



Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE ARTES
MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO
URBANO-REGIONAL

A dark green silhouette map of Latin America and Colombia, centered on a white background. The map shows the outlines of the continents and major islands. Overlaid on the central part of the map is the title text in white.

**Procesos de
ordenamiento
en América Latina
y Colombia**

Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia

Ángel Massiris Cabeza
Miguel Antonio Espinoza Rico
Teresa Ramirez Castañeda
Patricia Rincón Avellaneda
Tadeo Sanabria Artunduaga



UNIVERSIDAD **NACIONAL** DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE ARTES
MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO URBANO-REGIONAL

Bogotá, Distrito Capital - Julio de 2012

Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia

© Universidad Nacional de Colombia

© Ángel Massiris Cabeza, Miguel Antonio Espinoza Rico,

Teresa Ramirez Castañeda, Patricia Rincón Avellaneda y Tadeo Sanabria Artunduaga

Universidad Nacional de Colombia

Sede Bogotá

Ignacio Mantilla Prada

Rector

Facultad de Artes

Rodrigo Cortés Solano

Decano

Vicedecanatura de Investigación y Extensión

Nancy Roza Montaña

Centro de Divulgación y Medios

Alfonso Espinoza

Director

Instituto Hábitat, Ciudad y Territorio

Henry Talavera Dávila

Director

Maestría en Ordenamiento Urbano-Regional

María Patricia Rincón Avellaneda

Coordinadora académica

Diseño y diagramación

Paula Carrasco Salcedo

Transcripción de audio

y corrección de estilo

Juliana López Carrascal

Primera Edición, 2012

ISBN: 958-761-272-1

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Índice

01 Presentación

05 Prólogo

Procesos de ordenamiento en América Latina.

13 Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial
Realidad y desafíos.
Por Ángel Massiris Cabeza

31 Ciudades y sistemas urbanos regionales en la configuración de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia.
Por Miguel Antonio Espinoza Rico

Procesos de ordenamiento en Colombia.

47 Definición de una escala múltiple de Bogotá-región: una apuesta de sostenibilidad desde la divergencia regional
Por Teresa Ramirez Castañeda

57 Algunas reflexiones en torno al proyecto regional
Por Patricia Rincón Avellaneda

75 El aporte de las estructuras turístico-culturales al proyecto regional
Por Tadeo Sanabria Artunduaga

Durante los dos últimos años, en la Universidad Nacional de Colombia se ha venido estimulando la reflexión sobre el Ordenamiento Territorial en seminarios desarrollados conjuntamente entre las Maestrías en Urbanismo, Hábitat y ordenamiento bajo la coordinación del Instituto Hábitat Ciudad y Territorio y su actual director. Estos seminarios han permitido compartir temáticas comunes que son abordadas desde escalas territoriales diversas o enfoques particulares, aportando así a un necesario intercambio de puntos de vista.

Sin embargo, con la presente publicación, la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia pretende recorrer un camino propio y asumir el desafío de responder de manera específica a las necesidades y dinámicas que definen su identidad: la necesidad de ir documentando las problemáticas que están en el centro de los intereses de los profesores y estudiantes de la Maestría, expresar el compromiso que la Maestría tiene, como cualquier otro programa académico de posgrado de la UN, de poner en consideración de un público amplio y diverso, más allá de su propia comunidad académica, los puntos de vista y los temas sobre los que va trabajando, y divulgar su producción académica para favorecer la interacción con ámbitos gubernamentales y ciudadanos, así como con otros programas académicos similares de nivel nacional e internacional.

Con el camino que pretende recorrer, la presente publicación espera contribuir con el logro de las nuevas metas formuladas a partir del proceso de autoevaluación que la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional adelantó entre el segundo semestre de 2010 y el primer semestre de 2011.

Desde un punto de vista conceptual y metodológico, parece necesario orientar muchos de nuestros mejores esfuerzos para lograr que el territorio sea entendido como un punto de encuentro de diversas disciplinas y que sea reconocido como una categoría ineludible en las decisiones de los gobiernos. La iniciativa de esta publicación se encuentra así fuertemente vinculada con el interés por realizar periódicamente eventos que se planteen preguntas específicas sobre el Ordenamiento Territorial y dejar consignadas algunas de estas reflexiones. Hasta el momento, nuestras reflexiones invitan a reemplazar la noción del territorio como un espacio supuestamente neutro, que puede ser sometido de forma indiscriminada a todo tipo de utilizaciones, vejámenes y expoliaciones por una noción que entiende el territorio como un

espacio apropiado social, cultural e históricamente, poseedor de unas condiciones y oportunidades específicas y que exige contar pertinentemente con sus condiciones ambientales y con sus habitantes.

En los célebres “Cuentos Marcianos” del escritor norteamericano de ciencia ficción Ray Bradbury, publicados hace ya casi un siglo, encontramos el mismo espíritu de nuestra crítica a la noción de territorio que consideramos preciso sustituir. Allí, Bradbury narra las diversas expediciones realizadas por los humanos en su intento de colonizar Marte. Muy revelador resulta uno de los diálogos entre el capitán de la nave y otro tripulante denominado Spender, durante la cuarta expedición. Este último, muy crítico frente a las intenciones humanas respecto de Marte, le dice al capitán: “Usted oyó los discursos en el Congreso antes de que partiéramos. Si todo marchaba bien, esperaban establecer en Marte tres laboratorios de investigaciones atómicas y varios depósitos de bombas. Dicho de otro modo: Marte se acabó”. Más adelante continúa diciendo: “Luego vendrán los otros grandes intereses. Los hombres de las minas, los hombres del turismo [...] ¿No les basta haber arruinado un planeta y tienen que arruinar otro más?”.

Como ha ocurrido en casos anteriores, la ciencia ficción nos revela situaciones posibles. En el ejemplo mencionado, podríamos fácilmente cambiar el nombre de Marte por el de alguno de nuestros países, regiones o municipios, y se haría evidente la manera como se quiere tomar posesión de un territorio haciendo tabula rasa con lo que allí hay, desconociendo a la población y su cultura, a los ecosistemas, muchas veces demasiado frágiles para resistir los embates a que se ven sometidos. No estar tan alejados de este tipo de intenciones hace ineludible examinar y deliberar continuamente sobre la forma como se aborda lo territorial.

Esta publicación, con sus análisis y reflexiones sobre el territorio en su escala de lo urbano-regional, se aúna a los esfuerzos de otras publicaciones ya existentes comprometidas también con hacer visible esta problemática.

Es sabido que buena parte del conocimiento y la reflexión académica se va elaborando en las aulas de clase, en las investigaciones de estudiantes y profesores, o en la intervención directa sobre determinados procesos realizada desde las actividades de extensión. Sin embargo, los eventos especiales tipo seminario o coloquio se convierten en momentos singulares donde profesores, estudiantes, egresados e invitados especiales presentan e identifican los avances en la construcción de este conocimiento o muestran las primeras inquietudes que poco a poco se convertirán en temas de investigación. Este es precisamente

el caso de los textos que damos a conocer con la actual publicación, todos ellos producto de las conferencias presentadas por los autores, en el marco del seminario “Procesos de Urbanización, Ordenamiento y Hábitat en América Latina” organizado desde el Instituto Hábitat Ciudad y Territorio conjuntamente con ésta Maestría y las de Urbanismo y Hábitat.

María Patricia Rincón Avellaneda

mprincona@unal.edu.co

Coordinadora académica

Maestría en Ordenamiento Urbano Regional

Mayo de 2012

Plantearse el estudio de lo urbano-regional implica formularlo como problema de conocimiento, y en ese marco lo primero que debemos tener claro es, desde que plataforma teórica se formula tal reto epistemológico. El problema regional posee aproximaciones de diverso tálante, siendo la aproximación económica la mas “sonora”, sin embargo, el tema es de tal complejidad que los últimos años se ha producido una rica exploración multidisciplinar que ha puesto el problema de nuevo en el plano de la investigación.

En los años 70, la reflexión sobre la delimitación de las regiones como alternativa de desarrollo en países “emergentes”, planteó una visión de fuerte factura Cepalina y por ella claramente estratégica, que dio soporte a planes de gran escala asociadas al modelo de estado-bienestar, frente al modelo de estado-neoliberal que empezaba a manifestarse en la mayoría de países vecinos; estas reflexiones asociaron la delimitación de la región a la capacidad de gobierno; y, en ese sentido, las regiones de planeación disminuyen el acento en la indagación de la región como problema de conocimiento. Pero por otro lado, inician un camino de separación del estudio regional sin la dependencia de los estudios urbanos.

Cuando asociamos en forma directa, la planeación de un espacio a los límites del mismo, partimos de la base de la homogeneidad, por ello, las propuestas son diferentes, puesto que los límites de un área de estudio con criterios económicos basados en la competitividad, por ejemplo, no coinciden con las características ambientales, con base en la búsqueda de sostenibilidad, y, en general, tampoco con los intereses de representatividad política (caciques y políticos tradicionales) basado en costumbres rurales y pre-modernas. El caso de los resguardos indígenas es muy dicente por cuanto que la territorialidad no puede ser delimitada en términos de propiedad y suelo. Igualmente, la interdependencia económica y socio-económica del sistema urbano nacional es tan compleja que la pureza de la definición por escalas no es tan determinante, como si lo son los umbrales entre escalas; es decir, las relaciones funcionales y dinámicas propias de un tejido socio-económico emergente, difuminan los límites escalares, y al contrario ponen en evidencia la importancia de las áreas de contacto mas que las áreas de divorcio, como los territorios de frontera.

Los criterios para la delimitación espacial de la región están asociados a los criterios para su comprensión, es decir no es posible delimitar una región si antes no se define conceptualmente las relaciones que darán cuerpo y coherencia interna a dicha región. Por lo que no es posible continuar con el reto de plantearse la región como problema de conocimiento, si no superamos primero la necesidad de su delimitación física para poder pensarla. Parece que las condiciones actuales de inestabilidad del modelo de globalización financiera nos exigen unos criterios más amplios de base interdisciplinaria cuando menos, para entender las relaciones de interdependencia, complementariedad y sostenibilidad regional. Esta línea de trabajo está siendo explorada en el marco de las estrategias de solidaridad a escala regional en las políticas de ordenamiento del espacio europeo y que son evidentes en los esquemas de solidaridad francés.

Sin embargo, la visión estratégica que parece ser la base de la conformación regional, que además permite, tanto su devenir en estrategias de ordenamiento, como base de programas de “interés social”, no soporta una figura exageradamente competitiva; al contrario, necesita una visión más holística, que pueda incorporar la dimensión ecológica en la misma. La dimensión ecológica en el problema de la región es imprescindible, no solo en cuanto su sostenibilidad y en la defensa de los ecosistemas sino esencialmente por la escala de la aproximación, esta es, desde la tierra; que no es aceptable desconocerla porque no es visible o porque nuestro tiempo es pequeño comparado con el tiempo de la tierra, la vulnerabilidad del clima actual nos muestra que tales enfoques son altamente antropocéntricos y son parte del desequilibrio actual. Por ello, la aproximación geográfica es altamente necesaria.

En este marco, los artículos de la presente publicación enfatizan los procesos de urbanización, ordenamiento y hábitat en Colombia y Latinoamérica, presentando especialmente los enfoques del ordenamiento urbano-regional.

Por ello, tanto la aproximación del profesor Massiris en torno a las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. En la que enfatiza que un conjunto de fuerzas motrices tiene que ver con el modelo de desarrollo, de modo que no podemos seguir concibiendo y diseñando el ordenamiento territorial desarticulado del modelo económico. Muestra una visión integral, profunda, experta y de obligatoria lectura que hace falta en el estado actual del conocimiento sobre el problema regional. Su afirmación de ligar el ordenamiento territorial a un modelo económico neoliberal de finales del siglo XX, abre un tema de investigación inaplazable, pues, considerando el ordenamiento como la estrategia de “ajuste” de los desequilibrios del mercado, y el territo-

rio como una construcción socio-espacial por excelencia, la ligazón al modelo económico vigente, o su resistencia, es prioritaria.

El profesor Espinosa, reflexiona en torno a las ciudades y sistemas urbanos regionales en la configuración de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, en el que se propone exponer algunos elementos relacionados con el papel que las ciudades han jugado en la configuración de los actuales territorios nacionales en los países andino-amazónicos de Sur América. Es un acercamiento desde las ciudades de diferente jerarquía hacia la estructuración geográfica de los países, donde las diferentes escalas del problema entran en juego, explorando, por ello, un acercamiento geo-histórico como el profesor lo denomina. Este tema es de atención imprescindible por cuanto que el énfasis en las ciudades para comprender las regiones es parte de la agenda de competitividad vigente con toda su carga neoliberal asociada, necesaria de dimensionar en un plano académico.

La profesora Teresa Ramírez reflexiona en torno a “la definición de una escala múltiple de Bogotá-región: una apuesta de sostenibilidad desde la divergencia regional” centrando el tema en plantear preguntas en torno a la sostenibilidad frente a los modelos de convergencia y divergencia regional. Haciendo un guiño al modelo de divergencia, sustentado -entre otros factores- en la importancia que tiene la forma de relación del sistema urbano-regional, en la cual, evidencia un rol activo de la variable geográfica. Por otro lado, esta intención de integrar al modelo económico el factor geográfico y desde allí preguntarse sobre la sostenibilidad, es magistral. La honestidad y profundidad mental, hace de este texto, otro de lectura obligatoria, especialmente porque abre una ruta para la investigación regional geo-económica (superando el enfoque neoclásico y purista de una economía regional cada vez más desacreditada), a partir de la comprensión de las relaciones heterogéneas antes de la delimitación del suelo, como ella lo manifiesta: no es posible asociar un territorio a una identidad única y que es preciso ahondar en los elementos que generan interacción entre una o más entidades territoriales del mismo o distinto nivel y a partir de qué se genera esta interacción.

El texto de la profesora Patricia Rincón, gira en torno al proyecto regional y su importancia en la construcción de la región. En este trabajo la profesora expone las acepciones de varios términos que no son sinónimos, sino al contrario, enfatizan diferentes aspectos de un gran problema contemporáneo, y es una doble relación entre la ciudad y lo urbano por un lado, y por el otro, entre el territorio y la tierra, ésta última más cerca a las reflexiones del hábitat. La primera relación entre la ciudad y lo urbano, desarrollada a lo largo del siglo XX, contiene un enfoque

de partida y es, el énfasis en lo constructivo y lo artificial como obra colectiva por excelencia, y desde esta visión se plantea estrategias de ordenamiento y proyectación de las ciudades, dejando el problema de la región como un contexto. La segunda relación entre la tierra y el territorio, se inicia a finales del siglo XX y construye un enfoque de partida y es, el énfasis en el hábitat como problema; por ello, el pensamiento de lo regional, de un proyecto-región y luego del ordenamiento urbano-regional está entre estas dos tensiones. Un tema emocionante de investigación, razón por la cual el Instituto Hábitat Ciudad y Territorio y la maestría en ordenamiento urbano-regional lo atienden.

Finalmente, el aporte de las estructuras turístico-culturales al proyecto regional del profesor Sanabria, muestra una mirada sectorial que invade los predios de otros sectores y anuncia una reflexión contemporánea, por cuanto que los enfoques sectoriales y de allí las políticas, directrices, acciones y normativas son difíciles de articular. La visión sectorial está fuertemente ligada a una forma de organización gubernamental. En todo caso el profesor supera grandemente esta visión al darle un rol estratégico, como bien dice: Sin embargo, se apuesta por el turismo como jalonador del crecimiento económico y con los múltiples instrumentos propuestos en las leyes.

En este sentido, la región como problema de conocimiento, se conforma como prioritaria, pues dada su fuerte connotación de dominio y propiedad, se identifican con las acciones de regulación y ordenamiento que sin embargo no agotan el tema. Por otro lado, volviendo al cruce de la mirada estratégica y la mirada ecológica, los profesores exploran la posibilidad de un proyecto regional y el impacto que los proyectos estratégicos poseen en la consolidación de una región.

El presente documento, es invaluable, porque ofrece una serie de aportes reflexivos que enriquecen la búsqueda en torno al ordenamiento de escala regional, como es la estructuración del territorio mas que las áreas urbanas y, la posibilidad inaplazable de plantearse un proyecto regional mas que un proyecto edilicio. En esos términos resalto los énfasis que hacen los diferentes profesores en torno a los siguientes temas que empiezan a conformar una agenda de investigación prometedora:

El ordenamiento urbano-regional enfrentado desde las dimensiones social, económica, cultural, política etc., y los atributos del territorio, la topografía, las vías, las áreas construidas, etc., parecen cada vez más, insuficientes. Son pertinentes solo en la medida que se imbriquen en preguntas y retos territoriales de dimensión mayor.

El criterio de homogeneidad que generalmente se usa para delimitar una región, sea por razones culturales, ambientales, económicas o político-administrativas, parece ser inconveniente, pues, no siempre hay coincidencia entre las aéreas homogéneas, y, no necesariamente la homogeneidad asegura viabilidad y eficacia como región. Es necesario partir con un enfoque más abierto y explorar unas relaciones de consistencia desde la heterogeneidad de las mismas, relaciones que además se van aclarando en la medida que se va aclarando el rol estratégico del área-estudio.

La sostenibilidad ambiental, es un actor primordial en el desarrollo de los territorios, lo que exige superar la visión pasiva de patrimonio, para incorporar su potencial natural (hídrico, orográfico, climático, eco-sistémico, etc.) al desarrollo y la cohesión social. A su vez, la búsqueda inaplazable del ordenamiento como regulador de los defectos del mercado, implica la atención a la dimensión geográfica con mayor profundidad; pues la planeación de inicios de siglo XX tenía otra agenda (la del crecimiento urbano), a inicios del siglo XXI, sin embargo, la agenda actual del ordenamiento es la corrección de los desajustes que trajo el desmesurado e irracional crecimiento urbano.

Henry Talavera Dávila
Director Instituto Hábitat, Ciudad y Territorio



En América Latina

Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial.

Realidad y desafíos¹

Por: Ángel Massiris Cabeza²

El propósito de esta charla es compartir con ustedes algunas ideas acerca de las políticas de ordenamiento territorial implementadas en América Latina. Desde mucho antes de que en 1998 apareciera el ordenamiento territorial en la normatividad colombiana, ya se estaba trabajando el tema en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En efecto, en esta entidad se desarrolló un proceso de conceptualización y definición metodológica que dio origen a las guías metodológicas publicadas por dicha entidad a mediados de los noventa. Tuve la oportunidad de participar activamente en este proceso el cual me permitió aproximarme a las políticas de ordenamiento que para entonces se venían implementando en América Latina, las cuales sistematicé posteriormente en mis estudios doctorales realizados en México, dando como resultado la publicación de tres libros sobre el tema³.

1. Conferencia impartida el 16 de agosto de 2011

2. Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba, Magister en Geografía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), convenio UPTC-IGAC, y Doctor en Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

3. Se trata de los libros "Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial", publicado por la Dirección de Investigaciones (DIN) de la UPTC en el año 2005; el libro "Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos", publicado por la DIN en el año 2006 y el libro "Procesos espaciales y territoriales. Una aproximación desde Iberoamérica", publicado también por la DIN en el año 2008

Son básicamente tres los temas que voy a tratar. A nivel introductorio voy a mostrar lo que han sido las políticas territoriales en nuestro país; el ordenamiento hace parte de esas políticas territoriales, pero no es la única; ha habido otros instrumentos, otras estrategias, que se han manejado en América Latina para tratar de resolver los problemas territoriales. Luego miraremos la realidad del ordenamiento en América Latina, actualizado a la fecha, los desafíos que estas políticas tienen, para terminar con una reflexión final.

Empecemos entonces con una mirada rápida en torno a las estrategias territoriales que han manejado los gobiernos de América Latina. Básicamente hablamos del desarrollo regional, de la planificación del uso del suelo urbano, del ordenamiento territorial, de la descentralización y del desarrollo territorial.

El desarrollo regional que arrancó desde 1940 abarcó más o menos unos 40 años y tuvo básicamente tres instrumentos que fueron el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, las políticas de regionalización y los llamados polos de desarrollo o polos de crecimiento entre los años 70 y 80 del siglo pasado.

El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas se adoptó en América Latina tratando de replicar la experiencia exitosa de la Agencia Federal Tennessee Valley Authority (TVA) en la cuenca del río Tennessee que tuvo, en Colombia, su expresión en 1954, en la Corporación Autónoma de Valle del Cauca (CVC). Con dichas corporaciones se buscaba un tipo de desarrollo integral tomando como base territorial las cuencas hidrográficas.

Las políticas de regionalización, por su parte, buscaban concentrar las inversiones y plantear estrategias de planificación específicas atendiendo a las particularidades económicas regionales. En Colombia se concretó esta política en los CORPES que fueron creados desde 1985 y eliminados en 1991 al promulgarse la nueva Constitución Política. Países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y Colombia implementaron políticas de regionalización con formas e intensidades disímiles.

De otro lado, los polos de crecimiento trataron de resolver el problema de la heterogeneidad estructural de la economía, como llaman los economistas. Esto traducido a un lenguaje más entendible se refiere simplemente a las disparidades o el desequilibrio que se presenta en el desarrollo de un territorio como resultado de la lógica concentradora que ha caracterizado a los tres modelos de desarrollo que han

predominado en América Latina: el Primario Exportador, el de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y el actual modelo de economía de mercado.

El desarrollo regional como estrategia territorial realmente no fue exitoso en América Latina, ni tampoco en nuestro país. Muy pocas experiencias se pueden mostrar en América Latina que hayan emulado, o que hayan igualado, la experiencia del Valle de Tennessee. Cuando se adopta la economía de mercado esta política pierde importancia y entra a ser remplazada a partir de los años 80 por nuevas estrategias como la descentralización y el desarrollo territorial.

En el caso de la planificación del uso del suelo urbano, ésta aparece como resultado de los cambios y las dinámicas espaciales que se dieron a partir de la implementación del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones. En efecto, las industrias se localizaron en los principales centros urbanos generando en la población la percepción de oportunidades laborales y de mejores servicios, lo cual motivó oleadas de desplazamientos del campo a la ciudad. Poco a poco los países de América Latina dejaron de ser rurales y pasaron a ser urbanos. El crecimiento urbano se fue dando sin que existieran normas regulatorias, políticas que ordenaran dichos crecimientos, tomando en cuenta consideraciones territoriales (potencialidades naturales, ubicaciones inadecuadas por riesgo, etc.) Por el contrario, la expansión urbana se fue dando en función de los intereses económicos de los urbanizadores en contubernio con grupos políticos. Se fue dando así una situación que será típica en toda América Latina y es lo que se llama el crecimiento desordenado. Esto motivó a que en los países latinoamericanos se promulgaran normas regulatorias del crecimiento urbano sin que se les llamara todavía ordenamiento territorial, sino simplemente regulaciones urbanísticas o de urbanismo, tal como ocurrió en Costa Rica en 1968, en Chile y México en 1976, en Argentina en 1977, en Cuba en 1978 y en Brasil y Colombia en 1979.

Posteriormente, este asunto de la planificación del uso del suelo urbano se incorporó en muchos países a las políticas de ordenamiento territorial, considerando que el urbanismo y las regulaciones urbanísticas correspondían a una escala muy local; en otros, se mantuvo por separado de lo urbanístico, pensando el ordenamiento más en función regional.

La descentralización, que es otra estrategia territorial, toma fuerza en los años 80, asociada a la economía de mercado que requería nuevas estrategias de gestión territorial que mejoraran la eficiencia del Estado. Entonces, dentro de la lógica de la economía de mercado, se

dijo “aquí hay unas ineficiencias; para que aquí haya productividad y competitividad debe haber descentralización”. ¿Qué se pensaba resolver con esa descentralización?: conseguir eficiencia fiscal, mejorar la asignación de los recursos fiscales, realizar programas sociales y provisión de los servicios públicos, acercar el gobierno a los ciudadanos, autonomía y democratización de los poderes locales y regionales y mayor control social y transparencia en la gestión pública.

Sobre esa base, nuestros países adoptan la política de la descentralización, que en muchos casos llega a las constituciones políticas a través de reformas o nuevas constituciones y se manifiesta en los tres tipos de descentralización que conocemos hoy: la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal. Desde el punto de vista de la descentralización administrativa comienzan a transferirse competencias y funciones de la Nación a los municipios. Como parece que se pueden manejar mejor algunos servicios desde lo local que desde la Nación y con mejor control, entonces se transfieren esas competencias para que desde allí se realicen las inversiones y se hagan los controles. En la Tabla 1 se ve que para el año 2007 países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay habían transferido a los gobiernos loca-

Tabla I
Funciones de los gobiernos locales en algunos países de América Latina

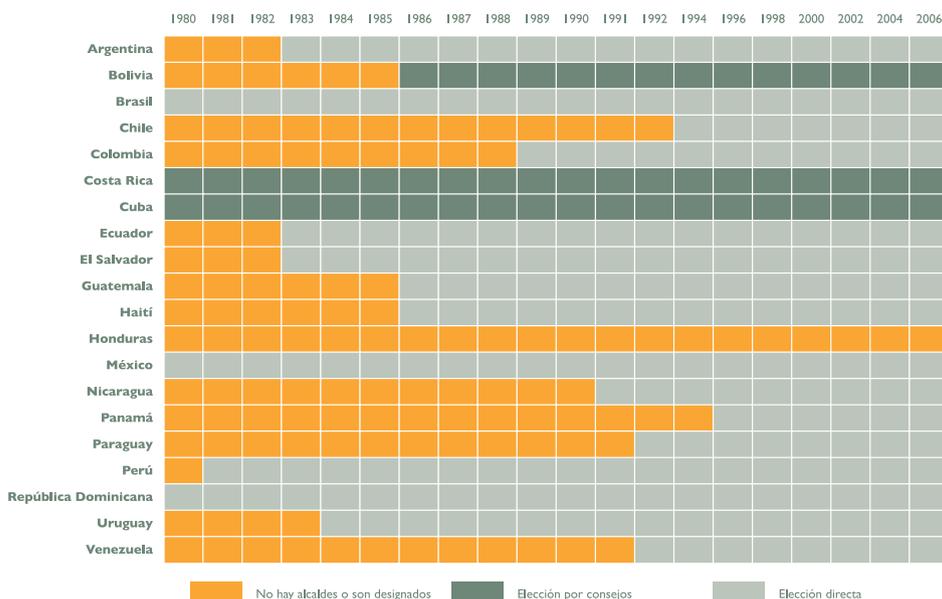
Pais	Educación	Salud	Agua y Saneamiento	Vivienda	Transporte	Ambiente	Ordenamiento urbano y ornato	Otros
Argentina	Básica, primordial y no universitaria	X	X		X	X	X	Previsión social
Brasil	Preescolar y básica	X			X		X	
Chile	Básica	X	X	X	X	X	X	
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cultura, deporte, empleo y prevención de desastres
Guatemala	Preescolar, primaria y alfabetización		X	X			X	Cultura y deporte
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	Cultura, deporte, comités de emergencia
Perú	Alfabetización	X	X	X				Empleo, fomento empresas
Uruguay		X		X			X	Conservación de playas

Fuente: Tomado de ILPES - 2007

les competencias sobre educación, salud, agua y saneamiento básico, vivienda, transporte, ambiente, ordenamiento urbano, ornato y otras funciones.

Algo similar se observa respecto a la descentralización política, especialmente en la designación directa de los gobernantes locales. En la Tabla 2 se hace un seguimiento a la designación de los gobernantes locales en el período de 1980 al 2006. En color gris claro se distinguen los años y los países en los que tal designación se hace mediante elecciones democráticas; en naranja se identifican los años y los países en los que dicha elección la hacen consejos elegidos popularmente; y en gris oscuro se reconocen los años y los países en los que la designación la hacen instancias gubernativas de jerarquía superior. Hoy se puede decir que ha habido avance en materia de descentralización política en términos de elección popular de los gobernantes. Sin embargo, viendo los resultados en términos generales, éstos han sido insuficientes en cuanto a los propósitos que mencioné inicialmente. Esta insuficiencia se explica, a mi juicio, por cuatro razones: las fuertes resistencias de los poderes centrales a perder el control de las accio-

Tabla 2
Designación de autoridades locales



Fuente: Adaptado de ILPES - 2007

nes regionales y locales; el dominio de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales y de las sectoriales sobre las territoriales; la descentralización de funciones sin suficiente respaldo financiero; y la corrupción en el manejo de los recursos financieros por parte de las entidades territoriales.

En Colombia, a pesar de que se considera que la Constitución del 91 es “municipalista”, el Gobierno Central ha mantenido una actitud sistemática por mantener su dominio sobre los demás poderes públicos territoriales, prevaleciendo el dominio de las decisiones nacionales sobre las locales. Hay una descentralización de funciones sin suficiente respaldo financiero; se transfieren y asignan competencias pero no se fortalecen las finanzas públicas para atender las funciones, lo que nos lleva al tema de la autonomía. No puede haber descentralización efectiva y sería sin autonomía, es decir, sin una capacidad política y económica suficiente de los poderes locales para tomar sus decisiones. La dependencia que se tiene todavía de la Nación en términos económicos y la debilidad que tienen la mayoría de nuestras entidades territoriales en términos financieros o presupuestales hace que realmente no haya una verdadera autonomía y, por lo tanto, no haya una verdadera descentralización territorial.

Ahora bien, el desarrollo territorial es la estrategia mediante la cual, bajo el modelo de economía de mercado, se busca el crecimiento de las condiciones materiales del territorio, expresables en mejores infraestructuras y mejores condiciones de producción para una mayor productividad y competitividad territorial. Desde esta perspectiva, el territorio es visto como un factor productivo, con todo lo que ello conlleva. De esto surge el concepto de capital natural, bajo el cual la naturaleza se vuelve capital, los seres humanos también nos volvemos capital. Nuestra cultura, nuestros valores se ven desde la perspectiva mercantil. En esta perspectiva, la competitividad territorial concibe el ser humano como un recurso más del territorio que hay que explotar para obtener el mayor beneficio al menor costo posible, lo cual pauperiza la condición humana. La fortaleza de la economía, la gestión empresarial, la ciencia, la tecnología, las finanzas, el gobierno, las instituciones y el “recurso” humano son los elementos a partir de los cuales se mide lo que hoy denominamos “competitividad de un territorio”.

Las estrategias manejadas desde la perspectiva del desarrollo territorial que plantea el modelo neoliberal son las denominadas neo-regionales. Bajo el concepto neo-regional, las regiones dejan de concebirse como se hacía tradicionalmente, bajo criterios culturales, históricos y geográficos, para dar paso a nuevas concepciones centradas en el de-

nominado “regionalismo abierto” en donde ya no es necesaria la contigüidad geográfica o la identidad cultural o la historia común o los ensambles socio-geográficos que particularizan a los espacios geográficos como criterios clave para determinar una región. La construcción regional se hace ahora, bajo los preceptos neoliberales, a partir de integraciones territoriales, o regionalizaciones de políticas transversales; existiendo, de este modo, regionalizaciones para la acción ambiental, para la ciencia, la tecnología, para el fomento productivo y para el desarrollo empresarial. De esto se desprenden nuevas denominaciones de las regiones: regiones virtuales integradas a partir de acuerdos entre empresas que tienen un asiento territorial, regiones transfronterizas, regiones urbanas, ciudad región, regiones estratégicas, regiones competitivas, etc.; todas muy ligadas a esta visión económica de lo territorial.

Otra estrategia del desarrollo territorial neoliberal es la secto-territorial que tiene que ver con el desarrollo a partir de las fortalezas que tienen los territorios locales. Asociado a ello están los conceptos de “ventaja competitiva”, “desarrollo local” y “desarrollo endógeno”, -todos ligados a la búsqueda de la productividad y competitividad de los territorios.

Hasta ahora he tratado cuatro de las cinco estrategias territoriales que mencioné al comienzo: desarrollo regional, planificación del uso del suelo urbano, descentralización y desarrollo territorial. La quinta estrategia que se ha ensayado en América Latina es el ordenamiento territorial que he dejado para lo último por ser el epicentro de esta charla.

Vamos entonces a explorar ahora la política de ordenamiento territorial en América Latina, su realidad actual y los desafíos que enfrenta a partir de las realidades que vamos a ver. Abordaré básicamente cuatro temas clave del ordenamiento territorial en América Latina: la concepción, las cualidades, los enfoques, el estado actual y los resultados.

En términos de concepción, podemos decir que en general en América Latina se ha entendido el ordenamiento territorial como un proceso técnico, político administrativo, para configurar en el largo plazo una organización del uso, la ocupación y transformación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones biofísicas, socioeconómicas, políticas e institucionales existentes.

Hay un principio general que subyace en la concepción del ordenamiento territorial que es, por decirlo de otra manera, “poner cada cosa en su lugar y cada lugar para múltiples cosas”; es ordenar la manera como usamos, ocupamos y transformamos los espacios, los territorios, considerando las cualidades intrínsecas y propias del mismo, desde los diferentes puntos de vista (social, natural, institucional, político, cul-

tural, etc.). En un territorio cuya ocupación es ordenada no deberían ocurrir los problemas que ocurren en uno que no ésta ordenado. Las vulnerabilidades de la población frente a hechos catastróficos se deben reducir en un espacio ordenado. Habría mayor eficiencia. Tomando un ejemplo sencillo, es como cuando en nuestra casa tenemos todo desordenado, hace muchos meses no ordenamos nuestros enseres y entonces pareciera que los espacios se estrechan, que la fluidez, la movilidad, es problemática o caótica. Cuando se organiza u ordena el espacio o territorio, hay mayor fluidez, mayor movilidad, mayor amplitud, mayor eficiencia y menos riesgos.

El ordenamiento complementa la planificación socioeconómica, introduciéndole la dimensión territorial y ambiental; siempre se ha dicho que una de las grandes fallas de nuestro modelo de desarrollo es que se centra en lo económico y desconoce o ignora la dimensión territorial y ambiental del mismo.

Introducir la dimensión territorial y ambiental nos lleva al planteamiento de la territorialización del desarrollo, o sea del desarrollo pertinente desde el punto de vista de las diferencias que tienen los territorios en relación con sus condiciones culturales, naturales, etc. tanto como con sus problemáticas y potencialidades, aspectos que deben ser considerados a la hora de concebir la economía, los modelos de desarrollo. En eso consiste precisamente la territorialización del desarrollo.

Todo lo que la naturaleza nos ofrece hoy para que podamos vivir es finito, y lo es no sólo porque se vaya a agotar. Supongamos que el aire nunca se agote, pero si lo seguimos contaminando pues ya no sería respirable; entonces hay una finitud en términos funcionales. Este tipo de finitudes lleva a pensar y reflexionar en la racionalidad que deben tener nuestras políticas de desarrollo y nuestras políticas económicas introduciendo de esta manera lo ambiental. De aquí es de donde proviene el tema bastante discutido del desarrollo sostenible.

Territorializar y considerar variables ambientales permitiría entonces organizar y articular el territorio, orientar la localización de las inversiones tanto públicas como privadas, propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, optimizar la organización de los asentamientos humanos, reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por fenómenos naturales, o siconaturales, es decir, una política de ordenamiento bien concebida podría ayudarnos a resolver estos asuntos y, de hecho, repercutiría en un mejor vivir de los ciudadanos.

El ordenamiento se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende alcanzar y las estrategias mediante

las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. Lleva consigo un carácter prospectivo, es decir, son políticas para construir espacios, formas de vida, de ocupación y de uso de los territorios en el largo plazo. Obviamente en nuestros países hay muchas dificultades en esto, porque toda nuestra planificación es cortoplacista, no va más allá de los periodos de gobierno, a cada gobernante le interesa solo mirar el tema en lo que corresponde a su gobierno, y el que sigue trata de minimizar o evitar aún los asuntos exitosos de su antecesor para no darle propaganda al anterior, sino que todo se concentre en lo que él hace. Ese tipo de “cultura” de la planificación ha sido desastroso, razón por la cual es imperioso un cambio fuerte en esa cultura de la planificación y esa cultura del cortoplacismo en América Latina.

Una cualidad básica del ordenamiento territorial en América Latina es su carácter planificado, que tiene que ver con que se expresa a través de un plan y con los procedimientos e instrumentos que maneja la planificación. Otra cualidad es la multiescalaridad, que resulta de la comprensión de lo territorial desde escalas distintas, jerarquizadas y en interacción. Este es un asunto bien importante para entender mejor como operan principios normativos contenidos en las legislaciones territoriales. Me refiero a principios tales como concurrencia, armonía, subsidiaridad y complementariedad, los cuales llevan implícito el concepto geográfico de interesalaridad de los fenómenos. De este modo, tenemos entonces un ámbito local, en donde el ordenamiento se manifiesta a través de la llamada planificación física espacial metropolitana, municipal, urbanística; un ámbito regional, donde se buscan integraciones intrarregionales, de sistemas urbanos, de áreas protegidas, y se dan directrices de planificación física espacial para los ámbitos locales; un ámbito nacional, de integración nacional, desarrollo regional, descentralización, sistema urbano, áreas protegidas, seguridad y defensa, y desde donde emanan directrices de planificación física para los ámbitos regionales y locales; y un ámbito internacional que se expresa mediante integraciones territoriales, acuerdos comerciales, manejo de zonas fronterizas, etc.

Aunque haya una especificidad en cada escala, todas ellas tienen una relación vertical y también una relación horizontal. Si nos ubicamos en la escala regional, habrá un conjunto de organismos y de instituciones que intervienen y que actúan sobre el territorio, los cuales demandan una relación entre ellos en esa escala. Ubiquémonos en el caso nuestro en los Departamentos. Aquí habrá entonces un conjunto de instituciones públicas y privadas que intervienen desde perspectivas sectoriales sobre el territorio departamental originando un ordenamiento territorial fáctico. Son estas acciones sectoriales, especialmente de ca-

rácter económico, las que producen el orden territorial prevalente y en las que lo territorial es un simple soporte. Esto obviamente está muy lejos de lo que es una comprensión o una visión territorializada del desarrollo, la cual demanda una acción armónica, articulada, coordinada y concurrente entre las distintas entidades o actores que intervienen o actúan sobre un determinado territorio, porque finalmente no hay un solo centímetro de un territorio nacional que no pertenezca, por ejemplo, a un municipio y a un departamento. Por lo tanto, toda acción que se realice desde la Nación se está realizando en un territorio departamental y en uno municipal, y toda acción que se ejecute desde el departamento se estará realizando sobre uno o varios municipios que se encuentran en su ámbito de competencia y al mismo tiempo sobre un territorio nacional. Es de esto de donde se desprende el concepto de multiescalaridad del territorio.

Volvamos sobre este carácter multiescalar, integral, ordenado, articulado que es consustancial al territorio. El territorio no es, entonces, un mero soporte de las acciones humanas; no es simplemente para pisarlo y andar por él o movernos. No se trata de un simple escenario de actuación sino que tiene un contenido que afecta las intervenciones humanas sobre el mismo. Uno de estos contenidos o dimensiones es el cultural. Por eso cuando estamos en el extranjero o fuera del territorio que queremos, lloramos escuchando el himno nacional o encontrándonos con algo que nos recuerde nuestra niñez, o a algún lugar con valor simbólico o a nuestros seres queridos. El territorio pues visto en una perspectiva cultural está cargado de significado, de maneras distintas de pensar y de producir. A pesar de que predomine en un territorio la economía de mercado, hay grupos sociales que no producen siguiendo las lógicas de la economía de mercado: en Colombia todavía encontramos territorios semifeudales si se quiere. No es sino ir al Chocó, a la región de Pie de Pató, en donde hoy todavía encontramos prácticas económicas, sociales y culturales que corresponden a modos de producción que hace rato han dejado de existir, pero que todavía están presentes. De hecho, en los territorios los cambios económicos, sociales y políticos no son homogéneos, sino que en la práctica coexisten diferentes tiempos en un mismo espacio territorial. Esta concurrencia de formas de pensar, de formas de producir distintas, hay que valorarla como expresión de la diversidad geográfica territorial. Todo obliga a mirar integralmente los territorios, lo que significa mirar la conexión que existe entre economía, población, infraestructura y medio ambiente como elementos centrales a partir de los cuales se construyen los territorios y las diferenciaciones territoriales existentes entre campo y ciudad en distintas escalas de observación.

En este contexto, el ordenamiento territorial no solo debe mirar lo urbano sino también lo rural y las interacciones entre campo y ciudad. Debe considerar de manera integral el impacto de la economía sobre los territorios, las percepciones de la población, sus anhelos y sus visiones del mundo, la espacialidad de las infraestructuras y las potencialidades y limitaciones que ofrece el medio ambiente. A partir de esta visión integral se definen entonces cuáles son las mejores opciones o formas de uso, ocupación y transformación de los territorios involucrados o considerados dentro de los planes de ordenamiento territorial, siempre desde una aproximación prospectiva y estratégica.

La visión prospectiva hace referencia al largo plazo. La visión estratégica reconoce que difícilmente a través del ordenamiento territorial se pueden resolver todos los problemas territoriales, y define entonces hechos y proyectos a partir de los cuales resolver al máximo las problemáticas. Sabemos que los planes de ordenamiento no pueden resolver muchos problemas estructurales, que trascienden las formas de uso y ocupación, como el de la pobreza o el de las formas de producción irracionales, destructoras de la naturaleza. Estas son problemáticas que no las puede resolver un plan de ordenamiento, sino que son parte de las lógicas estructurales de los sistemas productivos que corresponden, a su vez, a unas políticas de desarrollo y al mismo modelo de desarrollo que tenemos. En ese sentido, hay unas limitaciones del ordenamiento; aunque territorialmente se abarca todo el territorio, estructuralmente no lo puede enfrentar todo, y es donde surgen entonces los llamados proyectos estratégicos.

Otro asunto clave es el carácter democrático del ordenamiento territorial. En este sentido existe una diferencia sustancial entre la práctica del ordenamiento territorial y la de la planificación sectorial: el ordenamiento territorial es democrático en tanto que la planificación sectorial es tecnocrática e impositiva. En el ordenamiento territorial se trata de generar consensos sobre el modelo de ciudad, municipio, departamento o país que queremos e imágenes de futuro colectivas respecto a cómo queremos dichos territorios para los próximos 20 años en todos los aspectos, en lo ambiental, en lo económico, en lo cultural. En Colombia, por ejemplo, la Ley 388 introduce el tema de la democracia, al plantear que los planes de ordenamiento territorial deben ser participativos en todas las etapas del proceso de formulación de dichos planes. A partir de esto, todos los municipios colombianos han ensayado distintas formas de participación, unas con mayor democracia que otras, y otras en donde simplemente se ha usado la población a través de reuniones informativas que no corresponden a una verdadera participación social u otras donde se les convoca, participan, pero sus planteamientos no son considerados a la hora de definir el modelo

territorial. Todo este tipo de situaciones se han dado en la experiencia latinoamericana y colombiana.

En las políticas de ordenamiento en América Latina he identificado tres enfoques como puede observarse en el mapa de la Figura 1. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico ha predominado el enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal; en el Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, ha prevalectido el enfoque de planificación física con énfasis ambiental, referido al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres; en tanto que en México y Chile, domina el enfoque de planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos o al desarrollo regional. Otros países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela están redefiniendo su enfoque en función de los nuevos modelos de desarrollo

Figura 1
Enfoques de las políticas de ordenamiento territorial de América Latina - 2011



Fuente: Elaboración propia

que se están construyendo en dichos países, basados en una visión del desarrollo que se aleja de los postulados neoliberales que prevalecen actualmente en el mundo: es el caso del modelo del “Buen Vivir” boliviano, el “Vivir Bien” ecuatoriano, el “Poder Ciudadano” nicaragüense y el “Socialismo del Siglo XXI” que impulsa Venezuela.

Respecto al estado actual del ordenamiento en América Latina, en dichas políticas se observa una cierta debilidad normativa, la cual es evidente al tomar como indicador el fundamento legal de las mismas, especialmente la existencia de leyes específicas de ordenamiento territorial. En Europa, por ejemplo, la política de ordenamiento se fundamenta en unas normas específicas de ordenamiento territorial en un marco institucional que posiciona el ordenamiento en el conjunto de políticas públicas y de organización institucional, generalmente a partir de ministerios o incluso consejos de ordenamiento o comisiones que están por encima de los ministerios, lo que le da un valor muy importante al tema del ordenamiento en el conjunto de las políticas públicas de esos países.

La debilidad normativa nuestra radica en el hecho de que no existen leyes específicas sobre ordenamiento, sino que éste es manejado a partir de leyes ambientales, leyes de descentralización y otro tipo de leyes sectoriales. En el mapa de la Figura 2 se muestran países donde hay leyes nacionales específicas sobre ordenamiento territorial: Uruguay, Colombia, El Salvador, Honduras y Cuba. En estos otros países (Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México) hay leyes específicas pero no en el ámbito nacional sino en ámbitos subnacionales. En Argentina, por ejemplo, son las provincias las que han ido estableciendo sus normas, en ausencia de normas nacionales. En estos otros países (Bolivia, Ecuador y Venezuela), el soporte del ordenamiento es la misma Constitución Política; sin embargo para que puedan operar requieren de desarrollos legales que aún no existen. Otros países (Perú, Nicaragua y Guatemala) tienen proyectos de ley en trámite en sus Congresos. No puede asegurarse que sean aprobados, porque el tema del ordenamiento genera muchas discusiones entre los políticos. Yo no he visto una sola ley nacional de ordenamiento que se haya aprobado en menos de cinco o seis años de discusiones; en otros casos nunca se ha llegado a la aprobación; y en otros, no existe nada, como en Chile, Paraguay, Brasil, Panamá, Costa Rica y República Dominicana, cuyo marco legal está bastante atrasado en materia de OT. Todo esto es lo que permite hablar de debilidad normativa del ordenamiento territorial en América Latina.

Para examinar más específicamente, vemos en la Tabla 3 los fundamentos legales que tiene el ordenamiento en cada país de América

Figura 2
Fundamento legal del OT en América Latina - 2011



Latina, las normas que rigen. Los que están mejor son El Salvador que en marzo de este año acaba de aprobar su Ley de ordenamiento y desarrollo territorial; Honduras desde el 2003 tiene su Ley de ordenamiento territorial; Uruguay aprobó su Ley de ordenamiento y desarrollo sostenible; en Bolivia el tema entró ahora con la nueva Constitución del 2007, lo mismo que en el Ecuador con la Constitución del 2008; en Venezuela está en la Constitución política y está en discusión una nueva Ley Orgánica para la ordenación territorial y el urbanismo, es decir, hay un fuerte movimiento legal pero en estos momentos podemos decir que predomina la debilidad normativa y eso es fundamental porque las políticas de ordenamiento tocan muchos intereses contradictorios. Cambiar un orden territorial, modificar el uso u ocupación de los territorios en una sociedad no es fácil bajo un modelo de desarrollo y una cultura capitalista donde predomina el individualismo, el egoísmo, la ambición, la corrupción y la degradación de valores fundamentales como el de la cooperación, la solidaridad y la honestidad. Para dirimir los conflictos de intereses que se presentan sobre la manera en que los actores sociales quieren usar, ocupar o transformar el territorio y para que predomine el interés colectivo se

Tabla 3
Fundamento legal del OT en América Latina - 2011

Argentina	Constitución Política (Art. 75). Ley General del Ambiente (2002). Leyes provinciales de OT. En ciernes Ley Nacional de OT (Existe anteproyecto de 2010)
Bolivia	Constitución Política (2007). Replanteamiento del marco legal.
Brasil	Ley 6776 de 1979 sobre ordenamiento urbano.
Colombia	Constitución Política. Ley 388 de 1997. LOOT (Ley 1454 de 2011).
Cuba	Decreto-Ley de Planificación Física (2001). Ley de Medio Ambiente (1997).
Chile	Ley General de Urbanismo y Construcciones. Dispersión normativa.
Ecuador	Constitución Política (2008). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), octubre de 2010. Replanteamiento del marco legal.
El Salvador	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011).
Guatemala	Constitución Política (Art. 119, 225, 226 y 231). En ciernes: Ley de ordenamiento y desarrollo territorial de la Nación.
Honduras	Ley de Ordenamiento Territorial (2003)
México	Ley General de Asentamientos Humanos. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental. Leyes estatales de OT y Desarrollo urbano.
Nicaragua	En ciernes: Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Anteproyecto, 2006).
Panamá	Ley de OT para el Desarrollo Urbano (2006). Ley General de Medio Ambiente (1998).
Perú	Ley General Ambiental (2005). En ciernes: Ley General de Ordenamiento Territorial
República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000).
Uruguay	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (2006)
Venezuela	Constitución Política. En ciernes: Ley orgánica para la Ordenación Territorial y el Urbanismo

Fuente: Elaboración propia

necesitan normas fuertes y decisión del Estado para hacerlas cumplir. En Europa es suficiente que exista una norma, pues ésta se cumple, y si no se cumple hay sanciones fuertes por encima de las amistades políticas. En nuestra cultura latina no es así; no es suficiente que existan normas, pues éstas son violadas con la complicidad de gobernantes y políticos corruptos, sin que pase nada. El que fortalezcamos nuestro marco jurídico legal no va a solucionar tampoco del todo los problemas; también se requiere que haya un cambio en términos de nuestra cultura política y nuestra actual gobernanza.

Otro elemento que encuentro en la realidad latinoamericana es la carencia de instrumentos nacionales para concretar las políticas. En la figura 3 se observan en color naranja los países que han logrado establecer algunos instrumentos para la implementación de planes de ordenamiento territorial: Uruguay, Argentina, Colombia, Panamá, El Salvador, Honduras, México, Cuba y República Dominicana. Los países que están en color gris están elaborándolos o reformulándolos: Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y Nicaragua. En color amarillo se observan los países en los que no hay nada en términos de instrumentación: Chile, Brasil, Paraguay y Guatemala. Cuando hablamos de instrumentos estamos hablando de políticas y planes. En el caso colombiano,

Figura 3
Implementación de políticas o planes nacionales - 2011



aunque se realizan planes municipales y distritales de ordenamiento, carecemos de una política nacional de ordenamiento territorial que diga cuál es el país que queremos construir para los próximos 25 años y que esa imagen y ese modelo territorial de país sea el referente para todas las acciones territoriales y sectoriales. Cada Plan Nacional de Desarrollo genera un esquema o una visión de país para los cuatro años de gobierno. En Argentina, por ejemplo, tienen una política y estrategia nacional de ordenamiento 2003-2016, que señala un derrotero. En Costa Rica está construyéndose; en el Salvador existe una política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial al 2015, etc.

La Ley orgánica que se supone es la que define ese marco para esta clase de políticas en nuestro caso colombiano, a diferencia de los demás países de América Latina, se sesgó hacia la organización territorial o política administrativa del país, que es parte del ordenamiento pero que es más un aspecto formal que sustancial, porque los problemas territoriales no se resuelven modificando la división territorial del país: creando regiones, provincias; eso es un asunto formal; los problemas

territoriales son de fondo, son estructurales. No se trata de convertirnos en un país federal o regional, pues eso con seguridad no va a resolver los problemas estructurales de la segregación social y territorial como es claro en México, Argentina, Venezuela y Brasil en donde el federalismo no ha acabado con el centralismo agobiante, asfixiante.

En cuanto a la institucionalidad del ordenamiento territorial, encuentro una especie de institucionalidad técnica muy ligada al marco normativo. La institucionalidad es la existencia de un marco institucional para la gestión del ordenamiento territorial. Si miramos ese marco institucional en América Latina, a partir de las instituciones responsables del ordenamiento en el ámbito nacional, encontramos por ejemplo que en Argentina es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Eso refleja el dominio de la visión sectorial sobre la territorial. En Bolivia es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación; en Brasil, el Ministerio de Integración Nacional; en Colombia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda, Desarrollo Territorial y Agua Potable; en Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional, etc. Se ve que el ordenamiento no está presente a nivel ministerial; no hay ministerios, ni consejos nacionales de ordenamiento territorial; no se han llevado las políticas de ordenamiento al ámbito ministerial, sino que están ligadas a dependencias secundarias como en el caso de la Dirección de Ordenamiento Territorial en Uruguay adscrita al Ministerio de Vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente. Es necesario construir un marco institucional que permita romper la tradición sectorial de la gestión territorial. En América Latina la institucionalidad del ordenamiento territorial es débil.

Después de más de 40 años de políticas y prácticas de ordenación urbana y territorial no se han logrado resolver significativamente los problemas territoriales de los países latinoamericanos: problemas territoriales que se expresan en ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural, degradación de recursos naturales, contaminación y pérdida de biodiversidad, disparidades del desarrollo regional, riesgos de la población y actividades frente a amenazas de origen natural y tecnológicas. Fijense que el ordenamiento no se reduce a ciudades, sino que involucra también las otras escalas. En esos asuntos aunque ha habido algunos avances, en esencia no se han resuelto; los resultados son pobres.

Tratando de encontrar razones de por qué ha ocurrido esto, encuentro las siguientes: la desarticulación entre las políticas territoriales y sectoriales y entre el desarrollo socioeconómico, ambiental y territorial; las políticas de desarrollo van por un lado, las políticas ambientales van por otro y lo territorial va por otro. Otra razón es el predominio de la visión sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre

las regionales y locales. Otra es la inconsistencia en la gestión territorial, así como el dominio de la planificación tecnocrática e impositiva sobre la democrática, las presiones de poder sobre la gestión territorial, la corrupción en la gestión y la ausencia de voluntad política y de recursos financieros para la ejecución y seguimiento de los planes.

Toda esta problemática plantea un desafío: cómo mejorar las cosas hacia el futuro. Tal desafío plantea la necesidad de resolver las tensiones y contradicciones que existen entre las distintas políticas territoriales que se están manejando hoy: desarrollo territorial, ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico territorial, descentralización territorial. Estas tensiones desafían las políticas de ordenamiento y hacen muy compleja la implementación exitosa de la misma, pues involucran problemas de cohesión económica, social y territorial, problemas de gobernanza y problemas ambientales, que infortunadamente el tiempo no me permite abordar. Solo alcanzo a mencionar cuáles son las fuerzas motrices que dinamizan las problemáticas territoriales poniendo énfasis en las ambientales: cambios no regulados en el uso del suelo, actividades productivas ambientalmente insostenibles, acelerado crecimiento demográfico, concentración de la población en ciudades, urbanización intensa en asentamientos no planificados. Este conjunto de fuerzas motrices tiene que ver con el modelo de desarrollo, de modo que no podemos seguir concibiendo y diseñando el ordenamiento territorial desarticulado del modelo económico. Esa es una de las conclusiones a las que he llegado después de revisar la experiencia latinoamericana de ordenamiento territorial. Es necesaria una reconceptualización del tema bajo conceptos integradores como el de Desarrollo Territorial Sostenible, asunto que estoy estudiando en la actualidad y en el que se concentra mi próximo libro.

Ciudades y sistemas urbanos regionales en la configuración de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia.

Por: Miguel Antonio Espinosa Rico¹

Introducción

El texto se propone exponer algunos elementos relacionados con el papel que las ciudades han jugado en la configuración de los actuales territorios nacionales en los países andino-amazónicos de Sur América: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Desde un enfoque geo-histórico, se parte del hecho de que la génesis geomorfoestructural² del actual territorio ha dotado a estos países de una triple conformación, determinada por los espacios amazónico, andino y costero del Pacífico (Flórez, 2003; Thouret, 1981; Deler, 1991).

Procesos socio-económicos que antecedieron la conquista y colonia española habían dado lugar a asentamientos de niveles relativamente altos de desarrollo y de organización territorial, los cuales perviven

1. Candidato a Doctor en Geografía, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Profesor Universidad del Tolima. Grupo de Estudios Urbanos y Regionales – GEURB, Universidad del Tolima.

2. Se refiere básicamente a la génesis de las tres grandes unidades geomorfoestructurales que son comunes a los países incluidos en el presente análisis.

hasta el presente, contribuyendo a explicar no solo la génesis del sistema de ciudades sino la presencia misma de los sistemas urbanos regionales en los países objeto de estudio.

Un proceso geo-histórico comprende entonces elementos que dan cuenta de la génesis del territorio en su sentido más complejo pero, de manera particular, permite articular procesos históricos y de configuración de las estructuras espaciales en una lectura dinámica del territorio.

Génesis de los sistemas urbanos regionales

Este es un ejercicio que hace parte de un trabajo más extenso relacionado con el papel de la región en la configuración del Estado nacional en estos países que hemos denominado andino-amazónicos. Se ha querido centrar la atención en el papel de las ciudades, con algunos planteamientos que han venido convirtiéndose al mismo tiempo en la hipótesis central de trabajo. Se plantea una perspectiva histórica que comprende no solo la dimensión temporal sino la generación de una estructura socio-espacial, de la cual se deriva la organización territorial misma. La organización territorial que se tiene hoy es fundamentalmente derivada de herencias, de organizaciones que habían sido generadas por los pueblos prehispánicos que básicamente establecieron un modelo inteligente de ocupación del territorio, que supo articular de manera extraordinaria las tierras altas, las tierras costeras y las tierras selváticas. Luego los españoles, particularmente, establecieron sus reales sobre las áreas donde se encontraron los más importantes asentamientos prehispánicos. Después, en el periodo republicano, lo que se ha hecho es un proceso de consolidación de esos espacios, pues en realidad hay muy pocos elementos nuevos en esa organización territorial, excepto porque se ha desarrollado en el marco de la sociedad capitalista propiamente. En este marco se producirá una actividad económica extraordinaria que va a tomar asiento en una de esas antiguas ciudades, va a fortalecer asentamientos ya existentes o a crear asentamientos nuevos.

Allí entonces hay una génesis de las ciudades pero, en esa génesis de las ciudades, está también la génesis de la organización territorial de las regiones andino-amazónicas. Uno de los planteamientos a defender es precisamente que la organización territorial en estos países ha estado siempre determinada por factores externos de las globalizaciones de todos los tiempos. Este planteamiento hace parte de la corriente que piensa que la globalización no es un fenómeno de ahora, sino que hemos estado siempre en la globalización y que éste es uno de los momentos de la globalización, pero de ninguna manera

es el único, ni es tampoco el más novedoso. La organización territorial siempre ha estado dictada por esas dinámicas globales, desde la colonia. Otra cuestión es que estos países sean ahora más dependientes que durante la colonia, en tanto que dependen ahora mucho más del llamado sector primario³.

Hay entonces una configuración de sistemas urbano-regionales soporados en la integración del mercado interno nacional, que es lo que hace básicamente el proyecto republicano, que luego se inserta en las dinámicas de integración con la tendencia creciente desde el mismo momento de la primera independencia. Y luego hay una reorientación de estas economías hacia los circuitos globales del capitalismo. Esos son los hechos centrales que se quieren señalar.

La globalización aquí se asume desde dos ejes fundamentales: el primero está relacionado con la internacionalización económica, básicamente a partir del modelo posfordista actual, de fenómenos como la acumulación flexible, la acumulación por desposesión y las soluciones espacio temporales que constituyen la base del discurso actual de geógrafos como David Harvey (2007), pero que son seguidos también por planteamientos de otros estudiosos del momento actual de globalización y apertura económica que señala el rumbo y las ambiciones de la inversión externa directa en estas economías.

El segundo eje está relacionado con la reestructuración del Estado en función de esta internacionalización económica; en el caso de nuestros países, con el desmonte del Estado de bienestar, la desregulación extrema, la apertura democrática que constituye un ropaje demagógico de toda esa andanada neoliberal, las políticas diferenciales que, a juicio de algunos, constituyen apenas un mecanismo más de exclusión (asunto polémico por cierto) y el discurso sobre la gobernanza⁴. Ésa sigue siendo una deuda de un estilo y de un modelo de democracia fallido.

3. Algunos autores se refieren precisamente al proceso de la “reprimerización” de las economías (Moncayo, 2003). También en términos económicos, otros prefieren hablar de las nuevas dinámicas de esa economía global en función de las riquezas naturales que siempre se han estado proveyendo a los países centrales.

4. La gobernanza, a juicio de quien habla, es una estrategia también del discurso neoliberal en tanto que allí aparece, por ejemplo, el florecimiento de políticas públicas que expresan en cierta forma el abandono de la función del Estado y la entrega de su papel en manos del capital privado y, demagógicamente, en manos de la participación comunitaria que no se cumple. Con Jordy Borja (1998) particularmente, diríamos que la participación no existe a menos que los ciudadanos y las ciudadanas tomen parte en las decisiones de la historia de nuestros países.

En este contexto aparece un nuevo entorno urbano regional, el de las regiones en vez de el de los Estados, consecuente con el florecimiento de un discurso sobre el fin de la historia, la muerte del Estado nación, decían algunos, sobre todo en los países dependientes donde se habla de estos discursos; pero ninguno de los Estados nacionales imperiales ha estado dispuesto a perder un solo centímetro de su territorio, o al menos una mínima parte de su autonomía en el contexto de las relaciones internacionales. Se observa la tensión entre unas regiones ganadoras vs. unas regiones perdedoras que se refuerza con toda esta política de apertura económica y de prácticas postfordistas y también un modelo de ciudad región en un contexto de globalización.

Estos fenómenos por supuesto tienen que dar lugar a nuevas configuraciones regionales. No obstante, se hace necesario un repaso muy rápido sobre la génesis de la ciudad y la ciudad en la génesis de las regiones en estos países. Hay un entorno prehispánico que fue básicamente un territorio de asimilación y adaptación por parte de los españoles y portugueses, en este caso básicamente de los españoles, con las fundaciones muy antiguas, algunas de las cuales ocurren sobre previos asentamientos amerindios; en el caso de Bolivia, Chuquisaca y Beni; en el caso de Perú, San Miguel de Piura, Jauja, Cuzco, Trujillo, Lima y Arequipa; en el caso de Ecuador, Quito y Otavalo; y en el caso de Colombia Santa Fé y por supuesto también Tunja.

Hay un entorno colonial en que el asentamiento es situado y el ordenamiento territorial es tan dependiente como hoy. Que el asentamiento sea situado quiere decir básicamente que todos estos asentamientos obedecieron a una razón de control territorial, de asimilación del territorio a un espacio de poder. Hay allí unas ciudades importantes en este período como Oruro, Potosí, Beni, Chuquisaca y la Paz en Bolivia; Ibarra, Riobamba, Quito, Loja, Cuenca y Guayaquil en Ecuador; Popayán, Cali, Santa Fe, Cartagena, Tunja y Pamplona en Colombia; y en Perú se mantienen las mismas.

Antes de considerar el entorno republicano conviene anotar que hay un término que curiosamente escapó de la intelectualidad colombiana: un periodo semicolonial, que aquí se defiende un poco porque hay un paso intermedio entre la colonia y la neocolonia que es la semicolonia, que vivieron estos países durante el siglo XIX. En el caso colombiano la semicolonia aparece claramente en la orientación muy evidenciada y documentada con la economía inglesa en estados nacionales inconclusos. Allí aparecen unos hechos interesantes como el inicio de la constitución de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia que va a ser muy importante, el fortalecimiento de Cochabamba; en el caso de Colombia va a ser muy importante el papel que juega o que empiezan a jugar

centros urbanos como Cali, Medellín, básicamente, y más adelante Barranquilla y Bucaramanga.

En esta nueva configuración regional, que corresponde al momento presente, la región en función de la ciudad en tiempos de globalización, pre existe a la constitución de un proyecto territorial nacional.

Por lo tanto, es un hecho innegable que la región constituye una realidad, aunque no exista en términos jurídico-políticos como entidad político-administrativa. Con ello la reflexión puede orientarse no tanto a identificar los Estados nacionales federales o centralistas sino qué es lo que los constituye, qué es lo que hace posible que se mantengan y qué es lo que comanda las acciones territoriales. La idea central que aquí se defiende es que lo que comanda las acciones territoriales es la constitución de un sistema de ciudades en unos marcos regionales y de ciudades que soportan esa constitución de unidades regionales.

En un acuerdo político, esas unidades regionales han hecho posible el mantenimiento de estos países en un marco de administración oligopólica, en un gran acuerdo de mantenimiento de unas unidades de Estados nacionales que no lo son o que por lo menos siguen siendo inconclusos. Así resulta posible comprender por qué en países como Bolivia la confrontación Santa Cruz-La Paz constituye el hecho regional importante; por qué en Ecuador la confrontación Guayaquil-Quito constituye el hecho regional importante; por qué se mantiene el centralismo y la centralidad peruana con Lima y cómo esa realidad regional y el sistema de ciudades peruano ayuda a explicar el mantenimiento de un determinado orden; y cómo, en Colombia, su multipolaridad y los poderes regionales establecidos a partir de ese sistema regional y ese sistema de ciudades ayudan a explicar la realidad actual.

En la estructura del espacio andino-amazónico aparecen configuraciones que interesa destacar: un eje andino y costero en el que se localizan las más importantes ciudades en las regiones de estos países andino-amazónicos. En el caso de Ecuador, el corredor andino Quito-Cuenca; el corredor costero Guayaquil-PortoViejo-Manta y; una presencia amazónica actual muy débil con la nueva Loja, como soporte fundamental de esa regionalización preexistente al Estado nacional, en debate. En el caso peruano se repite esa configuración territorial; hay un corredor andino, débil desde el punto de vista de la organización urbano regional, donde la fortaleza está situada sobre la costa pacífica con Lima, Ica, Arequipa y con San Miguel de Piura al norte y también con Trujillo.

Un hecho urbano importante y poco tenido en cuenta en América Latina es la presencia de Iquitos en la Amazonia peruana que, según parece, va constituyendo un eje de nuevas relaciones regionales en estos países. En Ecuador, por ejemplo, se encuentra la nueva Loja, pero en Colombia se encuentra con ciudades de pie de monte como Mocoa y Florencia en el caso amazónico. No debe olvidarse que se encuentra también en el marco de un proyecto global que para el sur del continente se conoce como Integración de la Infraestructura Regional en Sur América - IIRSA (CCT, 2000), que es justamente el proyecto de integración amazónico-andino-costero y no simplemente andino-amazónico.

En el caso boliviano el hecho es supremamente interesante: en un principio todo el sistema urbano boliviano fue construido sobre la Sierra o sobre la cordillera con una digresión territorial muy fuerte con Santa Cruz, área de mayores relaciones internacionales de Bolivia en el momento actual. Y allí aparece la jerarquía de estos asentamientos, de estos centros urbanos: básicamente La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Sucre y Potosí; y alrededor de estos centros urbanos, que son los que organizan también la estructura regional boliviana, se estructuran al mismo tiempo todos los juegos y relaciones de poder territorial.

La configuración de las estructuras espaciales en los países andino-amazónicos

El geógrafo francés Jean Paul Deler usa los coremas para explicar la organización territorial de los países, tanto de Francia como de los países de América Latina que ha tenido la oportunidad de estudiar. En la Figura 1 se pueden observar los cuatro coremas que Deler (1991) identifica en el territorio colombiano o lo que él llama las estructuras fundamentales del espacio colombiano. Para este mismo caso, Flórez (2003) propone no cuatro, sino seis coremas, y estos coremas tienen que ver con la constitución geomorfoestructural del país, como se ilustra en el corema ubicado a la derecha en la figura 1.

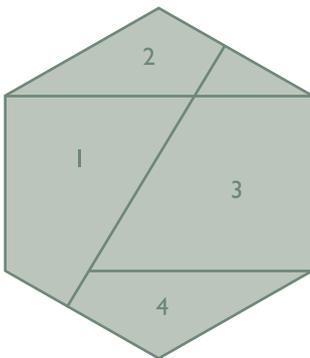
Aunque para Deler el andén pacífico y los Andes constituyen una sola unidad coremática, Flórez (2003), geógrafo colombiano, sostiene que hay una diferencia fundamental entre el andén pacífico y los andes colombianos que debe ser destacada. Este contraste bien puede apreciarse en la Figura 1. El andén pacífico aparece entonces aquí como un corema y al norte aparece básicamente la unidad geomorfoestructural de la llanura del Caribe; allí sí se incluye la Sierra Nevada de Santa Marta y también un corema nuevo que es del espacio insular colombiano. También se modifica un poco el espacio de los coremas que corresponden a la Amazonia y a las llanuras de la Orinoquia colombiana. Esta estructura

espacial de Colombia, con sus corredores urbano regionales, con Bogotá y la conurbación de su área de influencia directa, Medellín y el Valle de Aburrá, Cali y sus pequeñas y medianas ciudades conurbadas, que más al sur se encuentra con las ciudades de Popayán y en la frontera con Ecuador con Pasto e Ipiales. El eje costero del Caribe se extiende de manera continua desde Cartagena, pasando por Barranquilla, Santa Marta y Riohacha, pero al sur occidente tiene a las ciudades capitales de Montería y Sincelejo y hacia el centro sur a la sorprendente Valledupar. Al nororiente se localiza el eje Bucaramanga-Cúcuta. En el centro occidente del país está el Eje Cafetero, desde Cartago, pasando por Armenia, Pereira y Manizales. Tenemos también el eje interandino sur colombiano, que podría incluir el centro del departamento del Tolima, con su capital Ibagué, y que luego muestra una serie de pequeñas ciudades hasta llegar a la capital del Departamento del Huila, Neiva. Sobre el piedemonte amazónico y orinocense se ha venido constituyendo un eje de pequeñas ciudades capitales en crecimiento, que tiene a Mocoa al sur, a Florencia y Villavicencio en el centro del corredor y a Yopal y Arauca al norte. La presencia de estos procesos de conurbación y los corredores y ejes son ahora más evidentes en función de los volúmenes de población que tienen como base el censo nacional de población y vivienda del 2005.

Figura 1

Estructuras elementales del espacio colombiano propuestas por Deler y por Florez

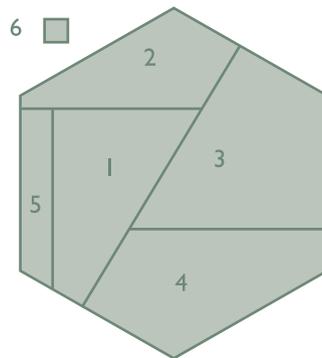
Les structures élémentaires de l'espace de la Colombie (Deler 1991)



CONVENCIONES

- 1. Andes
- 2. Costa Caribe
- 3. Llano
- 4. Amazonía

Las estructuras elementales del espacio colombiano modificado con base en Deler, 1981 y Florez, 2003



CONVENCIONES

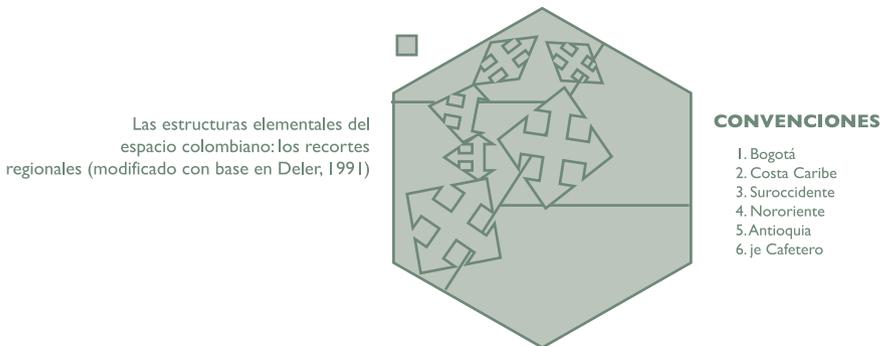
- 1. Andes
- 2. Costa Caribe
- 3. Orinoquía
- 4. Amazonía
- 5. Costa Pacífica
- 6. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Seguramente esto permitirá discutir la manera como se clasifican las ciudades en Colombia; hecho frente al cual existen y han existido siempre muchas metodologías, pero existe siempre la tendencia a no destacar la consolidación de hechos urbanos que pueden ser muy relevantes, sobre todo cuando se quiere o cuando se piensa analizar el territorio pero quizás también intervenirlo. Por ejemplo, es importante destacar el papel que pueden jugar en el futuro ciudades como Turbo, Montería, Sincelejo, Valledupar, Yopal, la misma Arauca, Florencia, Mocoa y Tumaco, en la organización urbano-regional colombiana, especialmente si se piensa en intervenciones en una política territorial nacional.

Las estructuras del espacio colombiano en los recortes regionales, modificando el planteamiento de Deler, están expresadas de manera concreta incorporando las realidades regionales más evidentes del presente, como se detalla más adelante. Lamentablemente todo el oriente colombiano sigue siendo un gran ausente del pensamiento territorial colombiano, como se puede constatar en el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Congreso de Colombia, 2011) que se aprobó finalmente y en el Plan Nacional de Desarrollo vigente (Congreso de Colombia, 2010), sino también como lo revela la escasa reflexión en los círculos académicos y técnicos de ese país. ¿Qué se está pensando de ese gigantesco territorio que aparece allí como ausencia, mientras que están muy presentes los espacios urbano-regionales centrales, donde se concentra la actividad económica, política y social del país?

Tomando como referentes los coremas de la estructura elemental del espacio colombiano de Deler, la Figura 2 representa una estructura de flujos que expresan las complejas dinámicas territoriales en Colombia. Pero interesa destacar además, las evidentes particiones regionales, que además de la Central, con Bogotá, como núcleo; Antioquia, con Medellín como eje; Caribe, con Barranquilla, como eje; deben incluir el su-

Figura 2
Estructuras elementales del espacio colombiano propuestas por Deler y por Florez

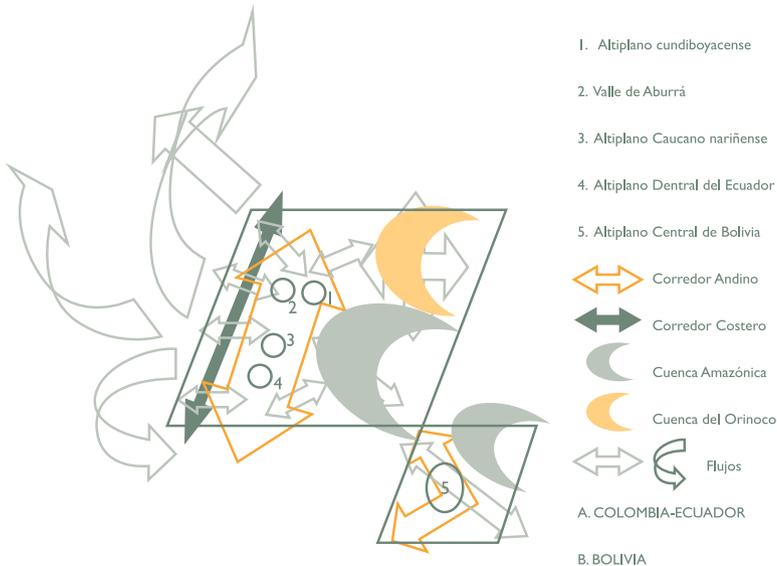


rocidente, con Cali, como eje y; finalmente, el Eje Cafetero, que hace de “cuña”, entre la región antioqueña y el suroccidente del país. De esta manera se hace más compleja la estructura urbana regional colombiana.

Tal vez la estructura más elemental de estos países andino-amazónicos es la del espacio peruano: básicamente se trata de un corredor costero, un corredor andino y un corredor amazónico que hoy por hoy, a diferencia de Bolivia, Colombia y Ecuador, es supremamente dinámico y supremamente estratégico en la política estatal territorial peruana.

Finalmente, en la Figura 3 se intenta mostrar la configuración espacial determinada por la dinámica y los flujos que tienen presencia en el territorio. Se utiliza una media luna para representar la cuenca amazónica que es un elemento geomorfoestructural común a estos cuatro países; los bloques se utilizan para representar básicamente dos unidades específicas y concretas: los dos primeros corresponden a Colombia y Ecuador y los dos inferiores corresponden a Perú y a Bolivia, dos corredores que son uno solo y que recorren el Pacífico desde Perú hasta el Caribe en Colombia con Centroamérica; y se utilizan unas flechas que indican los flujos recurrentes de todas estas dinámicas. Contamos con una presencia de altiplanos que son claves en la estructuración del espacio prehispánico, colonial y actual tanto en Colombia como en Ecuador y Bolivia; y, por supuesto, los flujos de las flechas curvas que están indicando las tensiones permanentes de la interrelación de este

Figura 3
Dinámica y flujos en el espacio andino-amazónico



espacio andino-amazónico, no sólo con Norteamérica y Europa por el Atlántico, sino también con Asia y Europa al sur pasando por el estrecho de Magallanes.

Los sistemas urbanos regionales y su papel en la configuración de los Estados Nacionales Andino Amazónicos

Como se ha rastreado hasta aquí, la consolidación de las ciudades y a partir de éstas de la constitución de sistemas urbanos regionales, no constituye un hecho reciente, si bien ha sido potenciado por los procesos globales que han comandado la urbanización acelerada de las últimas décadas. La evolución del proceso de urbanización en estos cuatro países y la manera como desde el pasado la tensión más importante de la configuración territorial estuvo en resolver los problemas de comunicación, primero al interior del corredor andino con la costa y, más recientemente, en las preocupaciones por la integración de esos espacios andinos y costeros con los espacios amazónicos. En el caso peruano y en el boliviano, estos son asuntos cruciales para la supervivencia de una realidad regional y, si se quiere, de un proyecto nacional. Estos dos países le apuestan a una integración suramericana en el marco del Mercosur, y a una política nacional territorial que fue tratando de rastrear en sus implicaciones geopolíticas una política de fronteras, presente en Ecuador, Perú y Bolivia y ausente en Colombia.

En ese momento en que se discute la organización territorial en Ecuador; la regionalización ecuatoriana que propuso el gobierno de Rafael Correa está en debate, básicamente porque en Colombia, y quizá en Latinoamérica, mucha gente pensaba que los problemas regionales en Ecuador y Bolivia se habían desatado como consecuencia de la llegada al poder de Correa y de Evo Morales. Blanes (1991) y Prado (2006), para el caso boliviano, y Ramírez (2000), para el caso ecuatoriano, argumentan que estos son problemas de décadas de la historia misma de estos países, es decir que, a diferencia de lo que se pensaba, la llegada de Correa y de Evo Morales al poder lo que hizo fue desatar un monstruo latente que hay en estos países con asiento en centros de poder regionales como en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia. En Santa Cruz de la Sierra se concentra las oligarquías bolivianas y los mestizos bolivianos que son apenas menos del 25% de la población total de Bolivia y que quisieron dividirla en dos países para derrotar a Evo. Pero se les olvidó, como diría Zumthor (1993), que el territorio tiene una huella étnica y una herencia que es inderrotable, por lo menos por ahora.

En el caso ecuatoriano ocurrió lo mismo: las oligarquías de Guayaquil y de la costa ecuatoriana se levantaron, no porque el problema no hubiera estado presente siempre, sino porque también vieron la oportu-

tunidad de dividir al Ecuador en dos repúblicas. Todos estos países han vivido bonanzas: el Perú con el guano, Bolivia igualmente con el guano y con las minas de Potosí, Ecuador con el cacao, con la caña de azúcar, con el banano, y más adelante con el petróleo, Colombia con el banano, con el café, con el petróleo. Esas bonanzas que han estado presentes allí, que constituyeron esos poderes oligopólicos en Bolivia y en Ecuador, han sido cruciales y curiosamente se desatan en el momento en que aparecen gobiernos alternativos. En un primer momento se genera un movimiento regional que en el fondo oculta la amenaza de división del Estado nacional boliviano y del Estado nacional ecuatoriano en dos. Y ¿cuál es el soporte de esta propuesta separatista? Precisamente la constitución de poder regional. En el caso de Bolivia pues es justamente todo el oriente boliviano con Santa Cruz de la Sierra, el Beni y Tarija. En el caso ecuatoriano es justamente todo el corredor costero del Sur con Guayaquil a la cabeza y Manabí. También llama la atención el hecho de que en esas configuraciones territoriales no sólo se han ido generando esos espacios de poder, reflejados en una economía particular muy vinculada a las dinámicas globales, del pasado y del presente, sino que también están soportadas en los más dinámicos y poderosos centros urbanos.

La ciudad más moderna de Bolivia, quizá en términos del capitalismo global, hoy en día no es La Paz sino Santa Cruz; la ciudad más dinámica de Ecuador no es Quito sino Guayaquil. En Perú no hay esa discusión, puesto que los poderes regionales están constituidos de tal manera que es imposible pensar una escisión regional; todo Perú está organizado en función de las ciudades que han constituido su historia de siempre, exceptuando tal vez el caso de Iquitos. Perú es el terreno ideal en el que se diría que es posible la existencia de un proyecto territorial nacional⁵ sin mucho riesgo de pérdida, a diferencia de lo que ocurre en los demás países en los que la presencia de dinámicas urbanas fuertes, muy vinculadas a las dinámicas internacionales pero a democracias pervertidas desde su nacimiento, ponen en peligro la existencia de las unidades nacionales.

Todas estas consideraciones revelan entonces la importancia de la ciudad como organizadora territorial, como centro de sistemas urbano-regionales. Y más allá de eso, desde la perspectiva de cualquier otra profesión o cualquier otro pensamiento, otros derivaremos de esa rea-

5. Sin embargo, algunas reflexiones sobre la cuestión nacional indicarían que el hecho cierto de la preexistencia incaica dominante estaría a la base de esta condición, es decir, que la unidad nacional que parece aún sólida en el Perú contemporáneo tiene una estrecha relación con su pasado étnico. Un asunto de debate pendiente.

lidad de las ciudades el hecho cierto de que en esos sistemas urbano-regionales puede estar descansando el secreto y la savia del control del poder territorial de países completos.

Las ciudades van tomando lugar en los territorios, van organizando dinámicas que pueden transformar el contexto de las configuraciones regionales en un país, tal como lo ilustran Valledupar, en el interior de la costa Caribe colombiana, Villavicencio y Yopal, en el piedemonte oriental colombiano, o Turbo, en el noroccidente antioqueño y también la sorprendente Pasto en el sur colombiano. Casos similares podrían referirse a la nueva Loja en la amazonia ecuatoriana, a Iquitos en la amazonia peruana, o a Trinidad y Tarija en el oriente boliviano.

Algo está sucediendo con el papel de las ciudades dentro de esa organización territorial. Esta configuración de las regiones debe llamar la atención del estudio académico; no prestarle atención a esto tiene, o podría tener, implicaciones profundas en el futuro de la organización territorial y política de estos países. La preocupación por estudiar estos asuntos es una necesidad y una obligación de la academia contemporánea, y lo es más si se piensa intervenir o por lo menos participar en las discusiones de cómo debe ser la organización del territorio en el futuro, porque cuando aquello ocurra y haya que organizar estos territorios entonces la ciudad va a estar allí como un hecho inevitable. Esas ciudades con esos sistemas que han sido capaces de ir estructurando darán buena cuenta del futuro de la organización territorial y política de estos Estados nacionales.

A estos cuatro países los unen elementos supremamente comunes de su desarrollo histórico: presencia de determinantes geomorfoestructurales, representados en sus áreas amazónica, andina y costera sobre el Pacífico; asentamientos prehispánicos y organización socio-territorial con relativos niveles de consolidación, desarrollo socio-cultural marcado por un proceso sincrónico aunque diferenciado de mestizaje y dinámicas económicas determinadas por el tipo de dominación y posterior proceso de construcción de Estados nacionales. No tener en cuenta esos aspectos puede ser también lamentable, pues ignorarlos es seguramente lo que ha hecho tan difícil a la humanidad comprender qué pasó con Yugoslavia, qué pasó con la ex Unión Soviética, cuáles son las tensiones que enfrentan países como Italia, con unas provincias del nororiente que quieren ser otra Italia, qué pasa con España donde los vascos quieren ser otra España, otro estado nacional, qué pasa con Canadá donde Quebec quiere ser otro Canadá. Los sistemas urbanos regionales están llamados a jugar un papel importante en este juego tan complejo que es la geografía política en sus escalas nacional e internacional.

Bibliografía

BLANES, J. José (1991), El reto de la planificación descentralizada. La Paz. CE-BEM, CBP. Huellas SRL, ed.

BORJA, Jordi (1998), Ciudadanía y espacio público. En: Pep Subirós (ed.), Ciudad real, ciudad ideal, Significado y función en el espacio urbano moderno. Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA (2000), Plan de Acción para la Integración Regional en América del Sur. Montevideo, República Oriental del Uruguay. 4 y 5 de diciembre de 2000.

CONGRESO DE COLOMBIA (2010), Ley No. 1450 de 16 de junio de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014".

CONGRESO DE COLOMBIA (2011), Ley 1454 de junio 28 de 2011, "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

DELER, Jean Paul (1991), Improbable Colombie. En Geographie Universelle. Amérique Latine. Chapitre 20. París: Maxeville.

_____, L'Ecuateur bipolaire. En Geographie Universelle. Amérique Latine. Chapitre 20. París: Maxeville.

_____, Le Pèrou entre deux mondes. En Geographie Universelle. Amérique Latine. Chapitre 20. París: Maxeville.

_____, La Bolivie, enclave sous influences. En Geographie Universelle. Amérique Latine. Chapitre 20. París: Maxeville.

FLÓREZ, Antonio (2003), Colombia: evolución de sus relieves y modelados. Bogotá. Unibiblos, ed.

HARVEY, David (2007), El nuevo imperialismo. Madrid. Akal, ed.

MONCAYO, Jiménez Edgard (2003), Geografía económica de la Comunidad Andina: las regiones activas en el mercado comunitario. Bogotá. Comunidad Andina de Naciones, CAN. <http://www.comunidadandina.org/public/libro32.pdf>. Recuperado el 23/5/2006

RAMÍREZ, Gallegos Franklin (2000), Impugnación regional. Demanda autonómica e identidades regionales y nacionales en el Ecuador post firma de la paz. Quito. FLACSO. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Globalización y Desarrollo, Convocatorial 1997-1999.

THOURET, Jean Claude (1981), Mapa geomorfoestructural de los Andes colombianos. Bogotá. IGAC, ed.

VILA DE PRADO, Roberto (2006), El conflicto en la Bolivia contemporánea. Alternativas de solución. En: Revista Futuros No. 15, 2006 Vol. IV. ISSN 1913-6196. http://www.revistafuturos.info/indices/indice_15_home.htm (recuperado 10/09/2011).

ZUMTHOR, Paul (1993), La medida del mundo. Representación del espacio en la Edad Media. Trad. Alicia Martorell. Madrid, Cátedra, ed.



En Colombia

Definición de una escala múltiple de Bogotá-región: Una apuesta de sostenibilidad desde la divergencia regional

Por: Teresa Ramírez Castañeda¹

El tema se centra en plantear preguntas en torno a la sostenibilidad frente a los modelos de convergencia y divergencia regional. Tanto la sostenibilidad como los modelos han sido motivo de importantes investigaciones e interesantes debates por parte de estudiosos del ambiente, la ecología y la economía. Hoy más que conclusiones, se plantean preguntas a partir de algunos hallazgos preliminares de una investigación en torno a la región como unidad de análisis que se centra en el establecimiento de las múltiples relaciones entre las regiones colombianas.

Dos fueron las motivaciones fundamentales de esta ponencia. Una de ellas la de contribuir a la discusión de los modelos de convergencia y divergencia en la configuración regional a partir de las múltiples interrelaciones que se dan en planos espacio temporales distintos. Otra, la inquietud por la escala – una medida espacial - en el análisis social, político y económico en el ámbito regional.

1. Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Economía de la Universidad Nacional de Colombia y estudios de Maestría en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia.

Mirar la reducción o la ampliación de las brechas de desarrollo, es un tema comúnmente trabajado por economistas de una manera abstracta, en la medida en que aproximarse a lo concreto significaba hasta hace un par de décadas considerar que territorios convergentes son aquellos en los que el crecimiento económico conlleva un incremento en los ingresos de sus habitantes y por tanto un mejoramiento de las condiciones de vida². En este marco, las preguntas se orientaban entonces en dos sentidos, el primero a establecer si las regiones o países pobres lo serían siempre y las regiones o países ricos cada vez más ricos, haciendo exponencial su proceso de acumulación, sustentadas ambas tendencias en la existencia de desigualdades en su dotación inicial (recursos naturales, huellas históricas, cultura, aptitudes, etc) y segundo; si las primeras pueden crecer más rápidamente que las segundas, en razón a que, o no han usado toda su capacidad ó su techo de crecimiento es aún lejano.

Más adelante, la geografía económica ofrece explicaciones en torno al desarrollo desigual situando la razón en una producción con rendimientos crecientes a escala y costos en factores de producción asociados a la localización y al transporte que generan aglomeración de actividad económica y procesos de acumulación que revierten en divergencias regionales.(Fujita & Krugman, 2000)

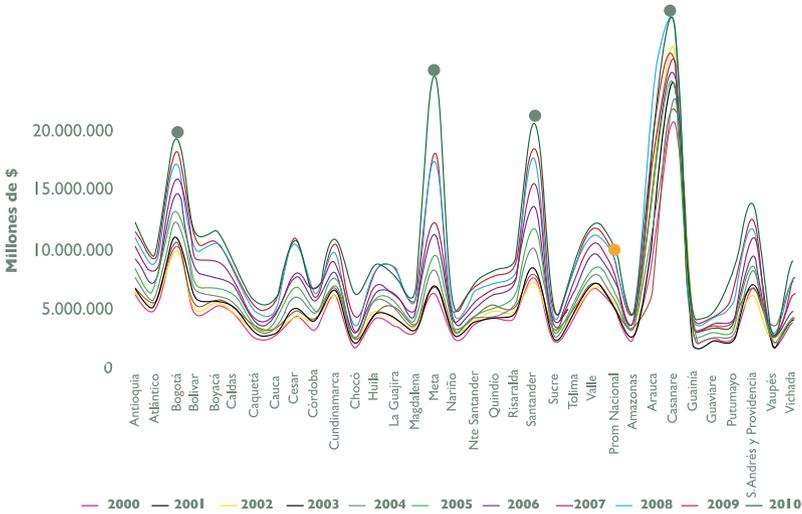
No obstante, cuando se intenta identificar la existencia de convergencia o divergencia y observar sus implicaciones en las regiones, el análisis se apoya en una variable proxy: el PIB per cápita, que si bien no es precisamente el indicador óptimo, presenta una referencia general del ingreso por persona en una región. Este indicador nos dice en promedio cuánto del ingreso de un municipio, departamento o país recibe cada persona que allí habita, evidenciando entonces algunas singularidades al respecto.

Para el caso colombiano, la gráfica muestra el PIB per cápita correspondiente al periodo 2000-2010 y presenta tasas de crecimiento en donde Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y Valle presentan crecimientos hasta del 3,5%, mientras que regiones menos desarrolladas presentan tasas de crecimiento más altas, correspondiendo esto en principio con un modelo de convergencia si y sólo si, esta tendencia se mantuviera en el largo plazo. No obstante, al examinar con mayor cuidado las razones de cre-

.....

2. La escuela neoclásica en el marco de la teoría del crecimiento exógeno, sostiene que en el largo plazo las economías tenderán a converger; mientras que la teoría del crecimiento endógeno consideran que esto no tiene posibilidades de ocurrencia, en razón a que las economías más desarrolladas pueden crecer más de prisa que aquellas que no lo son.

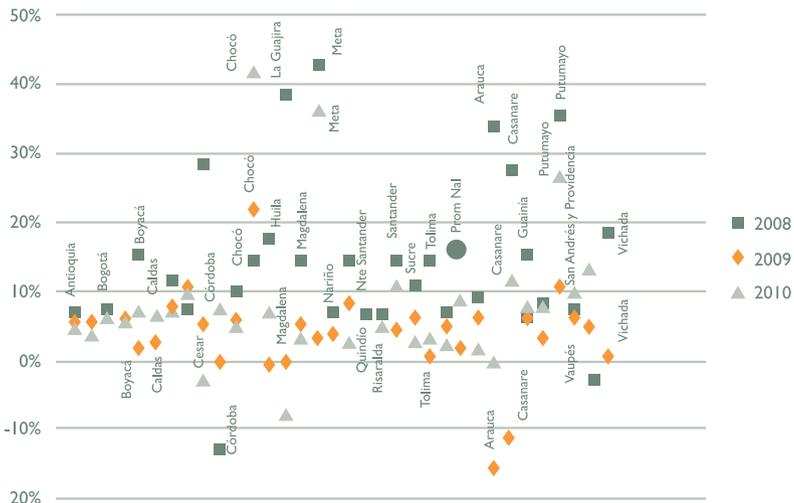
Gráfica I
PIB per cápita 2000 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base información Cuentas Nacionales DANE

cimiento, se encuentra que está asociado principalmente a actividades extractivas que no generan empleo ni por tanto ingresos a la población, como es el caso de la Guajira, que entre el 2000 y el 2008 se situó en los

Gráfica 2
Tasa Crecimiento PIB per cápita 2008 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base información Cuentas Nacionales DANE

escalafones más altos de ingreso per cápita y su población en general carece de servicios básicos de acueducto, alcantarillado y presenta deficiencias importantes en educación y salud.

Casanare, Meta, Putumayo y Arauca presentan un comportamiento similar, sin que en ningún caso represente un acercamiento al alcanzado por aquellas regiones con más desarrollo aunque con menores tasas de crecimiento en este mismo periodo. Estos departamentos presentaron crecimientos hasta del 40% en 2008 y 2010, mientras que Antioquia, Bogotá, Caldas y Valle no alcanzan el 4% anual durante estos mismos años.

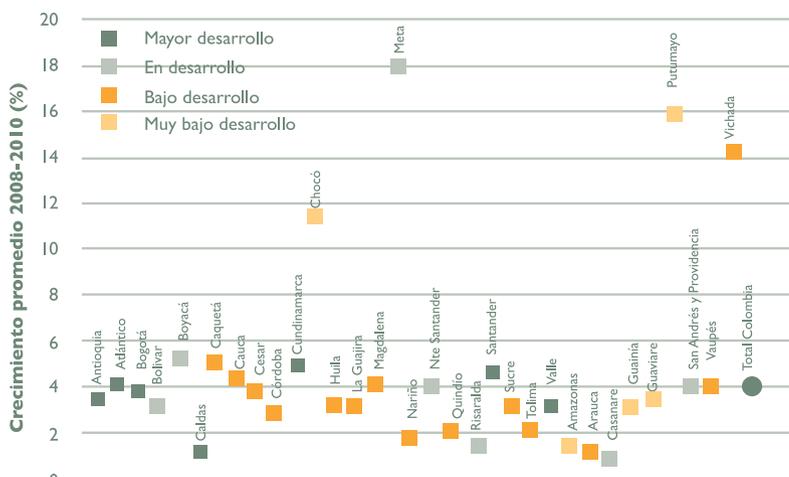
Por tanto, la hipótesis que se plantea es la ausencia de convergencia regional y la profundización de la desigualdad a través de la formación de grupos de regiones que tienden a rezagarse económicamente dando lugar a lo que se ha denominado “clubes” de convergencia. Ahora bien, es preciso examinar este comportamiento frente al índice de desarrollo, para lo cual el ejercicio se realizó utilizando el promedio de crecimiento constante entre 2008 y 2010, reafirmando que los departamentos con mayor desarrollo presentan tasas menores de crecimiento. En relación con las tasas de crecimiento mayores estas se encuentran asociadas con índices de bajo y muy bajo desarrollo como es el caso de Chocó, Putumayo y Vichada y de estos sólo el Meta (18%) está clasificado como en desarrollo.

Sin embargo en la gráfica 3 se observa que departamentos de bajo y muy bajo desarrollo como Nariño, Vaupés, Caquetá, Huila, La Guajira, Cauca, Sucre Amazonas y Guaviare, presentan crecimientos similares a los de las regiones con mayor desarrollo y en desarrollo. Esto indica que la mayoría de los departamentos mantienen en promedio tasas de crecimiento menores, y que aún cuando algunos presenten crecimientos importantes en ciertos periodos, no pareciera que puedan converger en el mediano y largo plazo.

Los departamentos en desarrollo muestran dinámicas de crecimiento similares al promedio a excepción de Meta y lo que se pone de manifiesto es una tendencia a mantener la divergencia entre regiones, en razón a que los crecimientos de las regiones con bajo y muy bajo desarrollo están en su mayor parte asociados a actividades extractivas.

Por otra parte, los cambios en la movilidad poblacional que hasta la década de los 80 y comienzos de los 90 mostraban a la capital del país como el destino preferido por los colombianos provenientes de otras regiones; indican también nuevas composiciones espaciales. Al examinar la movilidad en los últimos diez años, es posible establecer cam-

Gráfica 3
Crecimiento promedio por índice de desarrollo 2008 - 2010

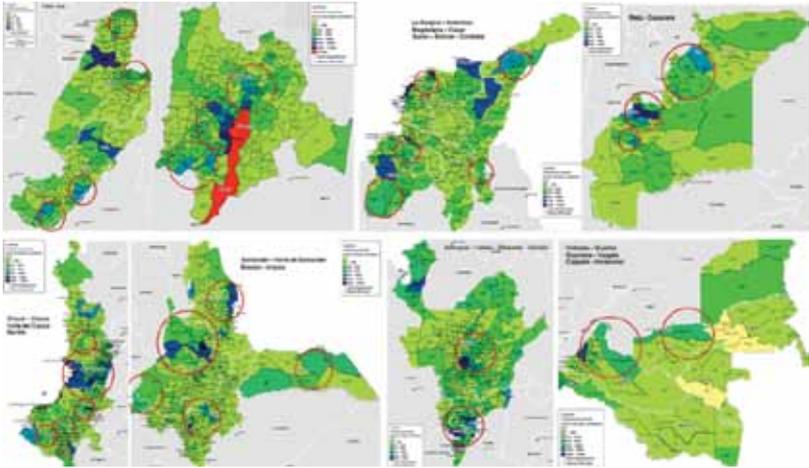


Fuente: Elaboración propia con base información Cuentas Nacionales DANE

bios que indican una nueva configuración regional en torno a centros urbanos de menor tamaño con relaciones funcionales no sólo favorables sino complementarias. Es así como más allá del establecimiento de regiones a partir de condiciones homogéneas, geográficas, políticas y económicas, las regiones empiezan a surgir espontáneamente a partir de relaciones culturales y funcionales a partir del reconocimiento de los atributos propios y ajenos y del establecimiento de relaciones complementarias.

En un estudio realizado por encargo de la Secretaría de Desarrollo Económico en el año 2011, se evidenció la movilidad poblacional hacia municipios cercanos a centros urbanos de tamaño mediano e incluso de tamaño menor, poniendo de presente la posibilidad de relaciones funcionales adecuadas y cómo éstas empiezan a consolidarse a través de la última década, estableciendo vínculos de carácter regional. Las gráficas que siguen muestran la movilidad en torno a ciudades principales, intermedias y centros urbanos menores.

En los mapas se muestran los centros urbanos y las aglomeraciones de menor tamaño, que empiezan a conformarse. Nótese para el caso de Tolima y Huila, cómo se evidencian flujos de población provenientes de otros lugares del país especialmente en los municipios de Líbano y Espinal en el primero y Garzón, Pitalito y Aipe en el segundo ocurre lo mismo en otros centros urbanos del país en donde se presentan aglomeraciones en crecimiento, como es el caso de los municipios de La



Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico - DANE

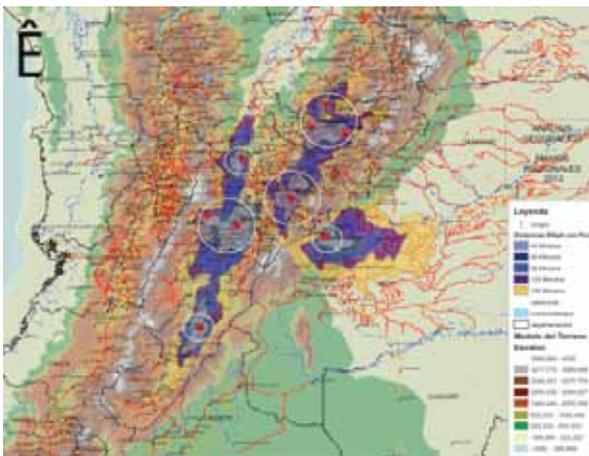
Jagua del Pilar, Maicao, Hato Nuevo, Barrancas y Fonseca en la Guajira; Galapá y Malambo en el Atlántico; Fundación en Magdalena; Corozal en Sucre; Cereté, Sahagun, Montelíbano y Tierralta en Córdoba; en Puerto Asís y Valle del Gamuez en Putumayo, Tuluá, Yumbo y Jamundí en el Valle del Cauca y Tumaco en Nariño; Apartadó, Carepa, Turbo, Bello, Rionegro y Envigado; Caldas, La Ceja y Puerto Berrío en Antioquia; La Dorada, Villamaría y Santa Rosa de Cabal en Caldas y Risaralda; Calarcá y Quimbaya en Quindío; Facatativá, Madrid, Funza, Mosquera y Soacha; Cota, Chía, Zipaquirá y Gachancipá; Nilo y Fusagasugá en Bogotá y Cundinamarca; Duitama y Sogamoso; Chiquinquirá y Combita en Boyacá y, en los Santanderes se evidencia en los municipios de Ocaña; Pamplona, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y Barrancabermeja.

Al confrontar estos flujos demográficos con el comportamiento económico de algunos municipios se encuentra una correspondencia con el crecimiento económico, dado que es allí donde se localizan en los últimos años las mayores tasas de crecimiento poblacional y económico. Surgen entonces las siguientes preguntas: ¿existen asociaciones entre crecimiento del ingreso per cápita y vecindad geográfica? Y entre ésta y la decisión de localización de la actividad económica? La hipótesis que se plantea inicialmente tiene que ver con la manera en que los municipios o unidades territoriales se relacionan, ya sea a través de la contigüidad o la concentración económica y cómo esta relación condiciona el crecimiento de los municipios del entorno, contribuyendo de

una u otra manera no a la convergencia, sino a la divergencia regional y a la formación de núcleos de convergencia. El caso particular de Cundinamarca, con ciento dieciséis (116) municipios muestra distancias enormes en relación con el crecimiento económico a pesar de la vecindad entre éstos. No es fácil entender cómo dos municipios vecinos, presentan comportamientos distintos en lo económico, lo tecnológico, el desarrollo de infraestructura, debido principalmente al establecimiento de relaciones de distinta naturaleza e intensidad con la ciudad (Bogotá). La interacción entre los municipios y entre éstos y la ciudad más que por la cercanía, están determinadas principalmente por la forma en que se complementan y han empezado a configurar un nuevo orden regional a partir de esta.

Otra pregunta es si existe una relación entre el ingreso y la localización de los municipios. Un ejercicio de esta naturaleza precisa del análisis de ciertas condiciones que ponen de manifiesto las diferencias en el establecimiento de la relación de los municipios con los principales centros urbanos. Uno de ellos es el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones. Un análisis de eficiencia en la movilidad tanto de carga como de pasajeros permitió identificar que las relaciones funcionales guardan correspondencia en primer lugar con el comportamiento de los flujos demográficos observados, mostrando cómo a partir de decisiones racionales de localización se pueden configurar regiones en torno a centros urbanos de menor tamaño sin que medie necesariamente la vinculación a las principales ciudades del país. Ver gráfica 5.

Gráfica 5
Comunicación de vía Terrestre y relaciones de eficiencia



Fuente: Elaboración propia con base Min Transporte

En segundo lugar, si bien los datos por ahora no permiten inferir algún grado de autonomía de estas nuevas regiones, si es evidente que los territorios muestran cierta capacidad para relacionarse con su entorno y apropiarse de su territorio de una manera cada vez más favorable.

Al examinar la categoría de cada uno de los municipios del país en relación con su dinámica y el pib per cápita de acuerdo a la tipología de evolución económica establecida³ se encuentran otras discrepancias.

<p>Departamentos dinámicos y con bajo PIB per cápita. Sucre, Córdoba, Cauca, Vaupés, Guainía, Putumayo y Vichada</p>	<p>Departamentos dinámicos y con alto PIB per cápita. Santander, Atlántico, La Guajira, Casanare y Meta</p>
<p>Departamentos no dinámicos y con bajo PIB per cápita. Departamentos del Eje Cafetero, Huila, Tolima, Boyacá y Norte de Santander así como entidades de bajo y muy bajo desarrollo. Chocó y Guaviare</p>	<p>Departamentos no dinámicos y con alto PIB per cápita. Bogotá, Antioquia, Valle, Cundinamarca y San Andrés</p>

Fuente: Elaboración propia con base en clasificación DNP e información DANE

Nótese que en el primer cuadrante se ubican los departamentos dinámicos y con alto pib per cápita; en el segundo los territorios dinámicos y con bajo PIB per cápita “convergentes”; en el tercer cuadrante los departamentos no dinámicos y con bajo pib per cápita y en el cuarto cuadrante los departamentos no dinámicos y con alto pib per cápita.

Entre los departamentos convergentes se encuentran Sucre, Córdoba, Cesar, Magdalena, Nariño, Cauca, Vaupés, Guainía, Putumayo y Vichada, los mismos que en el análisis anterior están clasificados como de bajo y muy bajo desarrollo; entre los departamentos ganadores encontramos algunos con alto pib per cápita pero que de acuerdo al análisis realizado presentan muy bajo desarrollo, como es el caso de La Guajira y Casanare.

Entre los estancados, los departamentos con mayor desarrollo, Bogotá, Atlántico Antioquia y Valle y los declinantes Quindío, Tolima, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Risaralda y Caldas, algunos de los cuales están en desarrollo.

.....
3. se clasifican en convergentes, ganadores, estancados y declinantes.

Estas discrepancias entre un análisis y otro, muestran departamentos dinámicos con alto PIB per cápita pero que no presentan bajos niveles de desarrollo. Este comportamiento se encuentra asociado a otros elementos en estudio: desarrollo tecnológico, educación, salud, vivienda, ambiente, recurso hídrico, cultura, entre otros; que si bien están vinculados a la actividad económica, también dependen del grado de accesibilidad a ellos.

Estos son algunos de los hallazgos previos de la investigación, que permiten señalar como lo expone Ortiz que no es posible asociar un territorio a una identidad única y que es preciso ahondar en los elementos que generan interacción entre una o más entidades territoriales del mismo o distinto nivel y a partir de qué se genera esta interacción, cuál es la razón de su ocurrencia, ¿es como hipotéticamente las consideramos?; ¿es a partir de la complementariedad en cada aspecto particular?; ¿y a través de ésta encaminarse hacia la sostenibilidad?; ¿supone esto la necesidad de una nueva concepción de región que responda de acuerdo a intensidad y complejidad de sus interacciones?

Las escalas territoriales se relativizan de acuerdo a la interacción entre una entidad y otra, de tal forma que lo local y lo global se yuxtaponen de manera continua y dinámica transformando constantemente las relaciones, los flujos, las intensidades y complementariedades en una escala múltiple.

Por esto, la conformación de regiones representa generalmente un estado de un proceso en constante transformación; por lo cual planificar, ordenar implica responder a la dinámica propia del territorio con una visión de futuro.

Bibliografía

BARRO, R. J. y SALA-I-MARTÍN, X. Economic Growth, Nueva York, McGraw-Hill. 1995.

BAUMOL, W.J., "Productivity growth, convergence and welfare: what the long-run data show", American Economic Review 76, 1986, pp.1072-1085.

ISARD, W. Location and Space Economy, Cambridge, Mass., MIT Press. 1956.

ISARD, W. Introduction to Regional Science, New Jersey, Prentice-Hall.

KRUGMAN, P. (1991): Geography and Trade, Cambridge, Mass., MIT Press. 1975.

MONCAYO, E. El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica. Economía y Desarrollo, Volumen 3 Número 2, Septiembre 2004.

ORTIZ, R. El viaje, lo popular y el otro. Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. 1996.

PERREOUX, F., Economic space. Theory and applications. Quarterly Journal of Economics. Vol. LXIV. 1950.

SALA-I-MARTIN, X., Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence, CEPR DP 1075, Londres, 1994.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA – SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. El impacto urbano de las migraciones, caso Bogotá y la Región Central, Informe de investigación. 2006.

DANE

MINISTERIO DE TRANSPORTE

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Algunas reflexiones en torno al proyecto regional

Por: **María Patricia Rincón Avellaneda**¹

Para desarrollar este tema se harán primero algunas precisiones de los términos proyecto, región y territorio, inicialmente de manera independiente y luego relacionando los dos primeros. Seguidamente se mostrará la importancia del proyecto regional en la construcción de región y se examinarán las oportunidades que se presentan en el marco de la nueva Ley 1454. Luego, se hará una identificación de tipos de proyectos regionales, y se finalizará con un ejemplo de posible proyecto regional.

1. Arquitecta y Magister en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Especialización en Planificación de la Universidad Técnica de Berlín (TU-Berlín). Doctorado en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Antes de entrar a dar una definición de lo que vamos a entender por proyecto resulta pertinente plantear algunos antecedentes del término. Para esto podemos recurrir a dos aproximaciones diferentes. La primera consiste en tratar de dilucidar su trasfondo ayudándonos del texto de Romero (1987) donde se hace un estudio de la mentalidad burguesa. Allí es posible relacionar el concepto de proyecto con una concepción del mundo según la cual nosotros como individuos estaríamos en capacidad de construir nuestro propio futuro, a diferencia de otras concepciones del mundo que afirmaban que solo obedecíamos mandatos externos, fueran estos mandatos divinos o fuera el destino. De acuerdo con Romero, este cambio de mentalidad aparece en el momento en que se hace la transición entre la Edad Media y la Ilustración y la que aparece como portadora de esta nueva mentalidad es la naciente burguesía.

Desde otra perspectiva muy diferente y más reciente en el tiempo, podríamos retomar el concepto de Proyecto Urbano (PU) a partir de Lungo (2005). Según él, los proyectos urbanos surgen en Europa en los años 70 asociados a las contradicciones existentes entre los proyectos arquitectónicos de gran dimensión y los planes urbanos (p. 50). Posteriormente pasan a ser entendidos como una actuación pública sobre un segmento de la ciudad pero articulada a una visión global de la misma y a una resolución de problemas económicos y sociales. Lungo afirma que la noción de Proyecto Urbano compite con la de Plan Urbano y resulta más atractiva para el inversionista privado¹.

Una vez hechas esas dos aproximaciones, nos apoyaremos en la siguiente definición del Proyecto que permite acotar sus connotaciones²:

Conjunto de actividades coordinadas e interrelacionadas que buscan cumplir con un cierto objetivo específico. Este generalmente debe ser alcanzado en un periodo de tiempo previamente definido y respetando un presupuesto.

De esta definición interesa la relación actividad-objetivo-tiempo-presupuesto a la que cabría agregar un par de aspectos no deducibles de esa definición pero que son también importantes: creatividad, etapas de concreción y apuesta de futuro.

1. Hay una cierta tendencia a asimilar Proyecto Urbano (PU) con gestión urbana estratégica la cual está orientada más a la competitividad de las ciudades que a su equilibrio. En esa medida los PU parecen muy ligados con el enfoque neoliberal de las políticas públicas de gestión urbana.

2. Disponible en: <http://definicion.de/proyecto/> (Agosto de 2011). Los resaltados están tomados del original.

Todo proyecto es una apuesta de futuro y surge de una idea que busca responder a un problema identificado a partir del estudio de una realidad específica a la cual se le han hecho preguntas que permiten establecer cuáles son las necesidades que busca resolver. Si la idea tiene el sustento adecuado y cierta dosis de creatividad que logre generar interés, viene la etapa de elaboración propiamente dicha; lo que llamaríamos la etapa de diseño o desarrollo de la idea. Para ello se realizan valoraciones, se identifican opciones, estrategias a seguir hasta que se opta por una ruta, teniendo cuidado de no perder de vista el objetivo planteado. Posteriormente, en su etapa final, llegan las etapas de gestión que son indispensables para lograr que el proyecto se haga realidad³.

Los proyectos pueden ser clasificados de muy diversas maneras según el objetivo que persigan. Se puede hablar de proyectos productivos, de proyectos sociales, de proyectos urbanos, de proyectos arquitectónicos, de proyectos regionales y así sucesivamente. Lo deseable y necesario es que los proyectos manejen diversas dimensiones y diversas escalas, pero este es un tema que se tratará más adelante.

El acercamiento al término región no se hará para ampliar la discusión que se suscita en torno a su significado, connotaciones, acepciones y usos, sino para mencionar las siguientes características: primero, recordar que la palabra viene del latín “regio”, “regir”, “dominar”, y se relacionaba con aquellas porciones del territorio que el imperio romano lograba poner bajo su dominio. Para hablar del esquema de dominio español en nuestras tierras, Romero (1999) plantea que el territorio se domina a partir de fundar ciudades, cuyas funciones son vigorosos centros de concentración de poder:

las ciudades aseguraron la presencia de la cultura europea, dirigieron el proceso económico, y sobre todo, trazaron el perfil de las regiones sobre las que ejercían su influencia (p.xxii).

Segundo, en este texto se entenderá el término siempre como una conjunción de territorios urbanos y rurales de dimensiones cambiantes. De ahí la referencia al texto de Romero, en la que se resalta la fuerte relación entre regiones y ciudades, así esa relación esté marcada por el dominio de la ciudad sobre la región, dominio que estamos en el deber de cuestionar y repensar. Esta relación ciudad-región será el marco en el que se desarrollará la reflexión en torno a los proyectos regionales;

3. En realidad esta etapa final debe ser el inicio de un nuevo ciclo cuyo eje central debería estar constituido por el seguimiento a su impacto y a su mantenimiento en el tiempo.

no hablaremos de proyectos desligados de los centros urbanos, ni desligados de las áreas rurales. Recogemos también el planteamiento de Soja (2000) que afirma que la postmetrópolis sería una nueva forma **anclada en una escala regional**. Tercero, se usará el término regional para denominar aquello que supera límites político-administrativos, sean estos municipales, departamentales o nacionales. Cuarto, se entiende que lo regional solo adquiere materialidad cuando se le apropia en un territorio específico en términos de complementariedad y voluntad política; no se entiende como un hecho dado, sino como un proceso de construcción social.

Volviendo a la cita anterior, la primera palabra que allí se menciona es **territorio** y el uso que de ella se hace parece englobar las ciudades y las regiones, por lo que parece plantear mucha más ambigüedad que la palabra región. Para dar otro ejemplo de esta mayor ambigüedad, traigamos a colación el significado que el arquitecto español Solà-Morales hace en su libro Territorios. Poniendo el término “territorio” en relación con la arquitectura, dice Solà-Morales (2002) que no sólo entiende el territorio como un sistema de espacios habitables, con sus determinaciones topográficas, históricas y sociales, sino también como el punto de partida, el lugar de encuentro entre la arquitectura y la ciudad.

Así, mientras el término región, a pesar de sus distintos usos y connotaciones, tiene un común denominador que es el de involucrar ámbitos más allá de lo netamente urbano, con el término territorio no ocurre lo mismo, en tanto un territorio podría ser entendido a la manera de Solà-Morales como una porción urbana solamente. Y aunque evidentemente estos usos y significados seguirán siendo motivo de discusión, la dicotomía planteada por el uso de alguno de los dos términos territorio o región, asociado con el de proyecto, se resuelve aquí con el término de proyecto **regional** que resulta más acotado y, en términos de nuestra legislación sobre ordenamiento territorial, con un poco más de reconocimiento, en tanto la Ley 1454 de 2011 menciona los proyectos regionales.

Éstos surgen de la necesidad de darle forma en el espacio a las políticas de ordenación del territorio referidas a un medio físico y una realidad específica sobre la cual se insertan. Se podría agregar que suplirían la necesidad de articular políticas de orden nacional y políticas de orden local, algo que siendo comúnmente reconocido no tiene existencia real en nuestro país. Es decir que actuarían como interfaz o conexión.

Algunas precisiones en torno a la unión de los términos proyecto y región.

Recordando la definición dada anteriormente de proyecto, se podría objetar que cuando se unen las palabras proyecto y región, además de que se pierden algunas características del proyecto (como actividades acotadas a unas condiciones precisas de temporalidad y costos), se entra en un terreno de gran ambigüedad. Decimos esto debido a que el ámbito espacio-temporal de un proyecto regional resulta difícil de acotar si se le compara con el proyecto arquitectónico, que por su escala tiene unas condiciones mucho más precisas; tiene, por ejemplo, un área específica bien acotada mientras que el proyecto regional, más que un área, tendría un ámbito, algo así como el área de influencia que puede llegar a tener. Adicionalmente, un proyecto regional no se realiza en plazos cortos; en general necesita plazos medianos o largos; no tiene asegurada su promoción, no hay alguien que esté abanderado de sacarlo adelante sino que, por lo contrario, plantea una ardua tarea de aunar voluntades e intereses muy disímiles, financiarlos movilizando recursos mixtos, proponiendo nuevas formas de gestionar el suelo, etc.

Sin embargo, para no hacer recaer las mayores ambigüedades sobre los proyectos regionales frente a los proyectos arquitectónicos, podríamos ayudarnos del ejemplo de las catedrales góticas que, siendo proyectos arquitectónicos perfectamente acotados, con lote y área definidas, con forma y tipología edificatoria definida, se desarrollaron a lo largo de varios siglos y no en cortos períodos de tiempo. Es más, aún hay algunas de estas catedrales sin terminar, como es el caso de la Sagrada Familia en Barcelona. Esto para decir que a pesar de no cumplir con la característica de tener acotados sus términos, en este caso su duración, no por ello dejan de ser reconocibles como proyectos.

Volviendo al tema del proyecto regional, se podría arriesgar la siguiente afirmación que se tratará de argumentar: no existen en el país, ni se han construido las bases que permitan pensar y emprender proyectos de escalas regionales, ni lograr que éstos asuman la integralidad de sus impactos. Un hecho que corrobora esta afirmación es que algunos proyectos emprendidos por la Nación pertenecerían a la escala regional, pero ni surgen de allí, ni se establecen diálogos que involucren esta escala, ni recogen sus requerimientos y posibilidades; surgen y se quedan en planteamientos sectoriales de la escala nacional o de la escala municipal. De allí la necesidad de plantearse la reflexión en torno a la escala regional de los proyectos o, mejor aún, en torno a los proyectos regionales, surgidos, gestionados y realizados desde esta escala, pues es fundamental reconocer la existencia de muchas problemáticas cuya solución se debe enfrentar superando las divisiones político-administrativas vigentes.

Importancia del proyecto en la construcción de región.

Es ampliamente reconocido que la Ley 388 de 1997 dio a los municipios una serie de instrumentos con los cuales realizar la función de planificación y ordenación de su territorio, pero al mismo tiempo y desde sus orígenes se reconoce que tuvo una limitante importante consistente en circunscribir su actuación al interior del municipio. En el momento actual, se ha expedido la Ley 1454 de julio de 2011, que dicta normas sobre ordenamiento territorial y que abre, aunque muy tímidamente y sin instrumentos específicos, posibilidades para generar diversas opciones de configuración regional, es decir, para superar esas limitantes de lo político-administrativo, plantear procesos de integración regional y, en consecuencia, escalas mayores de planificación, gestión y ejecución de proyectos.

¿Qué está en la base de los procesos de integración regional? ¿Cuál es su propósito? ¿Cuál su forma de hacerse realidad? La respuesta ante estas preguntas incluye, de diversas maneras, lo que serían los proyectos regionales. Los procesos de integración surgen de la necesidad de enfrentar problemáticas que rebasan los límites político-administrativos y permiten llevar a cabo un “**conjunto de actividades coordinadas** e interrelacionadas orientadas a cumplir un **objetivo específico**”. Así, para responder a esta necesidad se empiezan a consolidar los procesos de integración regional.

Para ilustrar el proyecto regional como motivo o pretexto para pensar más allá del municipio, del departamento, o aún de la nación consideremos un ejemplo. Aunque alejado en el tiempo y en el espacio, este ejemplo resulta bastante sugerente: la Liga Hanseática, que en plena Edad Media permitió la unión de algunas ciudades-estado situadas sobre el Mar Báltico. Se habla de ciudades-estado, pues es bien conocido que para ese momento de la historia no existían aún los estados nacionales o países y eran las ciudades las que, además de tener un rol político-administrativo, tenían una connotación defensiva, en la medida que eran ciudades completamente cerradas, aisladas, que buscaban ser autónomas y autosuficientes. El germen de esta unión estuvo constituido por ciudades-puerto como Lübeck, Hamburgo Visby, Riga y Danzig, entre otras, tal como puede apreciarse en la Figura 1.

¿Cuál fue el germen que impulsó la creación de la Liga Hanseática? Ante todo la creciente actividad productiva de estas ciudades que empezó a generar excedentes significativos y planteó la posibilidad de que se pudiesen comercializar en otras ciudades, posibilidad totalmente restringida para ese momento dadas las características y estrictas reglamentaciones del comercio que lo impedían. Sin embargo,

las dinámicas de la producción artesanal continúan fortaleciéndose y buscando la manera de romper restricciones, límites y establecer convenios, acuerdos; en términos actuales diríamos tratados de libre comercio. En aquel entonces eran tratados entre ciudades para poder intercambiar y comerciar, pero también para poder producir en otras ciudades. Si en un principio su ámbito geográfico fue muy preciso y se circunscribió al Mar Báltico, poco a poco lo va rebasando y empieza a extender su influencia hacia el Mar del Norte; algunos estudiosos del tema hablan de entre 100 y 200 ciudades que hicieron parte de esta alianza en distintos momentos de sus casi 500 años de vida.

Figura 1
Principales ciudades de la Liga Hanseática



Fuente: <http://ciudadesimportantes.com/ciudades-de-la-liga-hanseatica/> tomado el 07.08.11

El objetivo fundamental de la Liga Hanseática fue establecer flujos continuos de intercambio y producción y este solo objetivo les permitió estar vigentes a lo largo de un período bastante significativo de casi cinco siglos, y estructurar y desarrollar una amplia red de ciudades, lo cual se puede apreciar en la Figura 2.

La mayor cantidad de ciudades de la Liga pertenecían a lo que actualmente serían países como Alemania, Bélgica, Polonia y algunas partes

de Rusia. La Figura 2 muestra que, si bien su ámbito de desarrollo fueron las ciudades-puerto a lo largo de este mar, con el tiempo lograron una influencia mucho mayor que se extendió al continente logrando el objetivo de abrir las restricciones que en ese momento planteaban las ciudades.

Figura 2
Red de intercambios de las ciudades de la Liga Hanseática



Fuente: <http://www.monografias.com/trabajos42/alemania/alemania2.shtml>

El objetivo de la Liga, visto desde una perspectiva actual, podría asociarse con las características de un proyecto regional, que en este caso surgió de la necesidad de darle una nueva forma a dinámicas de intercambio completamente inexistentes.

A raíz del anterior ejemplo, se podría añadir que el proyecto regional no solamente surge para dar forma en el espacio a las políticas de ordenación del territorio, sino que también puede surgir como un aglutinador de fuerzas que actúan sobre ámbitos urbanos regionales de distintas escalas.

La Ley 1454 y los proyectos regionales.

En la Ley 1454 se identifican temas que requieren gestión conjunta, tales como la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de interés común o las obras de infraestructura. Y si bien allí no se men-

cionan los proyectos de tipo ambiental, no por ello debemos dejarlos de lado, pues son éstos por antonomasia los que continuamente están rebasando los límites políticos-administrativos.

¿Qué oportunidades se abren en el marco de la Ley 1454 para adelantar proyectos regionales? Interesa resaltar de qué manera aparecen mencionados los proyectos regionales, si de forma clara y concreta o si, por el contrario, aparecen desdibujados y se deben leer entre líneas. Veamos los artículos 11, 18 y 19 del Título II capítulo II, en los cuales se plantea el tema. En el artículo 11 se habla de las asociaciones de entidades territoriales conformadas libremente para “prestar conjuntamente servicios públicos, para ejecutar obras de interés común y para cumplir funciones de planificación”. Según la Ley, ése sería el objetivo fundamental por el cual se asocian entidades territoriales diversas. ¿Cómo se puede hacer? En el artículo 19 se establece que sea a través de los contratos o de los convenios plan. ¿Para hacer qué? El artículo dice: “la Nación puede contratar o convenir con entidades territoriales la **ejecución asociada de proyectos estratégicos**”. El artículo 19 habla también de las regiones de planeación y gestión y de sus funciones y dice que pueden actuar como bancos de **proyectos de inversión estratégica de impacto regional**.

También se hace mención a los proyectos regionales en el Título III capítulo I art. 27 que en su párrafo 4 sobre complementariedad dice: “Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de **proyectos regionales**, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios”. Acá la ley menciona nuevas opciones para avanzar en su concreción, sin embargo será necesario entrar a desarrollar las herramientas específicas que harán posible utilizar de forma expedita esos mecanismos.

La Ley dejó planteados los siguientes cinco esquemas asociativos territoriales: 1.) las RAP conformadas por dos o más departamentos; 2.) Los Distritos especiales; 3.) los Municipios; 4.) Las áreas metropolitanas; 5.) Las Provincias Administrativas y de Planificación PAP. De lo que se deduce que tanto los departamentos, como los distritos especiales, los municipios, las áreas metropolitanas y las provincias administrativas y de planificación se pueden asociar.

Tipos de proyectos regionales.

Propondremos una agrupación de éstos en cinco grandes temáticas, en donde la primera evidentemente es la ambiental. Ya es muy claro que los temas ambientales difícilmente son de resolución en el ámbito municipal (un manejo de cuenca hídrica tiene poca relación con el ám-

bito municipal o departamental en el que se ha dividido el territorio). Eso lo reconocen parcialmente las Corporaciones ambientales, como el caso de CORMAGDLENA, pero hay muchas otras cuencas que están manejadas en ámbitos municipales o departamentales en los que no caben. Eso pasa con todos los ecosistemas; en nuestro país ocurre con los ecosistemas de llanura, de vertiente, de montaña.

Una segunda temática que tiene la capacidad de estructurar fuertemente el territorio es la relacionada con las infraestructuras de conectividad. Un ejemplo muy actual en nuestro medio es el tema de las dobles calzadas que se están construyendo en el país y que han sido planteadas desde el gobierno nacional. La participación desde espacios regionales sobre estos proyectos permitiría más detalle sobre cómo es el manejo adecuado de usos en sus bordes y de éstos de manera diferenciada según el entorno que cruce. ¿Cuáles serían los puntos de actividad? ¿Cuáles las zonas de reserva? Estos puntos deberían ser mirados, no desde el municipio específico o desde la generalidad del país, sino en ámbitos bastante más acotados que permitan tejer sobre ellos otras dimensiones además de la puramente funcional; es decir, se podrían asociar proyectos regionales de producción y abastecimiento, de educación y salud.

Una tercera temática estaría relacionada con la infraestructura de servicios públicos tales como el manejo de residuos. Buena parte de funcionarios municipales tienen claro que estos manejos deben hacerse en conjunto con otros y no cada uno de manera individual; igualmente ocurre con los temas de provisión de agua.

Una cuarta temática estaría relacionada con grandes equipamientos de movilidad (puertos, aeropuertos, terminales), logística y zonas francas, pero también con equipamientos de carácter social tales como educación, salud, recreación.

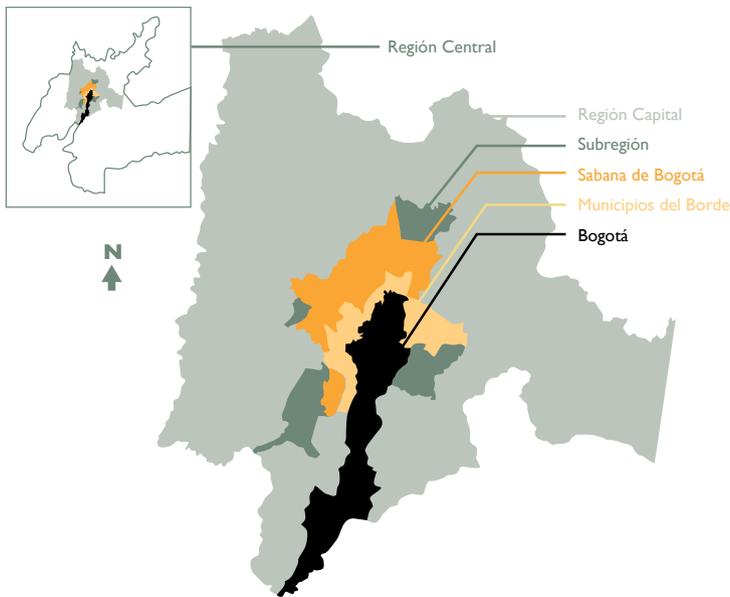
Una quinta temática podría ligar dinámicas productivas tales como el turismo, el abastecimiento alimenticio, las cadenas productivas, entre otros. Un ejemplo sobre esto último y en el que Bogotá estuvo trabajando con énfasis en años anteriores fue el de identificar los anillos de abastecimiento. Se logró descubrir que el 30% del abastecimiento de la ciudad viene de un primer anillo de municipios vecinos de Bogotá, un siguiente 40% proviene de municipios que están en los departamentos vecinos, mientras que el restante 30% proviene de otras regiones o de otros países. Estos anillos de abastecimiento podrían desarrollarse a partir de proyectos regionales que vayan encadenando distintos temas, como los de cadenas productivas, los clúster o los centros de acopio.

Límites y escala del proyecto regional.

La primera tarea a emprender cuando se piensa en términos de proyecto regional debería ser la de identificar sus objetivos, antes que proceder a su delimitación espacial. Las preguntas iniciales serían: ¿cuál es el problema fundamental?, ¿qué constituye el núcleo del problema? Una vez se intenta responder a esas preguntas, vendría la tarea de elegir una escala determinada y de allí seguir con la estructuración del proyecto regional. La Figura 3 muestra la multiplicidad de escalas que es posible proponer sobre un mismo espacio físico; allí se recogen seis distintas escalas o escenarios de región que se han estado discutiendo para Bogotá en las últimos dos décadas.

La primera escala corresponde a la Bogotá urbana y la rural. La segunda escala sería la de los municipios de borde, en la cual no están todos los municipios estrictamente ubicados en el borde de Bogotá, pues no todos tienen la misma dinámica. Por ejemplo, los municipios del oriente y sur oriente que limitan con las áreas rurales de Bogotá no

Figura 3.
Escala de integración regional para Bogotá⁴



4. Tomado de P. Rincón, G. Montenegro, M. González, P. Hénder y C. Arias (2010). Bogotá ¿es posible un modelo regional desconcentrado? Universidad Nacional de Colombia. Cap. 4.

mantienen una relación tan estrecha con el área urbana bogotana, y por ello no se les incluye en la escala de los municipios de borde. Una tercera escala corresponde a la Sabana de Bogotá y está determinada por sus características de homogeneidad geográfica. Una cuarta escala, denominada subregión, incluye algunos municipios que, estando fuera de la delimitación geográfica de la Sabana, mantienen una estrecha relación con Bogotá. La quinta escala incluye todo el departamento de Cundinamarca. La sexta aparece en el mapa del recuadro y reconoce dinámicas funcionales, aunque también histórico-culturales que van más allá del departamento de Cundinamarca e incluye los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima.

Para desarrollar el planteamiento de la dependencia entre escala y núcleo del problema, se utilizarán dos ejemplos: el primero es el de la conurbación y el segundo el de los ejes de conectividad. Para el primer ejemplo, cuando el fenómeno central es la conurbación, se deberían incluir los municipios vecinos que presenten esta problemática, sin importar que sean más los municipios limítrofes; solo tendrían que estar aquellos en los que o bien se presenta ya el fenómeno o bien muestran la tendencia de que ocurran procesos de urbanización conducentes a la conurbación. El segundo ejemplo está relacionado con la movilidad y los ejes de movilidad regional. Por ejemplo, si miramos el eje de la autopista norte, no podríamos delimitar su escala en el límite de la ciudad pues allí, además del peaje, no hay un destino importante para las personas o los bienes, de tal forma que es necesario mirar los municipios ubicados al norte y allí identificamos a Tocancipá que sería un posible destino. Sin embargo, la vía continúa y pasa el límite departamental, pero sobre ese límite aparecen municipios como Villapinzón o Ventaquemada que no representan destinos de gran magnitud, por lo que hay que seguir el recorrido hasta llegar a ciudades como Tunja, Duitama o Sogamoso. Este último municipio coincide con el punto final de una de las dobles calzadas en construcción: la de Bogotá Sogamoso. Podría entenderse que la dinámica generada por un corredor vial de intensidad significativa tiene unas connotaciones que permitirían estructurar sobre él un proyecto regional que articule la conjunción de diversas dimensiones, superando las limitantes del proyecto sectorial de infraestructura. En este caso el núcleo del problema es la movilidad, su escala supradepartamental, pero esto no se convertiría en su limitante sino más bien en el catalizador y articulador de diversas iniciativas y proyectos.

Una lectura similar a la anterior se podría hacer mirando la autopista sur. Luego de superar el límite de Bogotá -que termina en Soacha por efectos de la conurbación con este municipio-, empieza a mostrar unos núcleos importantes como Fusagasugá, Melgar o Girardot que se consolidan para Bogotá como lugares de destino importante en diferentes

dinámicas de intercambio, aunque el último supere la delimitación departamental. Cuando se mira esta autopista en una escala aún mayor, se encuentran ciudades como Ibagué, que le permitirían a uno entender mucho mejor la importancia de ese eje vial cuyo punto de llegada es Buenaventura.

Los dos ejemplos anteriores permiten considerar la posibilidad de pensar los corredores de conectividad más allá de un tema de infraestructura de conectividad y estructurar a partir de ellos un proyecto regional.

Agrupación de proyectos regionales

El trabajo que se menciona a continuación, contó con apoyo de cada uno de los cuatro departamentos de la región central para identificar iniciativas existentes en cada uno de estos departamentos o en sus ca-

Tabla I
Selección de proyectos de los 4 departamentos de la Región Central⁵

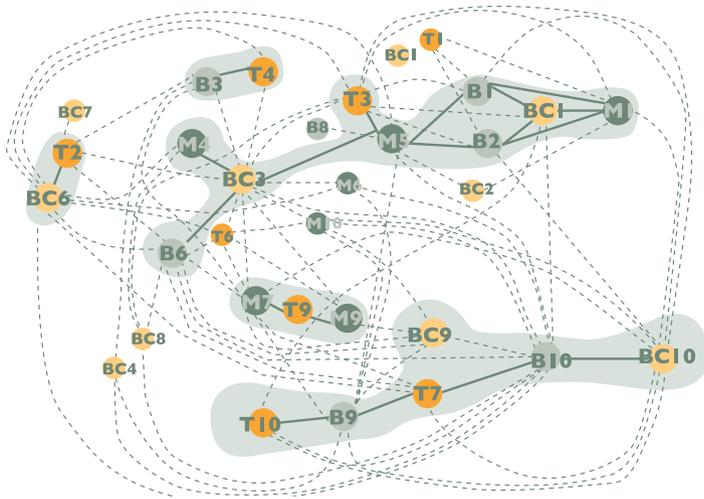
CUNDINAMARCA BOGOTÁ		BOYACÁ TUNJA		META VILLAVICENCIO		TOLIMA IBAGUÉ	
1BC	Río Bogotá	1B	Planes de manejo de paramos (rabanal)	1M	Cuencas (impacto de Chingaza en el río Guatiquia)	1T	Cuencas Coello Totare
2BC	Residuos sólidos regionales	2B	Cuencas	2M	Viveros departamentales (guadua)	2T	Aeropuertos Flandes y Perales
3BC	Plan de movilidad regional	3B	Plan maestro de movilidad regional	3M	Centro de producción de peces ornamentales	3T	Navegabilidad río Magdalena
4BC	Tren de cercanías	4B	Aeropuerto de Tunja (zona franca)	4M	Aeropuerto Vanguardia	4T	Tramos férreos Puerto Salgar - Ibagué - Espinal
5BC	Macroproyecto VIS	5B	Operación urbanística Tunja universitaria	5M	Navegabilidad del río Meta	5T	Zona franca musical de Colombia
6BC	Plan logístico regional	6B	Corredor industrial región económica de planificación	6M	Seguridad alimentaria	6T	Parque logístico nacional
7BC	Ciudad salud	7B	Distritos mineros	7M	Plataforma digital Metabastos	7T	Corredor tecnológico Espinal Saldaña
8BC	Mura aeropolis	8B	Áreas de reserva especial minera	8M	Fortalecimiento agroindustrial piscícola	8T	Distrito minero Cajamarca
9BC	Anillo de innovación	9B	Apoyo a cadenas productivas (papa criolla, uchuva)	9M	Biocombustibles	9T	Biocombustibles
10B	Agroredes primer anillo	10B	Infraestructura para la producción	10M	Apoyo a proyectos productivos	10T	Agro industria distrito de riego

⁵ Tomado de: P. Rincón., M. García., G. Montenegro., M. González., y P. Héndez. (2010). http://www.sdp.gov.co/resources/bogatoweb_1.pdf

pitales, que tuviesen la oportunidad de transformarse en la base de un proyecto regional. Los proyectos identificados con esas características se organizaron en cuatro grandes subgrupos, tal como se expone en la Tabla 1: temas ambientales, temas de movilidad y logística, temas de grandes equipamientos y temas agrícolas.

En el proyecto intervinieron personas provenientes de diversos sectores públicos y privados de cada departamento. Su participación permitió conocer el interés de los diversos sectores con respecto a las intervenciones de los demás departamentos, hacer explícitos intereses comunes y contrastar los resultados obtenidos con los análisis preliminares de la caracterización inicial⁶.

Figura 4.
Proyectos de mayor interés para los departamentos de la Región Central



Fuente: Elaboración del Grupo UNAL Convenio UN-SDP 458/08.

El resultado fue la identificación de ciertos nodos constituidos por aquellos proyectos que despertaron interés en el mayor número de entes territoriales. La Figura 4 muestra precisamente una síntesis de las relaciones y posibles agrupaciones. Las líneas gruesas indican las relaciones de doble vía resultantes del interés recíproco mostrado por dos o más departamentos. Las líneas punteadas indican relaciones de una sola vía.

6. La descripción completa de la metodología empleada se puede consultar en Rincón P. y cols. (2010).

Con esta constelación de proyectos se propusieron algunas agrupaciones temáticas que abrieran la posibilidad de pensar objetivos comunes que les dieran un norte.

La propuesta de hacer agrupaciones temáticas condujo al grupo a pensar en avanzar un paso en la posible estructuración articulada de proyectos, mediante la configuración y desarrollo de algo que podría llamarse: sistema de actuación regional⁷. Aunque no previsto en la Ley 388, ni en la 1454 este instrumento permitiría desarrollar operaciones que, pese a comportar gastos, pueden generar plusvalías en forma de aumento del valor del suelo, como resultado de la ejecución de operaciones de esta envergadura y permitir un reparto equitativo de los beneficios y las cargas.

La intervención articulada de diversos entes territoriales requeriría no solo la participación de las entidades de orden nacional, departamental y municipal, sino también de los propietarios o promotores ubicados principalmente en las áreas rurales. De igual manera, en el documento anteriormente citado se proponía que la unión entre las diferentes entidades territoriales construya una lectura conjunta y acorde con sus necesidades frente a las decisiones del gobierno nacional. Propuesta pertinente frente a las decisiones del orden nacional que impactan o invalidan las decisiones locales.

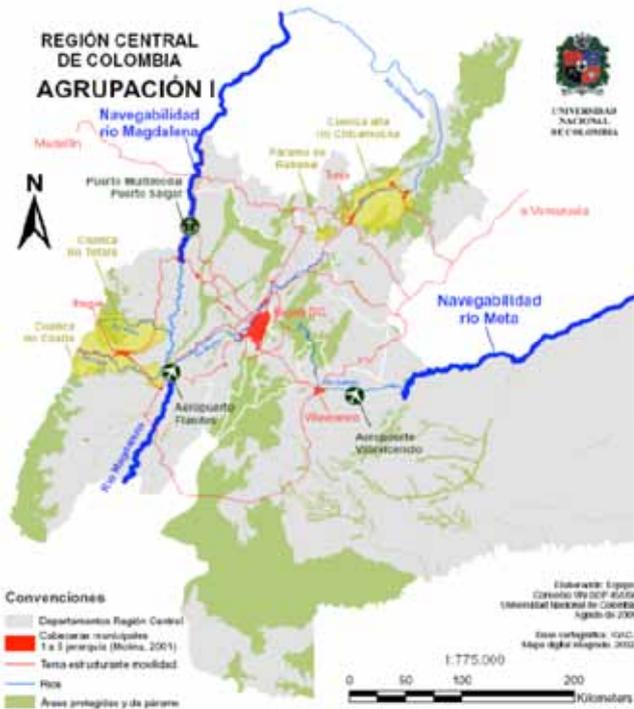
A modo de ilustración, podemos considerar la propuesta de agrupación denominada “Hacia un sistema fluvial” que se representa en la Figura 5. Allí se aprecia el grupo que enlaza actuaciones estructurales de la Región Central relacionadas con la movilidad e intermodalidad en los sistemas (férreo, vial, aeroportuario, fluvial y logístico) y con la actividad intermodal de carga y pasajeros en los tramos navegables que conectan núcleos urbanos de la Región Central con el resto del país.

Las intervenciones en navegabilidad apoyarían la consolidación de una estructura basada en tres nodos estratégicos para la logística de carga, generadores de nuevas actividades que fortalecerían un esquema desconcentrado: Flandes (coincide con los tramos férreos hacia Neiva y la troncal en doble calzada Sogamoso-Bogotá-Buenaventura),

7. “Sistema de actuación regional” en alusión a lo que en algunos contextos se conoce como “sistema de actuación urbano”. Procedimientos para la transformación de los terrenos por medio de los cuales el conjunto de propietarios de cierta superficie de suelo afectada por una figura de Planeamiento realizan una serie de cesiones de forma proporcional al valor de sus fincas originarias y se reparten de manera equitativa los beneficios y cargas derivadas de la Normativa Urbanística aplicable. (<http://www.miliarium.com/Proyectos/Urbanismo/Planeamiento/diccionario.htm>)

Puerto Salgar (coincide con los tramos férreos hacia la Costa Atlántica, la troncal en doble calzada Bogotá-Medellín y la opción de conexión entre el Llano y el occidente a través de la transversal de Boyacá), y Villavicencio, necesario para el equilibrio regional y como puerta hacia

Figura 5.
Hacia un sistema fluvial



Fuente: Elaboración del Grupo UNAL Convenio UN-SDP 458/08.

Venezuela por el Orinoco. La terminal aérea a ubicarse en Pompeya, oriente del Municipio, haría una buena conexión con el proyecto de navegabilidad.

Si se retoma la cuestión relativa a la escala de los proyectos, el anterior ejemplo permite advertir que la agrupación mencionada incluye proyectos de diferente escala, algunos de los cuales exceden la escala de región central. Sin embargo podría ser interesante partir de una escala regional previamente definida, para que sobre ella se articulen las actuaciones de menor o mayor escala.

Cabe precisar que el trabajo citado en esta última parte estuvo enfocado a identificar alternativas de desarrollo regional desconcentrado pero en ningún caso disperso. En efecto, se planteó la opción de identificar núcleos alternos a la ciudad principal que hicieran posible la desconcentración como objetivo de la Región Central por medio del fortalecimiento económico de los departamentos. Para ello se requieren acciones que impulsen su desarrollo a través del apoyo a las iniciativas de fortalecimiento de la producción local, del aprovechamiento de las características específicas de cada departamento y del mejoramiento de las condiciones locales de la población.

Referencias

LUNGO, Mario. (2005). Título del texto. En: Marisa Carmona, (Ed.). Globalización y grandes proyectos urbanos, la respuesta de 25 ciudades. Buenos Aires: Infinito.

RINCÓN, Patricia et. al. (2010). Bogotá ¿Es posible un modelo regional desconcentrado? Bogotá: Panamericana.

ROMERO, José Luis. (1976/1999). Latinoamérica: las ciudades y las ideas. Universidad de Antioquia. Medellín.

ROMERO, José Luis. (1987). Estudio de la mentalidad burguesa. Madrid: Alianza.

SOJA, Edward. (2000). Posmetrópolis. London: Blackwell.

SOLÁ-MORALES, Ignasi. (2002). Territorios. Barcelona: Gustavo Gili.

El aporte de las estructuras turístico-culturales al proyecto regional

Por: Tadeo Sanabria Artunduaga¹

Resumen

La zona de influencia del Puente de Boyacá estará sujeta a la atención pública con ocasión de su condición conmemorativa del 2019. Esta circunstancia que seguramente propiciará oportunidades de negocio llevó a pensar que al integrarse en un proyecto regional con la red de referentes turísticos y con sus actores, además de vincularse efectivamente a la visión e imaginario territorial de los municipios que lo alojan, permitiría potenciar el desarrollo de los municipios de su área de influencia. Teniendo como referente el Puente de Boyacá, se analiza la capacidad de los monumentos de carácter patrimonial para generar procesos de desarrollo local. Los resultados muestran al turismo como una opción marginal, aún más cuando las decisiones de los Planes locales no se corresponden con las apuestas de desarrollo regional y cuando la gestión ignora los municipios que pretende incorporar. Sin

1. Arquitecto y Magister en Ordenamiento Urbano y Regional de la Universidad Nacional de Colombia. Especialización en Planificación del desarrollo urbano de la ESAP. Estudios de doctorado en Gestión y Valoración urbana en la UPC de Barcelona.

embargo, se apuesta por el turismo como jalonador del crecimiento económico y con los múltiples instrumentos propuestos en las leyes.

Desarrollo local y turismo, una Estrategia turística para el Puente de Boyacá.

La interrelación cultura-turismo implica “contacto con la cultura receptora, más aun cuando el patrimonio, las costumbres y las actividades de las comunidades rurales y urbanas se asumen como recurso o como activos que pueden contribuir al desarrollo socioeconómico local “como afirma Pardo (2006). La calidad de los contenidos culturales y los servicios al turista, obligan a pensar la gestión turística de los bienes culturales integrada a una gestión del desarrollo territorial orientada a crear riqueza, redistribuirla y con ello incrementar calidad de vida a los locales.

Sin embargo, el efecto transformador del patrimonio inmueble a través del turismo para alcanzar estadios mayores de desarrollo, así como su capacidad para atraer un turismo sostenido parece limitado en los proyectos que giran en torno al Puente de Boyacá, objeto de este estudio² y a otros destinos similares, por lo que cabe preguntarse ¿cuál ha sido la gestión de un atractivo turístico que permite mejorar los niveles de calidad de vida en las localidades donde se ubica? O en otras palabras ¿por qué algunos grandes monumentos culturales y nacionales con potencial turístico no propician el desarrollo del municipio donde se localizan, ni de su área de influencia? ¿qué se requeriría entonces para que esos municipios propiciaran ese desarrollo? Una presunción de respuesta a este interrogante es que el proyecto turístico ha sido un proyecto colectivo alrededor de un elemento al que se le ha otorgado un potente valor, y que ese elemento se articula en una cadena de servicios incorporados integralmente a la imagen que el visitante posee del atractor.

En efecto, la contribución de los monumentos al desarrollo local se aprecia menguada al observar las vinculaciones de los municipios con el puente de Boyacá, hito histórico iberoamericano de importancia capital. El objetivo del estudio fue establecer algunas de las condiciones para que los atractores turísticos propicien el desarrollo territorial

2. Este artículo deriva de a ponencia presentada por este autor en el marco del seminario “PROCESOS DE URBANIZACIÓN, ORDENAMIENTO Y HÁBITAT EN AMÉRICA LATINA”. Su contenido está fundamentado en el Trabajo Final de la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional, realizado por el autor en el año 2009, denominado: Consolidación de estructuras turístico-culturales en la contrucción de un proyecto territorial.

y para ello se propuso como hipótesis de trabajo: que una condición necesaria para que el turismo impacte en el desarrollo de los municipios es que sean gestionados y administrados localmente; pero a su vez, que su ámbito de gestión, desborda el ámbito local y por tanto implica vinculaciones regionales. La investigación se desarrolló en dos fases: una primera consideró la interacción entre desarrollo, territorio y turismo, y una segunda profundizó lo que estaba sucediendo en el puente de Boyacá derivando algunas reflexiones que son planteadas en este documento.

Fue necesario abordar, exhaustivamente, el concepto de desarrollo, sus expresiones territoriales y la capacidad de turismo para generarlo. Para ello, la investigación se apoyó en el planteamiento de Max Neef (1971) quien afirma que hay tres aspectos que están presentes en todas las culturas y son operadas de manera diferencial en las propuestas de desarrollo: necesidades humanas, autonomía, y relaciones con la naturaleza. Así que para identificar los efectos del desarrollo, la investigación remite a observar en qué medida se posibilitan algunos impactos sobre la satisfacción de necesidades, sobre la autonomía local y sobre las condiciones de equilibrio natural.

Sin embargo, la manera como estos objetivos se operacionalizan, está determinada por los modelos de desarrollo. Por ejemplo: la satisfacción de necesidades puede estar regulada por el mercado y por tanto definida por la capacidad individual para asegurar privilegios, lo cual parece ser directamente proporcional a la autodeterminación; pero al mismo tiempo, acentúa la exclusión y jerarquización de las sociedades implicando una relación con el ambiente en términos ventajosos de provecho o de rentabilidad económica, por tanto destructiva.

De otra parte, el desarrollo se expresa en el territorio fundamentalmente en unas condiciones para ocuparlo, usarlo y aprovecharlo. El aprovechamiento, sintetiza uso y ocupación y expresa más claramente la infinidad de condiciones y el dominio para aprovechar los recursos y los beneficios del desarrollo.

El turismo se configura por tres elementos que median la relación entre el territorio y el desarrollo como puede verse en la figura 1: los atractores, referidos a los emplazamientos que motivan la visita de los turistas; los servicios para el turista, ya que en su eslabonamiento reside el negocio del turismo y los actores: el turista, los inversionistas y las cadenas productivas que construyen a su alrededor y obviamente el gobierno, quienes median, operan y regulan esa actividad.

Figura 1



Fuente: El autor

Y ¿cuál es el grado de éxito de una estructura turística como en este caso el puente de Boyacá? la evaluación, requirió hacer esa definición para poder establecerlo a partir de unos cambios atribuibles a la estructura productiva; atendiendo a ello se definió ese éxito así: *una estructura turística es exitosa cuando la riqueza generada es transferida a la población local en mejores servicios, cuando incrementa la capacidad local para decidir autónomamente y cuando garantiza un aprovechamiento colectivo y regulado por la población local de los recursos naturales y escénicos.*

Para estimar el éxito se plantearon cuatro categorías de análisis: la riqueza que ha generado el atractivo, su contribución a satisfacer las necesidades locales, a garantizar procesos más autónomos y las medidas de protección sobre el mismo atractor conducentes a conseguir mejoras en la sostenibilidad ambiental.

De estas categorías derivaron los indicadores que permitieron las mediciones y se concretaron en la valoración de la atraktividad, del grado de consolidación como estructura turística de los atractivos estudiados y la estimación de los impactos que pudieran generar o hubiera generado la decidida incorporación de las entidades de gobierno del municipio en el manejo de la administración de esos atractores. Se compararon el Santuario Monserrate de Bogotá, el Parque de la sal en Zipaquirá, el Conjunto histórico en homenaje a los mártires en Guaduas, la Vía arqueológica y paleontológica de Villa de Leiva y

el Conjunto monumental del Puente Boyacá. Los resultados de esta evaluación pretendían demostrar las dos hipótesis planteadas por el trabajo como en efecto lo hizo; por un lado, la manera como se trascendía la jurisdiccionalidad y, por otro lado, una poca injerencia de la administración en la gestión local del atractor evidenció un escaso aporte al desarrollo.

Para este análisis se elaboraron unas fichas, las cuales caracterizaban e incorporaban los indicadores que se habían planteado, las fichas describían el atractor, su carácter turístico, la función territorial que cumple, su propiedad, la manera como se administra, entre otras. Por otro lado, se caracterizó el municipio donde se ubica el atractivo: las relaciones con otros atractivos, con otros servicios y su configuración como estructura turística. Finalmente, se realizaron los análisis de valoración de la atraktividad (capacidad para motivar la visita y la inversión local), el grado de vinculación con otros atractivos y servicios, es decir su consolidación como estructura turística y finalmente la valoración de los efectos logrados sobre el desarrollo que mostraban el grado de éxito alcanzado por el atractor. Este análisis fue realizado, tomando los indicadores, con los cuales se hicieron unas calificaciones ponderadas para cada atractor.

Los resultados muestran en términos de atraktividad al área arqueológica y paleontología de Villa de Leiva muy por encima de los otros atractores turísticos, y eso se debe probablemente a que se hace muy difícil independizar un conjunto de atractivos del municipio, vale decir, Villa de Leyva tiene muchos atractivos y todos ellos están muy vinculados.

En cuanto a la consolidación de la estructura turística, Villa de Leiva, Zipaquirá y Bogotá han configurado estructuras turísticas sólidas no obstante las diferencias en los tamaños poblacionales, evidenciando una activa participación del Municipio. En tanto los otros destinos muestran que no han conseguido configurarlas pese a una relativamente alta atraktividad como en el caso de Guaduas.

En la estimación de los efectos positivos sobre el desarrollo municipal como efecto de la gestión turística local, Villa de Leiva, Zipaquirá y Bogotá encabezan los resultados. En los dos primeros casos es explicable por el peso del turismo en las dinámicas locales, pero no es la cuestión de Bogotá donde el turismo es marginal. Probablemente se deba al papel de intermediador que juega en el turismo nacional ya que dispone de infraestructuras que permiten estrechar la relación entre servicios turísticos ofrecidos con los múltiples destinos nacionales, generando incrementos al crecimiento económico. Por contraste en Villa de Leyva

se puede observar que los valores de NBI son bajos, evidencia de que los efectos del desarrollo se concentran en una porción de la población.

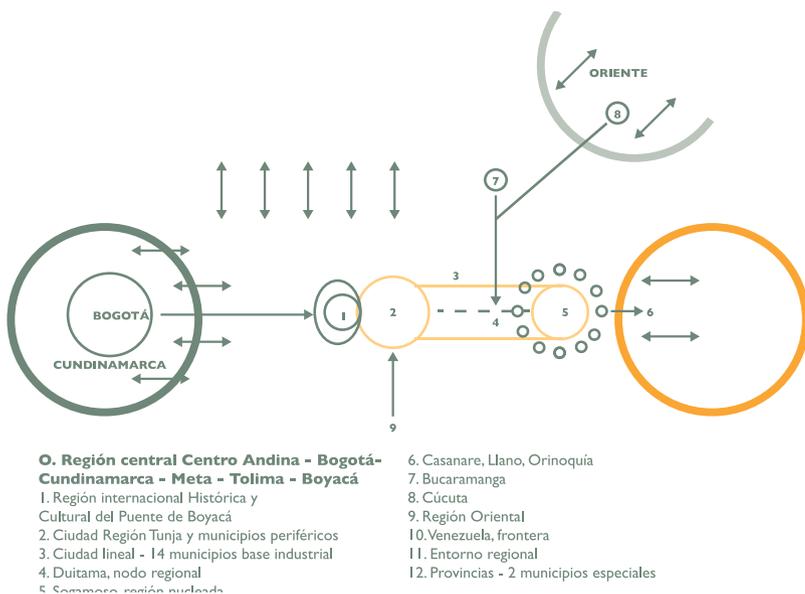
Al configurar un corredor turístico se propagan condiciones de especialización o complementación a los municipios vecinos, por tanto es insuficiente un único atractivo para fijar el destino ya que un turista requiere mayor diversidad de opciones en más atractivos, a la vez que se precisa garantizar la accesibilidad y servicios de calidad como muestra Guaduas, que no ha podido trascender sus propias estructuras más allá de los límites urbanos debido a severas limitaciones para ofrecerlas.

El crecimiento económico y el encadenamiento productivo alrededor del turismo no es garantía de un desarrollo distribuido homogéneamente, pero ofrece condiciones que permiten mejorar la calidad de los servicios que se ofrece a los locales, el florecimiento de canales democráticos al incorporarlos a la cadena productiva otorga posibilidades de control a sus propios recursos, pero requiere que se incorpore en la agenda de la política que efectivamente aborde el turismo como orientadora del desarrollo concertando acciones desde la planificación territorial local. En ese sentido el modelo territorial se construye con un sistema de movilidad que articule múltiples atractores patrimoniales localizados o no en su jurisdicción a los servicios y centros de negocio vinculados a las singularidades culturales y patrimoniales locales. Esta afirmación se deriva del trabajo de Chías (2005, 16) acerca de la selectividad de la demanda derivada de la relación entre patrimonio cultural y turismo, donde se reafirma el poder de atracción de los grandes mitos culturales, de los centros históricos y, de los museos e iglesias o de la arquitectura y el urbanismo ligados a grandes acontecimientos por una parte, y del reforzamiento de estos atractores a través de eventos carnavalescos, de aventura o de negocios, que en múltiples casos, los hacen pasar a un segundo plano. Pues, para todos los turistas, desde el coleccionista de conocimientos hasta quien se involucra apasionadamente con las tradiciones locales, prima una estrecha interrelación con el destino.

La segunda fase de la investigación, se concentró en detallar y profundizar las condiciones analizadas en el puente de Boyacá, para la cual se recurrió a entrevistas, complementadas con una minuciosa revisión de planes y proyectos locales en los términos de las categorías de análisis referidos. Este análisis, permitió observar algunas condiciones que limitan y potencian la capacidad del puente de Boyacá y de las instituciones comprometidas en su gestión para generar sinergias alrededor del turismo cultural. A partir de los resultados arrojados y del análisis de algunas propuestas de regionalización, fue posible derivar algunos criterios de intervención en términos políticos, sociales y ambientales

que le permitirían al puente de Boyacá, constituirse en soporte del desarrollo local. La figura siguiente corresponde a los proyectos vinculantes de carácter regional o asociativo entre diferentes municipios que han sido propuestos desde la gobernación de Boyacá. El número uno corresponde al proyecto cuyo epicentro es el puente de Boyacá, pero no el único, vale destacar las iniciativas de regionalización circunscritas a Tunja, al tradicional eje industrial de Boyacá y el área metropolitana de Sogamoso entre otras, incentivadas con la construcción de la doble calzada.

Figura 2
Configuración del sistema regional estratégico en Boyacá.



Fuente: VEGA, Wilson (2007). *Gobernación de Boyacá*.

Hay múltiples instituciones haciendo presencia activa en la gestión de los atractivos culturales y, por lo tanto, es necesario concentrar acciones desde la planificación local. Así que para entender lo que ocurre con el puente de Boyacá es necesaria una descripción de los actores que disputan o que se vinculan a su gestión y de sus intereses; solo así, se podrá contar con argumentos y herramientas eficaces a la hora negociar las acciones a desarrollar con instituciones sectoriales de mayor jerarquía tales como las Corporaciones autónomas o los Ministerios, cuando existan desacuerdos en el manejo del atractor.

Desde su creación, la gestión del Parque Histórico estuvo a cargo del Ministerio de Guerra, con su disolución fue transferido a la Dirección de Inmuebles Nacionales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes durante mucho tiempo, en el año 1991 esta entidad suscribe un convenio con la Gobernación, para la conservación del Parque y el puente, hasta el 5 de julio de 1995.

En 1992, el Ministerio de la Cultura suscribió un Contrato con la Gobernación, para la administración Inmobiliaria de los Monumentos Nacionales: el Puente de Boyacá y su restaurante, así como del Pantano de Vargas, por un tiempo de veinte años y un valor de \$ 980.000.00 mensuales.

El mismo Ministerio de la Cultura, mediante la resolución 1066 de 2006, declara “el conjunto del Parque Histórico, la Piedra de Barreiro, las Ruinas del Antiguo Molino Hidráulico y el área de mayor enfrentamiento entre los ejércitos, justo al norte de la carretera que conduce a Samacá, que se encuentran asociados a la Batalla del Puente de Boyacá, localizados en los municipios de Tunja y Ventaquemada, departamento de Boyacá”, como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, reiterando otras declaratorias que le anteceden desde 1938, pero involucrando nuevas áreas derivadas del acta 03 del 10 de marzo de 2006 del Consejo de Monumentos Nacionales quien le define como unidad histórica paisajística. Esta declaración, así como lo expresado por la Ley N° 210 de 1938 y la celebración del Sesquicentenario de la batalla, que creó el conjunto Monumental estableciendo la propiedad del área del Parque Histórico en cabeza de la Nación implica autorizaciones de este Ministerio para realizar cualquier intervención sobre el parque; Autorizaciones requeridas también por las dos Corporaciones Autónomas Regionales Corpochivor y Corpoboyacá ya que ambas tienen jurisdicción sobre este espacio.

La incorporación del puente de Boyacá en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo se constituiría en una evidencia de la preocupación municipal por incorporar a su desarrollo las áreas y potencialidades que ofrece el parque; no obstante, ninguno de los POT locales proyectan acciones orientadas a vincularlos a su visión, a pesar de que Tunja proyecta una visión compartida de ciudad estudiantil y ciudad turística, la cual no se corresponde con sus decisiones donde se privilegian las actividades comerciales y de intermediación. Sus propuestas se limitan a definir un tratamiento de conservación para esta zona, y proyectar una articulación del espacio público urbano con el puente de Boyacá y del sistema de movilidad a través de la rehabilitación de un tren turístico con una estación en el parque del puente de Boyacá, proyectos que han sido ignorados por el anterior y actual Plan de desarrollo.

Por su parte en Ventaquemada, ni el Plan de desarrollo local ni el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT aluden a posibilidades turísticas del puente de Boyacá al que sólo alude en términos ambientales y de producción agraria, tal como se reitera en el Plan de desarrollo 2004 -2008 y en las referencias de la secretaría de turismo solo hay vaga una indicación de su pretensión de vincularlo a una red regional de turismo.

En síntesis, en el ámbito del parque está presente o hace presencia el Ministerio de Cultura quien tiene su tutela; la gobernación de Boyacá quien lo administra, los municipios de Tunja y Ventaquemada comparten la localización de este parque y su área de influencia, dos autoridades del mismo nivel: Corpoboyacá y Corpochivor regulan los asuntos ambientales a uno y otro lado del río Teatinos donde se localiza el puente de Boyacá y, la zona de influencia la comparten los municipios de Samacá, Cómbita, Boyacá y Jenesano. Como se observa, hay una gran cantidad de actores presentes allí para tomar las decisiones alrededor de lo que se haría, particularmente en alusión a los procesos de regionalización, algunos de cuales incluyen al puente Boyacá.

Esta discusión pasa por una primera reflexión: los procesos asociativos o regionales parten de cuatro principios y ellos están escritos o se derivan de un modelo de desarrollo de libre mercado: En primer lugar, la búsqueda del interés propio, aquí el territorio es disputado por los mercados e intenta relaciones ventajosas con otros. Un segundo principio alude a la competitividad, ya que la localidad se muestra como mejor oportunidad de negocio que otros destinos, en tercer lugar, como consecuencia de la productividad, la gestión territorial incorpora los valores empresariales y su esquema de organización y finalmente la globalización, ya que la entidad territorial ejerce alianzas a nombre de la colectividad pero en representación de intereses privados. La regionalización es instrumento de una política integradora que facilita esas alianzas, integrando mercados, pero excluyendo personas, donde equidad, bienestar y turismo ambientalmente sostenible; queda supeeditado a la responsabilidad social de los inversionistas y a un exiguo control de la población local.

Esa reflexión se plantea ya que los procesos de regionalización emprendidos en esta zona, pero también los que se han presentado a lo largo de este seminario, implican de alguna manera que el eje de esas diferentes vinculaciones está alrededor del ejercicio económico. Que así como los individuos buscan ese tipo de relaciones asimétricas y tenemos la capacidad para hacerlo, también los entes territoriales lo hacen.

Nótese que el documento soporte de las políticas turísticas del Departamento encuadrado en el modelo de libre mercado, ofrece la visión de que el crecimiento económico derivado de una estrategia de promoción turística genera bienestar: “El reconocimiento del Puente de Boyacá como destino histórico cultural, está enmarcada dentro de los objetivos de las políticas de turismo determinadas en la ley 300, el plan sectorial de turismo y las políticas de turismo cultural, que buscan posicionar y consolidar el país como un destino internacional, generando recursos económicos que traigan una mejor calidad de vida a los habitantes de las regiones identificadas como clúster turísticos, tanto en su destino como en su temática”. (Vega, 2007, 68).

Según el documento citado, impulsar el turismo cultural, apalanca la sostenibilidad de la preservación de los monumentos históricos y de las tradiciones, genera mayor atraktividad y refuerza la identidad de los locales, además de propiciar una dinámica económica, que beneficia a la población local. Dicha estrategia, debe ser promocionada internacionalmente, lo que indica el perfil del turista al que le apuesta. Para ello, se apoya en La ley general del turismo (Ley 300 de 1996), la cual como se ha señalado, reconoce al turismo como una actividad prioritaria para el desarrollo económico del país, permite incentivos tributarios para facilitar las inversiones y para mejorar la competitividad, este último, objetivo del Plan Turístico Nacional, plantea como metas al 2020, duplicar el número de empleos y el PIB del sector, aunque reconoce la poca atraktividad de los escenarios naturales y los recursos culturales para competir en el contexto globalizado frente a un turismo de playa y sol, precisando la creación de ventajas competitivas, para que el producto turístico logre posicionarse primero como destino nacional y luego a nivel internacional.

Algunos estudios sobre la competitividad del sector turístico, señala el documento, “han propuesto el desarrollo de clúster de Boyacá, con una visión histórico cultural (...) por lo que es muy importante tener en cuenta que los clúster Histórico Cultural Arqueológicos representan a nivel nacional el 16.66% de los 35 propuestos”. (Vega, 2007, 14). En este escenario, se campea la perspectiva neoliberal del desarrollo, derivando tres propuestas de regionalización alrededor del puente de Boyacá: el primero es el Distrito Cultural y Turístico del Puente Boyacá, una propuesta que fue abandonada porque finalmente lo que pretendía era sustraer unas áreas de los municipios vecinos del área de influencia del parque y con ellos generar una nueva entidad territorial a la cual se le daba el carácter de Distrito.

El segundo ejercicio corresponde al Distrito Cultural de Tunja. Mediante un acto legislativo reciente (número 002 de 2007) se planteaba ha-

cer una modificación a la Constitución de 1991 para elevar a Tunja a la categoría de Distrito, sin embargo fue declarado inexecutable. De todos modos los mecanismos que estaban definidos dentro de esa propuesta siguen haciendo trámite en nuevas propuestas de modificación constitucional. No obstante, la reglamentación de esa figura ofrecía un obstáculo mayor ya que las condiciones de vinculación de municipios vecinos como Soracá, Ventaquemada y Cucáita estaban asociadas a pérdidas de autonomía, pues todas las decisiones del Distrito estaban subordinadas al alcalde mayor de Tunja quien tendría la representación legal y el manejo de la administración.

La tercera propuesta es la región internacional del puente de Boyacá, derivada de las discusiones de la mesa de la región central y de la apreciación de que el acceso de los turistas es facilitado por la doble calzada (concesión del eje vial Briceño –Tunja – Sogamoso) y su cercanía a los grandes núcleos urbanos, constituyéndose en eje de conectividad e integración para plantear recorridos que redescubran el origen de la cultura y el patrimonio, por tanto ligada a referentes independentistas bolivarianos (Vargas, Et Al. 2008). El proyecto proyectaba una vinculación de carácter asociativo con los municipios situados alrededor del puente de Boyacá. El mapa presentado en la figura 3 muestra, el distrito cultural y turístico en color rojo, la región internacional en color marrón y el Distrito cultural en azul)

Sin embargo, se debe decir que los municipios que pretenden vincularse a estos proyectos, incluso Tunja y Ventaquemada no incluyen en sus planes de desarrollo al puente de Boyacá, En ellos, el monumento parece ser un elemento más, ya que no hay directivas u orientaciones específicas para incorporarlo a sus procesos de desarrollo, ni instrumentos para facilitar alianzas regionales; pero de otra parte, como plantea Benko (2.000) el objetivo para una entidad territorial consiste en poder identificar y desarrollar ventajas competitivas y las ciudades tienen la posibilidad de crearlas a partir de elementos históricos y culturales incorporando el marketing urbano, pero para ello, se precisa determinar la imagen de la ciudad que se quiere promover, de forma que obtenga un lugar preciso en la consciencia de los individuos, lo cual sólo ha hecho sólo Tunja en una ambivalencia estudiantil, cultural y turística.

A modo de conclusión, la investigación ofrece unas propuestas alrededor de la necesidad de constituir un proyecto político, social y ambiental apoyándose en los instrumentos provistos en la legislación, particularmente en la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley de Cultura y la Ley de Turismo.

la gran riqueza escénica de nuestro país, pero al mismo tiempo, un sobredimensionamiento de las posibilidades de captar turistas en un mundo en competencia y cierta incapacidad para proyectar el desarrollo en función de otros sectores.

No obstante, un plan orientado exclusivamente por el potencial turístico con base en su patrimonio ambiental y cultural es insuficiente para generar niveles de desarrollo locales satisfactorios. Es necesario proponer atractivos vinculantes con otros atractivos, con otras esferas económicas y con otros destinos “centrales” y con los procesos de transformación económica y social de los municipios donde se localizan.

En un tema en el que se entrecruzan políticas culturales, turísticas y de desarrollo territorial, así como procesos de gestión que interpretan y aplican diferentes instancias y niveles institucionales, se intenta hacer corresponder resultados de la actividad turística con mejoras del desarrollo por una parte y por otra, región con entidades territoriales. En el primer caso, se debe superar la informalidad actual que considera como un éxito del plan, la construcción de nuevas infraestructuras así ellas no incrementen el número y la gratificación de sus visitantes; o, la creación de nuevas empresas, sin origen en sus políticas o totalmente desvinculadas de la red turística; o la obtención de mayores rentabilidades del atractor debido a una administración eficiente aunque no reporte transacción alguna con la comunidad donde se localiza.

En el segundo caso, el forzar las fronteras regionales a los límites de entidades territoriales es inocuo, pues las entidades que se adhieren a los pactos de regionalización y los actores que las operacionalizan son variables en función de la capacidad del mercado que las aglutina y de la competencia por ese mercado turístico, esa dinámica, incorpora nuevas localidades y saca a otras. Entonces nos preguntamos ¿cómo se puede establecer un grado de estabilidad de un proyecto regional que posibilite la sostenibilidad de las políticas locales, afianzadas en ese proyecto local? e igualmente cabría preguntarse ¿cómo participan las comunidades locales de ese desarrollo? La siguiente generación de instrumentos de planificación regional que involucre el turismo y el patrimonio cultural, quizá pueda ofrecer algunas respuestas.

Bibliografía

BENKO, Georges Traducción: ROYO, Jordi. (2.000) “Estrategias de comunicación y marketing urbano”. EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales Número 179. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

CHÍAS, Joseph. (2005) El turismo de ciudad. Desarrollo y marketing turístico de ciudades, (basado en el libro “El negocio de la felicidad” Prentice Hall). Barcelona, marzo de

MAX-NEEF, Manfred; Et Al. (1997). “Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro. Cepaur – Fundación Dag Hammarskjold, Proyecto 20 editores, Medellín Colombia.

MINISTERIO DE LA CULTURA. (2006) Resolución 1066 de 2006 Por la cual se declara el conjunto del Parque Histórico, la Piedra de Barreiro, las Ruinas del Antiguo Molino Hidráulico y el área de mayor enfrentamiento entre los ejércitos como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional. Diario Oficial No. 46.356 de 10 de agosto.

PARDO, Jordi. (2006) “Los activos culturales y su transformación en productos turísticos”. En: Seminario Iberoamericano de Turismo, Cultura y Desarrollo, Cartagena de indias, Colombia, octubre 2006.

SANABRIA, Tadeo. (2008), Los alcances del concepto de región. EN Revista Bitácora Urbano Regional pg. 234-239. Volumen 11No 1. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

VARGAS, Yebraíl Cruz; **GONZÁLEZ**, Charly Heferson; **PINTO**, Jenny Paola. (2008). Argumentación Geográfica para la Creación del Distrito Especial Histórico y Cultural del Puente de Boyacá. Proyecto de grado presentado como requisito para optar el título de licenciado en Ciencias Sociales. UPTC - Grupo de Investigación Ordenamiento Ambiental del Territorio –OAT-. Tunja

VEGA, Wilson. (2007) “Distrito Especial Histórico Cultural del Puente de Boyacá”. Departamento Administrativo de planeación Departamental. Gobernación de Boyacá.

Impreso en el mes de agosto de 2012.

por

Acción Gráfica Editores

Bogotá – Colombia

200 ejemplares

Maestría en Ordenamiento Urbano-Regional
Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

