienes y servicios que posee cada municipio. Las ventajas competitivas se encargan de la promoción de las ventajas comparativas, que a su vez son resultado de su oferta, para lo cual es común el uso de estrategias de marketing y mercadeo para la promoción regional.

Hay que tener claro, que el grado de competitividad no necesariamente está medido por el número de ventajas comparativas, porque la competitividad se construye, no es inherente al municipio. Igual sucede con el desarrollo porque éste se construye, no es una ventaja comparativa inherente al territorio, es el resultado de la interacción entre los diferentes municipios, dado que el desarrollo no se logra aisladamente. Por tanto, el papel que juega la administración del municipio es determinante, al igual que la gestión política que realice el gobernante.

5.3. Tercera etapa

La aplicación de este esquema brinda una herramienta para determinar un escenario deseado a partir de los escenarios construidos dados por sus ventajas competitivas que tienen como objetivo aumentar el atractivo y potencializar la oferta de

cada región a través de la construcción de factores multiplicadores de atracción. Este escenario deseado se convierte en un escenario estratégico dentro del cual se determina qué se debe hacer hoy para alcanzar el escenario deseado, es decir, la estrategia que se debe abordar.

El escenario estratégico por construir expresa el escenario deseado en términos ejecutables y operacionalizables, a través de la construcción de factores multiplicadores que potencializan sus ventajas comparativas, lo cual se logra en coordinación con los agentes privados y públicos.

Este escenario por construir se desarrolla en dos momentos, uno asociado al aumento de atracción y otro destinado a satisfacer la demanda local, en la medida en que éstos se involucren activamente, siendo el primero el que posibilita el desarrollo del segundo con la implementación de mecanismos de compensación regional, sistemas de ayuda y mutuo beneficio, que garantizan el equilibrio territorial y la armonía en sus interrelaciones bajo el principio de equidad y armonía regional.

El desarrollo de las regiones puede explicarse en términos de ventajas competitivas encargadas de difundir la expansión de relaciones funcionales e incorporar nuevas subestructuras al sistema regional, lo que aumenta la capacidad de atracción de cada territorio.

La competitividad de un sistema territorial compuesta por un colectivo de municipios resulta de gran interés para el desarrollo regional, en contraposición al enfoque tradicional de la competitividad individual, porque lo único que se obtiene es una disputa entre administraciones municipales, roces entre gobernantes y lucha de poderes, como consecuencia grandes gastos de recursos y descontentos municipales. Su objetivo de competitividad individual se basa en el intento por la conexión con Bogotá (red centralista: Bogotá) y luego con el mundo (red global); en vez de primero conectarse entre los municipios vecinos conformando regiones, como una Colombia descentralizada. Es decir, se caracterizan por ser comportamientos individualistas y no conjuntos.

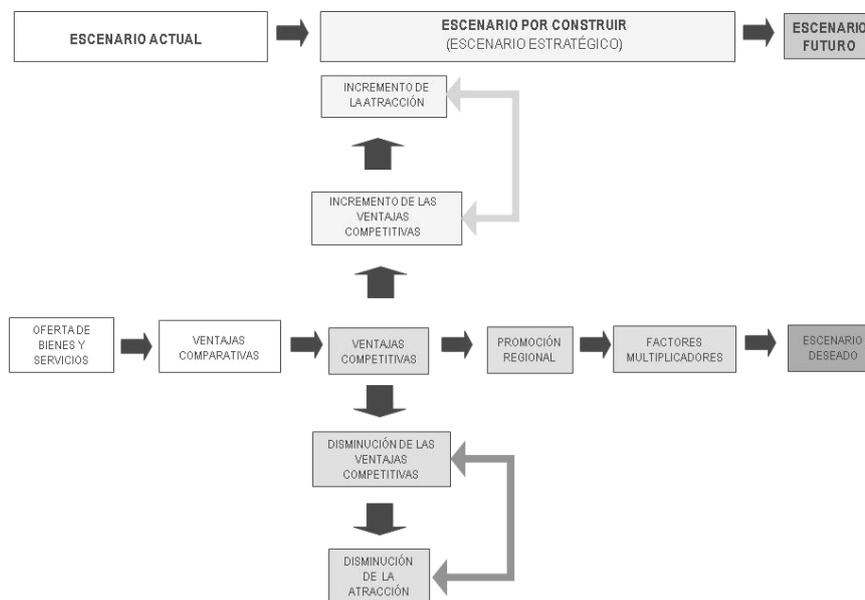
Este enfoque competitivo considera como condicionante imprescindible la combinación de escalas territoriales, en tanto se trata de sistemas flexibles e interdependientes, a diferencia del aislamiento que se puede encontrar en muchos municipios del país, para lo cual no necesariamente tienen que coincidir con los límites político-administrativos.

Bajo la estrategia de integración territorial, la gestión del desarrollo regional se plantea con un enfoque descentralizador, es decir, que a partir de las mismas regiones se construye un escenario dinámico dispuesto a la creación de nuevas subestructuras y alianzas estratégicas en un marco de eficiencia en su gestión.

La flexibilidad para la agrupación de los territorios se puede lograr conformando asociaciones municipales o comités de integración territorial, las cuales son opciones que brinda la normatividad colombiana para gestionar alternativas de desarrollo para las regiones y deben girar en torno a propósitos en común, los que deben estar contenidos en su planes de ordenamiento territorial. Estos objetivos comunes deben estar motivados para la implementación conjunta de sus planes en cuanto al manejo de los fenómenos de conurbación, usos del suelo, prestación de servicios públicos o ejecución de obras.

El desarrollo de una región metropolitana dentro de la estructura de la Ecorregión es una de las muchas formas de agrupación de los diferentes municipios en subestructuras, dada la condición dinámica de una región como un sistema territorial. Otros tipos de asociaciones puede ser un camino a explorar en la investigación del desarrollo regional.

Gráfico 1. Esquema metodológico para una propuesta de gestión para el desarrollo regional



Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

Arango, Oscar, Rodríguez, Gladys (ed.), (2004), *Ciudad Región Eje Cafetero. Hacia un desarrollo urbano sostenible*, Universidad Tecnológica de Pereira.

Comité Técnico de la Ecorregión Eje Cafetero, (2007), *Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero*, Caldas, Quindío, Risaralda, Occidente del Tolima y Norte del Valle del Cauca, Colombia.

Corpes de Occidente, (1998), *Estrategia Prospectiva*, El Occidente colombiano, la región del futuro.

Departamento Nacional de Planeación, (1999), *Documentos para el Desarrollo Territorial, Núm. 25*, Compendio de documentos sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la Comisión Intersectorial.

Pujadas, Romá, y Font, Juame, (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Colección Espacios y Sociedades, Serie Mayor No. 8, Editorial Síntesis S.A., Madrid.

Massiris Cabeza, Ángel, (2005), *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja.

Corporación Alma Mater y otros, (2004), *Ecorregión Eje Cafetero: Un territorio de oportunidades*, Segunda Edición, Pereira.

Cuervo G., Luis Mauricio, (2000), "Ordenamiento territorial en Colombia: Bases para la discusión", en: *Revista Foro*, Núm. 38, "Descentralización y ordenamiento territorial", Bogotá.

Murcia, Emilio (1978), "El paradigma sistémico en geografía y ordenación del territorio", en: *Revista Ciudad y Territorio*, Ministerio de Vivienda, Madrid, Nro 4, Oct./Dic., pp. 35-50.