

CONGRESO DE GEOGRAFIA

AGOSTO 2000

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MEDIO DE LA CRISIS DEL ESTADO NACIONAL Y DE LA GLOBALIZACIÓN LA SUBREGION SUR DEL VALLE DEL CAUCA Y NORTE DEL CAUCA

Pedro Martínez Toro¹

Arquitecto, Urbanista.

I

La crisis del estado, la ciudad y la ciudadanía. Gobernabilidad, sentido y orden social reflejado en lo espacial.

Se ha definido conceptualmente de forma genérica la Ordenación del Territorio (OT) como la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad². Un modelo de desarrollo y una forma de hacer la política y ejercer la gobernabilidad determina y caracteriza las estrategias territoriales, expresión visible -en lo físico y espacial- de lo que es una sociedad, sus conflictos, sus evoluciones en el tiempo y el espacio, así como sus deseos futuros y sus sueños.

Cuando no hay estado, o este se encuentra en cuestión, en duda o en crisis por decirlo de alguna manera, y además está en crisis la sociedad toda por su incapacidad de repensarse a sí misma y construirse democrática y colectivamente como unidad, es de suponer que la ciudad, la región y el territorio genéricamente expresaran esa realidad de una u otra forma, básicamente en el aumento de los conflictos irresueltos y una realidad social y espacial insostenible.

No hay Plan de Ordenamiento Territorial (POT)³ para la ciudad sensato, viable y creativo, porque no hay Directrices de Ordenamiento Regional (DOR), porque no hay "Plan Colombia", porque no hay o es precario el estado, la ciudad y por supuesto la ciudadanía. La primera conclusión que puede uno sacar de la experiencia contemporánea del desarrollo y entrega de los POTs, es que no hay un proyecto claro de sociedad y por supuesto territorial. Se equivocó el gobierno (Samper) al promulgar una Ley de Desarrollo Territorial sin tener estudiada y aprobada una Ley Orgánica o Marco de Ordenamiento Territorial (LOOT). Se equivocó al formular en dicha Ley 387 del 97 la urgente necesidad de entregar en un plazo perentorio, (que se ha ido corriendo por lo menos dos veces más) la elaboración de unos POTs de ámbito tan localista (municipalista) y por supuesto falla la estructura misma de los POTs al ser tan urbanos y

¹ Profesor Universidad del Valle. Departamento de Geografía.

² Ver la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) citado en "Ordenación y Planificación Territorial" de Pujadas y Font Madrid, 1998. La ley 388 de 1997 de Desarrollo territorial en Colombia. por citar un par de ejemplos.

³ Formulados en la Ley 388 de 1997, "Ley de Desarrollo Territorial" Colombia.

tan pensados desde los perímetros urbanos hacia adentro; el territorio como islas descoordinadas.

O se hizo Ordenamiento urbano con un eufemismo equivocado -Ordenamiento Territorial-, o se hizo un Ordenamiento Territorial equivocado que es más que otra cosa Ordenamiento Urbano?. Dice Emilio Larrodera López en su texto Urbanismo y Ordenación Territorial⁴ “Desde el urbanismo y desde la visión urbana de los problemas parciales de la red, (urbana) cabe, aun con todo, la tentación de intuir la ordenación territorial a través de una cierta extrapolación de la ordenación urbana.....Cabe reiterar que la ordenación territorial no se obtiene por la adición como piezas de un puzle de planeamientos urbanos. La ordenación territorial aporta una visión de conjunto que no es posible obtener desde la óptica más próxima y más reducida en campo que es la ordenación urbana.”

Decir por ejemplo, en las políticas del POT de Cali, que esta es una ciudad de vocación industrial cuando los indicadores económicos demuestran el descenso de la actividad industrial y por el contrario su consolidación como ciudad de tipo terciario -que es el que le corresponde como polo de un área metropolitana y de una región. Pero además ciudad exportadora, básicamente sustentado en el monocultivo de la caña de azúcar, que pasa por su peor crisis por la caída de los precios internacionales del azúcar, cuando su seguridad agroalimentaria es muy débil, su relación e interdependencias regionales no se han tenido en cuenta a la hora del diseño de los “modelos territoriales” aunque este suficientemente diagnosticado por mencionar sólo un par de aspectos, no deja de ser mas que una incoherencia y una irresponsabilidad.

Pretender que la ciudad de Cali sea un polo regional atractivo para el capital, pero incapaz de prever y dar cabida a los múltiples desplazados por la violencia de cualquier signo, o a los inmigrantes provenientes de regiones mas atrasadas, es desconocer la complejidad de ese papel regional, así como ahondar en los desequilibrios sociales y echarle más pólvora a los conflictos que ya tiene el país y la ciudad. Es que en gran medida la guerra endémica que azota al país desde hace más de 40 años, es expresión de la segregación socioespacial de las ciudades, de las grandes brechas entre pobres y ricos, de la iniquidad en el reparto de la riqueza o de la incapacidad del estado en llegar a todo el territorio nacional con infraestructuras, servicios públicos, salud, y educación.

Cuando la precaria o nula gobernabilidad de un territorio no permite tener la noción de orden, la vulnerabilidad se hace evidente; se presentan sucesos como los últimos episodios de ordenación de facto por parte de grupos armados que se reconocen como “paraestados” o en pugna por otra idea de estado, realizando retenes guerrilleros en la vía al mar o la toma guerrillera de la represa de la Salvajina que no solo genera energía para la región, sino que además regula el caudal del Río Cauca, o los atentados en el alto anchicayá que han dejado sin fluido eléctrico al puerto y la ciudad de Buenaventura, ese mismo puerto es el más importante del país y es denominado como la puerta a la Cuenca del Pacífico y el umbral para el Siglo XXI. La propuesta oficial de ordenación territorial -municipal- por su impotencia pretende ignorarlo o “esconder debajo de la alfombra”, pretendiendo que esos asuntos de “orden público” le competen a la nación o que es problema de los militares. Tendremos, por tanto, un ordenamiento que no consulta la realidad y que terminará archivado en una estantería como una muestra más de la incompetencia.

⁴ Curso de Ordenación del Territorio. Editorial del Colegio de Arquitectos de Madrid, Madrid 1982.

Entes territoriales anquilosados, diseñados en las reformas de Nuñez hace más de ciento diez años o de Reyes apenas empezando el siglo XX, no dan respuesta ya a la evolución social y política del país. Departamentos y municipios cuyos límites son sobrepasados por la realidad que pretenden delimitar y definir se convierten en generadores de nuevos conflictos territoriales donde deberían ser garantes del progreso y la armonía. Así también, múltiples regiones urbanas y áreas metropolitanas -en lo funcional- no encuentran la posibilidad de ser interpretadas correctamente desde la miopía localista que ignora las interdependencias existentes entre estos núcleos urbanos y pretenden hacer planeamiento y ordenamiento Territorial desde el término municipal sin intentar concurrir armónicamente a los problemas y proyectos que les son comunes, porque no hay claridad en el ordenamiento territorial, porque el país aún no sanciona una Ley Orgánica o Marco sobre el tema, que la Constitución Nacional desde hace diez años dejó prevista.

El caos, la ausencia de sentido y dirección, el deterioro físico-ambiental, son reflejo de la descomposición social que vive el país y la ciudad, el descrédito de la política y de la democracia, son antecedentes graves que permiten entender lo que vemos a diario en las calles o en los telediarios; pobreza, injusticia, la prioridad del interés particular sobre el general, pérdida del espacio público y de las calidades de lo urbano como categoría y como ámbito físico; contenido y continente de las relaciones sociales.

De otro lado la contemporaneidad nos presenta circunstancias complejas para el territorio en donde por ejemplo, la estructura y validez de los Estados - Nación se ve deteriorada por las multinacionales, pero también y sobretodo por la autonomía y relevancia de las áreas metropolitanas y de las regiones en lo económico, político, productivo y cultural -por su condición de sociedad real y no un tanto virtual como la del Estado - Nación.

Sin embargo ni el localismo ni el globalismo -como ideologías- ofrecen una visión completa del mundo y la forma como el territorio es afectado, hipótesis defendida ampliamente por Benko y Lipietz⁵, donde establecen que lo importante es comprender cómo la economía global hunde sus raíces, de múltiples maneras, en las estructuras territoriales históricas, y cómo lo global se nutre constantemente de lo local transformándolo. Se observa además, que el dinamismo económico de las ciudades no conlleva siempre el de su región. La concentración de producción acompaña y sobrepasa a la de los empleos, ya que los empleos más productivos son los de las metrópolis.

Lo cierto es que el mundo post-industrial vivió una acelerada concentración de población, empleo, servicios y producción que llevó a algunas ciudades a devenir en metrópolis y megalópolis para en sucesivas etapas evolucionar hacia la difusión y dispersión en el territorio, como reacción a los problemas urbanos que traía esta concentración y por las nuevas posibilidades que permitían los adelantos de la TIC's, que permitían estar cerca de las áreas metropolitanas en suburbios mejor acondicionados y perfectamente comunicados en un proceso de <<desconcentración>> más no de descentralización, pues todo el capital, la gestión y el diseño de las empresas públicas o privadas, mantenía su sitio en la centralidad de la metrópoli desde donde se relacionaba con las otras regiones urbanas de su nivel.

⁵ Benko, G. y Lipietz, A. (eds.), "Las Regiones que Ganan", Ediciones Alfons el Magnànim, Valencia, 1994.

La realidad hoy, pasa por ese escenario: Una región metropolitana difusa que absorbe lo esencial del crecimiento, un país que ya no existe apenas en el plano internacional más que por su megalópolis; foco de actividades e insertada en una red internacional como un nodo, que presenta otras características como la pérdida del empleo industrial que gana el terciario, mundialización, retroceso de las regiones menos pobladas, centralidades hegemónicas, concentración de población creciente en áreas metropolitanas, mayor concentración del empleo que en toda la región o que la media del país, el empleo está más concentrado que la población, reflejándose en un aumento de los desplazamientos cotidianos (movimientos pendulares metropolitanos). Se consolida entonces el papel de el área metropolitana o región urbana como un lugar privilegiado de articulación entre la economía nacional y la economía internacional, expuesta a los ciclos de esta última. Paralelamente hay que reconocer que con la metropolización hay un aumento de las desigualdades espaciales.

Partiendo de estos presupuestos quiero presentar este artículo que hace parte de una investigación más extensa que adelanto sobre el O.T. Hago énfasis en la necesidad de reconocer, diseñar y gestionar el territorio acorde con las nuevas realidades de todo tipo que viven los seres humanos que habitan este país, esta región, esta ciudad, así como también en el entendimiento de las dinámicas contemporáneas que afectan al territorio como el fenómeno de globalización o los estadios espaciales modernos de la ciudad como puede ser la ciudad región o el área metropolitana.

II

La ciudad en el territorio; estructurante físico y funcional

La ciudad más allá del perímetro urbano

Hoy más que nunca hay que ser conscientes del papel de las ciudades en el desarrollo de la humanidad y hay que estar muy atentos a las modificaciones y transformaciones que se suscitan en ella producto de evoluciones en todos los ordenes de la actividad humana. “Puede haber ciudades sin civilización, pero no puede haber civilizaciones sin ciudad”, es una frase que habla bastante de esa importancia, pero hay que ir más allá y detenernos en los nuevos estadios de la ciudad contemporánea y en sus múltiples expresiones, patologías, conflictos y potencialidades. Creo que la sociedad y la ciudad han cambiado y sin embargo permanecen más o menos estáticas las maneras de entenderla e imaginarla, creo que es indiscutible el vacío existente en la adecuación de las categorías de estudio, diagnóstico y diseño de estrategias para la escala regional del territorio, ya sea que estemos hablando del Área Metropolitana, de la Ciudad Región o del Sistema Urbano Regional.

Cuando todas estas categorías de enfrentar y reflexionar el espacio urbano apuntan a ámbitos territoriales o espaciales más amplios del tipo regional o metropolitanos y a las novedosas relaciones que se suscitan entre distintos emplazamientos urbanos, industriales, residenciales, recreativos, comerciales, estamos hablando de ordenamiento territorial, pero las más de las veces se llevan a cabo desde la perspectiva sectorial o desde el corpus disciplinar del urbanismo. Habría que intentar presentar y proponer unas ideas y una metodología para abordar el asunto desde la perspectiva regional o escala intermedia entre lo estrictamente local -el municipio- y lo global - sectorial, estatal o mundial-

Aunque el ordenamiento territorial comprenda otros elementos infraestructurales y ecológicos, las ciudades son el elemento fundamental que estructura el territorio: organiza los flujos, los grados de dependencia y relación entre distintos asentamientos, la explotación de los recursos naturales, las ventajas de localización, redes de servicios, etc. Desde las megalópolis hasta las aldeas caravaneras del Yemen, las ciudades se despliegan sobre el territorio a partir de jerarquías, zonas de influencia y localizaciones estratégicas.

Las ciudades son el principal elemento estructurante del territorio, es indudable que el sistema de ciudades subregional o las áreas metropolitanas son escalas fundamentales hoy para ordenar el territorio, y si su prototipo más recurrente es la ciudad región o la región urbana, será necesario partir de reconocer al Sistema Urbano Regional como una entidad suficiente y necesaria, e interrelacionado con los sistemas nacionales y mundiales de ciudades para abordar cualquier metodología de análisis y ordenación del territorio.

La ciudad ha pasado de ser el objeto del planeamiento a ser un elemento del ordenamiento, y eso debe repercutir en los procesos que tienen como objeto el territorio y su adecuación a las nuevas demandas que la sociedad le hace. Una avalancha de inmigrantes no se detiene a leer el plan general de ordenamiento. El fenómeno de las migraciones, las necesidades de vivienda, infraestructuras o empleo, solo será resuelto desde políticas regionales o supramunicipales. Los problemas de una ciudad no se originan solamente en esa ciudad y tampoco pueden ser resueltos solo desde dentro de la ciudad, el territorio está afectado por agentes multiplicadores no locales, es por ello que los fenómenos urbanos solo pueden entenderse hoy desde el contexto de un sistema de ciudades. El ámbito del sistema de ciudades a considerar dependerá del problema que se quiera solucionar o del potencial que se deseé explotar.

Los planes generales, planes de desarrollo y planes parciales utilizados hasta ahora como instrumentos de planeamiento urbano son insuficientes para regular, analizar o proyectar el territorio afectado cada vez más por influencias que están más allá de lo municipal. Hoy día, las complicadas diseconomías externas causadas por el desarrollo económico globalizado obligan a estudiar y planear sistemas de ciudades a nivel regional, nacional y mundial, para poder enfrentar las nuevas condiciones de las relaciones mundiales, que hacen de las ciudades y de las regiones urbanas unos polos altamente sensibles a las decisiones que se toman en cualquier lugar del planeta.

Rota ya la hegemonía regularizadora y unificadora del estado - nación y consolidado el creciente desarrollo urbano del planeta que ha permitido constituir grandes áreas metropolitanas y megalópolis, surgen nuevos entes territoriales de variada envergadura y carácter que se soportan sobre otras jerarquías administrativas, políticas, económicas y culturales. Sus problemas están más allá de lo que pueda hacer el estado - nación al igual que sus posibilidades y ventajas comparativas son relevantes si se observan desde un contexto más amplio, más allá del municipio.⁶

III

⁶ Ver Racionero, Luis. "Sistema de Ciudades y Ordenación del Territorio". Alianza Editorial. Madrid 3 Edición. 1986.

Del Carácter de los Entes Subregionales

*** Tensiones entre lo Global y lo Local**

La región es una unidad temática que depende de unos criterios que definan sus límites y su coherencia. La homogeneidad y la uniformidad no son razones suficientes ni necesarias, de hecho es importante y necesario la diversidad y complementariedad de actividades, usos, ofertas, demandas al interior del ámbito regional.

El Sistema Urbano Regional (S.U.R.) no es una suma de ciudades de escala regional, ni son núcleos urbanos periféricos a una área metropolitana, no es una ciudad que multiplica habitantes y suelo urbanizado. No es el Sistema Urbano Regional un único ente urbano que ha copado todo el espacio regional hasta asociar en una sola, ambas entidades (A esto le llamaremos la Ciudad Región en Mancha de Aceite). Es mejor, el reconocimiento de una región con fuertes elementos de cohesión entre los distintos núcleos urbanos y áreas funcionales que la conforman, en conjunto con todos los recursos naturales y espacios productivos.

El Sistema Urbano Regional genéricamente es una unidad de ofertas y demandas, una red territorial múltiple y diversa, con altas dependencias entre sus partes y expresión del desarrollo territorial. Por supuesto que hay variedad de tipos, siendo el de la Subregión sur del Valle del Cauca y norte del Cauca del tipo Mononuclear Radial, el cual tiene como características ser muy jerarquizado, con un centro o metrópoli potente que aglutina y cohesiona toda el área en torno a sí, sin centros de segundo orden que puedan organizar una parte significativa del territorio subregional o metropolitano, lo que produce entre otros fenómenos, el de la macrocefalia de la metrópoli.

A escala regional, las capitales regionales -o el núcleo donde se opera la centralidad metropolitana y regional- actúan de corazón de la actividad económica y cultural, en una sístole que recoge lo que se produce en la región ordenando su envío fuera, administrando los procesos de mercadeo y exportación y una diástole que recibe las importaciones de otras regiones o naciones y las distribuye por la región, vía el Sistema Urbano Regional.

Si aceptamos que el sistema global de ciudades, o la red de ciudades mundiales está jerarquizado en subsistemas de cuatro tipos o escalas: Mundial, nacional, regional y comarcal, las relaciones entre subsistemas están jerarquizadas -tradicionalmente- de modo que un subsistema regional, por ejemplo, interacciona con el mundial a través del sistema nacional. En el sentido centrípeto de flujos del exterior (mundial) al interior (regional), así, una innovación que ya esté en Ciudades Globales no pasará directamente al sistema comarcal, sino que se difundirá a través de los sistemas urbanos nacionales y regionales primero. Son las difusiones jerárquicas normales entre distintas escalas de los sistemas urbanos.

Creo que hay una línea de fuerza grande a favor de las relaciones horizontales entre sistemas de Ciudades Globales entre sí y Sistemas Urbanos Regionales entre sí, en contra de este tipo de difusiones jerárquicas que de alguna manera acentúan los desequilibrios territoriales y estimulan las concentraciones en las ciudades del sistema nacional y

regional, creando macrocefalias en unas áreas metropolitanas y vaciando extensas zonas rurales y sistemas comárcales.

El carácter del Sistema Urbano Regional se está constituyendo en esta coyuntura tecnológica y cultural, sus relaciones funcionales como polo de innovación y difusión tecnológica encuentra en sus interacciones en redes horizontales con otros Sistemas Urbanos Regionales de otros países y continentes su papel contemporáneo de ordenador del territorio de forma equilibrada, eficaz y eficiente.

Cuando las categorías de análisis, planificación, proyectación y gestión utilizadas tradicionalmente en los asuntos urbanos se proponen enfrentar o asumir académica e intelectualmente ámbitos territoriales o espacios más amplios y complejos de tipo regional o metropolitano y a las novedosas relaciones que se suscitan entre distintos emplazamientos urbanos, industriales, residenciales, recreativos, comerciales, estamos hablando también de nuevos problemas y de otras herramientas conceptuales para acometer la aproximación al territorio.

La determinación y el carácter global del Sistema Mundial de Ciudades demuestra la interdependencia a larga distancia de los fenómenos urbanos, así como la dependencia sensible de los sucesos locales en escenarios mundiales, nos obliga a reflexionar sobre estos nuevos y crecientes territorios urbanizados de poblaciones medidas en millones y conformadas por múltiples y variados asentamientos de distinta escala y orden en la jerarquía regional y nacional.

Encontrar como el Sistema Urbano Regional es el punto ideal de ordenamiento territorial por su capacidad de contener todos los matices de lo local y darles sentido en las relaciones de escala mundial o global. “Pensar globalmente y actuar localmente” que parecía un concepto sólido se ha quedado simplemente en un slogan que revisado en un “pensar - actuar local y globalmente” nos obliga a replantear las relaciones -ya evidentes y básicas- entre lo local y lo global desde otra episteme.

El área metropolitana, las áreas funcionales del territorio y el Sistema Urbano Regional deben consolidarse como “piezas clave” para la instauración de nuevas políticas para el desarrollo territorial, Huyendo de las ataduras políticas y administrativas tradicionales o históricas, replantearse las nuevas relaciones y límites de estudio y acción territorial; reordenar el territorio, reconociendo nuevas entidades, tensiones, potencialidades y dinámicas y generando temas y proyectos que reestructuren el territorio y le permitan dar respuestas más satisfactorias y eficaces a sus habitantes.

De cualquier forma el éxito de esta nueva forma del planeamiento reside en la capacidad que tenga la iniciativa (Proyecto de Futuro) de propiciar la participación de los gobiernos locales implicados, del gobierno departamental y del gobierno del estado sectorialmente, desde un liderazgo político, así como de las diferentes expresiones de la sociedad civil organizada, lo que se ha dado en llamar “Fuerzas Vivas”, sumando esfuerzos al grupo de expertos encargados de la innovación de los procesos de producción del espacio.

Un pensamiento Proactivo debe dotarnos de una visión renovada del futuro, debe permitir anticiparse e inventar el porvenir; una revisión de los escenarios tendenciales,

posibles y deseables, proyectar el futuro en el presente, haciendo uso de la reflexión creativa y responsable.

IV

De la crisis del Planeamiento Tradicional al Proyecto Ilusionante de Territorio

*** Mundo Cambiante y Complejo**

*** Escalas, Competencias y Concurrencias en el OT**

El mundo cambia y sin embargo la ciudad y el territorio suelen ser las estructuras más rígidas y con menos asimilación de las innovaciones en todos los ordenes de la vida. Vemos como después de tantos siglos, los centros urbanos de las ciudades europeas -por ejemplo- siguen manteniendo sus viejos trazados medievales, renacentistas y los del ensanche del siglo pasado y como muchas ciudades anquilosadas se han convertido en museos de si mismas por donde solo transita la sensación de estar detenidos en el tiempo; congelados.

La ciudad no es la misma, y no es el mismo el territorio regional, si el contenido del continente ciudad eran las funciones urbanas, hoy habría que decir que su contenido son muchas otras cosas también, como su papel interactivo con otras ciudades del entorno inmediato -metropolitano o regional- y de entornos más alejados de sistemas mundiales y nacionales de ciudades, o como ser nodo en las redes de información y servicios de los mercados mundiales, o como ser corresponsable junto a las demás ciudades del planeta del medio ambiente sano y de mantener niveles de desarrollo que sean asumibles de forma blanda, sin el menoscabo de los “bienes fondo” que garanticen el futuro a las generaciones venideras.

Hemos visto como acciones que se realizan en el seno de una ciudad repercuten inmediatamente en el sistema regional y que por lo tanto se hace imprescindible reconocer estas nuevas circunstancias, como si de nuevos contenidos se tratase. Y hablamos de nuevos contenidos, porque estamos hablando también de nuevos continentes.

Hay entonces, una nueva forma de entender los fenómenos regionales y urbanos desde la responsabilidad compartida de las acciones directas o indirectas sobre el territorio, y es muy importante aquí preguntarnos por el tipo de modelo que se aplica en el área de nuestro estudio, cual es el modelo de crecimiento sobre el territorio, cuales son los parámetros de desarrollo, donde fallan y porque -desde los criterios de sostenibilidad y responsabilidad- y como corregirlos.

Hay una nueva realidad territorial -se expresa todos los días- que precisa de nuevos instrumentos y procesos para ser analizada, ordenada y proyectada. Esa realidad la llamaremos Sistema Urbano Regional, o simplemente la subregión sur del Valle del Cauca y norte del Cauca más propiamente dicho. Hay que hacer un esfuerzo por reconocer la especificidad del fenómeno novedoso de metropolización y dependencias regionales en el marco de la Globalización, en las múltiples adaptaciones, mutaciones, transformaciones o saltos cualitativos que se han presentado en la ciudad, así como sus

posibles causas que nos permitan realizar una lectura más clara de los efectos -problemas- y diseñar escenarios objetivo coherentes con ello.

Porque solo a partir del reconocimiento de hechos ya evidentes y contundentes -pero ignorados en su total dimensión- es posible plantearse las nuevas formas y procesos del planeamiento proactivo y la planificación estratégicas del Sistema Urbano Regional. Ordenar el territorio con científicidad, dentro de una racionalidad limitada y aprovechando los instrumentos conceptuales que nos brinda la biología, la economía, la geografía, la sociología o las matemáticas y revisando permanentemente las decisiones a la luz de los efectos; porque de lo contrario seguiremos “recetando soluciones” a los “problemas urbanos”, de manera puntual e ineficaz, malgastando recursos de todo tipo y desperdiciando las posibilidades de desarrollo, así como ignorando el conjunto y complejidad de las relaciones integrales entre sistemas locales (de carácter urbano, metropolitano o regional) y con los agentes del sistema global (redes de ciudades globales, multinacionales, convenios internacionales, bloques económicos, etc.). Porque solo conociendo la realidad fenomenológica de los hechos urbanos contemporáneos podemos aproximar respuestas holísticas, en donde se tengan en cuenta las relaciones ínter e intraurbanas, las relaciones sistémicas con el entorno construido y no construido, la balanza de consumo de recursos, los procesos productivos y la satisfacción de necesidades básicas.

Se ha venido gestando y consolidando en las últimas tres décadas el fenómeno de urbanización de las regiones, conformando fuertes sistemas integrados, creadores de mercados y de innovaciones de repercusión mundial, nacional y regional. Esto se suscita en distintos escenarios geográficos, sociales, culturales y políticos por igual pero con distintos acentos. Si no se adopta un nuevo corpus de estudio e intervención en el territorio regional afectado por estas circunstancias, no solo el mundo cambiará para mejor lejos de las regiones inactivas o pasivas, si no, que lo hará además en su contra.

Vivimos tiempos de vértigo -producto de la aceleración tecnológica y cultural- en donde los cambios son tantos y tan profundos que es difícil mantener como válidos múltiples procesos y productos por más de cinco años. En una misma generación se suscitan tantas modificaciones del entorno tecnológico, social, político o cultural que es normal la sensación de crisis permanente. Lo importante es asumir que esas crisis solo las sufren quienes están vivos, que la crisis es una situación de choque entre la tradición -que permitía la seguridad de repetir las mismas formas de hacer- y la innovación -que presenta procedimientos nuevos, ya ni siquiera la mejora de los viejos procesos, son nuevos procesos que transforman la manera de analizar y reflexionar sobre los problemas, a su vez que tomar las acciones pertinentes.

Está en crisis el urbanismo como disciplina y está en crisis la ciudad como objeto contenedor de las relaciones funcionales de la sociedad y como espacio y soporte físico. Está en crisis el planeamiento urbano también porque pretende seguir dando las pautas para hacer ciudad, como si esta no hubiese cambiado, como si el territorio siguiese siendo el mismo de la ciudad industrial o renacentista. Está en crisis también la democracia y las formas de participación ciudadana en la creación de la ciudad, porque se hace ciudad para el consumo de las masas sin que estas sean preguntadas sobre la ciudad ideal que llevan en sus sueños y sobre la ciudad de sus pesadillas que sufren a diario. Está en crisis la política con todo esto porque asume su papel de coordinación y

liderazgo desde posturas discrecionales perdiendo la valiosa oportunidad de lograr ilusionar a las gentes con su proyecto de futuro, que tiene en la ciudad su mejor laboratorio ilusionante. La crisis debe permitirnos dar el salto adelante, pero eso solo se hará desde la creatividad y la innovación territorial, con un “Proyecto ilusionante” que haga converger energías de todas las esferas sociales y aglutine a todos en pos de un proyecto contemporáneo para el territorio que recoja las nuevas demandas que le plantean los tiempos actuales.

Demandas de nuevo orden como el compromiso con el medio ambiente, el planteamiento de una nueva ecología regional, la visión del territorio como parte integral de sucesivos sistemas, el reconocimiento de la ciudad inmersa en el sistema regional de ciudades, y entender que solo desde esta escala es posible asumir cualquier tipo de análisis urbano posterior, reconocer también el sistema de flujos y polos a escala nacional y mundial que los fenómenos de globalización están creando, aceptar la participación ciudadana y el consenso como baluartes del proyecto colectivo de futuro, etc.

El carácter de estos cambios se pueden leer en la gran movilidad de capital y de las innovaciones, en las nuevas demandas sociales, en la revolución de las telecomunicaciones y la informática, en procesos industriales y tecnológicos en retroceso, etc. En este contexto versátil, inesperado, competitivo, variable, complejo, la rigidez burocrática es factor que llevará al fracaso. La legislación urbanística, los instrumentos de planeamiento y los mecanismos de gestión deben ser flexibles, ágiles y eficaces y deben permitir la capacidad de respuesta colectiva. Es necesario consensuar un modelo territorial y un modelo urbano que expresen la ilusión de toda la sociedad y no solamente como respuesta a requerimientos administrativos⁷.

Es fundamental en el ámbito regional en el Ordenamiento Territorial, cambiar la planificación rígida y pesada por la coordinación orientativa y creativa, empezando por el mismo título, es preferible denominar “Estrategias” o “Líneas Directrices” y no “Plan” que evoca más una figura vinculante y estática. Darle a la política Territorial todo el estatus que se merece permitiendo que la sociedad toda, con su gobierno a la cabeza y los ciudadanos conformen un modelo propio de su territorio y de su ciudad. Esto es el motor de la creación de una verdadera cultura urbana y ciudadana, una cultura del territorio, que permita actuar en un núcleo urbano solo posteriormente a un análisis que involucre escalas y relaciones más amplias en lo global y solo después de escuchar, argumentar y debatir las posturas de todos los agentes involucrados en el devenir de la ciudad y la región, cuando las proporciones y efectos de un proyecto local afecte a otros núcleos urbanos o áreas metropolitanas.

Disponer de un modelo determinado como referencia es necesario para la política territorial, pero al mismo tiempo, es conveniente definir acciones estratégicas que desarrollen programas y políticas, concentrando la atención, hacia acciones de alto contenido simbólico y emblemático que se puedan erigir en bandera de la nueva actitud en el territorio y que estén en el camino de desarrollar el modelo que se ha concebido entre todos.

⁷ Ver, “Innovación y Desarrollo de Ciudades y Regiones” de Vegara, Alfonso y March, Isidro, editado por el Taller de Ideas. Madrid, 1995.

V

Del Urbanismo al Ordenamiento Territorial; más que un Cambio de Escala

Es inconcebible la ausencia hoy en día en Colombia del Ordenamiento Territorial como un área específica para la intervención (políticas, estrategias, planeamiento, diseño, proyecto y ejecución) de los entes político - administrativos (gobernaciones y alcaldías) en la escala regional y metropolitana, consecuencia clara de la inexistencia político - administrativa de los entes o divisiones territoriales de “Escala Intermedia” (supramunicipales) que funcionalmente se expresan a diario en las profundas y crecientes interdependencias subregionales o metropolitanas.

A pesar de la formulación reciente de la ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y los distintos proyectos que se han presentado para desarrollar una Ley Orgánica o Marco sobre el Ordenamiento Territorial en Colombia, está claro que no contamos plenamente con un sistema de ordenación territorial, en donde se aclaren las competencias, concurrencias y coordinación de las distintas escalas y entes territoriales.

Si partimos de la hipótesis de que todo cambia permanentemente, y además hoy con mayor énfasis al ser sintomático de los tiempos que vivimos, debemos entender que no se puede seguir hablando de ciudad y de territorio como se hablaba hace 30 o 40 años, cuando se empezaba a presentar el fenómeno de migración masiva del campo a la ciudad, cuando el desarrollo industrial era embrionario y los núcleos urbanos eran piezas fácilmente delimitables en el territorio. Entonces el urbanismo presentaba unas herramientas suficientes para abordar el desarrollo de nuestras ciudades, el ente municipal tenía una escala manejable y la elaboración del perímetro urbano era un instrumento sencillo que permitía normar el crecimiento de la ciudad, pero hoy no podemos afrontar las dinámicas y cambiantes realidades que sobrepasan en fuerza, tiempo y agilidad toda previsión municipal y/o departamental.

En un mundo cada vez más sensible a los vaivenes de los mercados, necesitado de conformar alianzas, bloques, tratados de libre comercio, etc., en donde se rompen permanentemente las fronteras nacionales y el papel del estado - nación es vulnerado o atravesado por agentes incontrolables como el capital “Golondrina”, las multinacionales, las relaciones importación - exportación en los mercados globales, las tensiones entre divisas, la extracción, transformación, comercialización y mantenimiento de materias primas y bienes de toda índole que requieren más cada día de la sincronización con agentes en todo el mundo en cualquier fase del proceso productivo, se erigen las regiones como unidad básica de esas relaciones internacionales y las Áreas Metropolitanas y los Sistemas Urbanos Regionales como polos y nodos; la cabeza de puente de esa compleja e intrincada red que se consolida como la nueva estructura geo - económica estratégica.

La Escala Territorial Intermedia (subregión o área metropolitana) es entonces un ámbito con carácter propio de problemas, temas y proyectos que están por encima de la complejidad de la pequeña escala local -municipal- y por debajo de la gran escala departamental o estatal. Y es allí donde subyacen una serie de inconsistencias a la hora de establecer políticas, estrategias y proyectos, es allí donde se evidencian discrepancias

competenciales o incomunicación entre subsistemas que retrasan el desarrollo y la integralidad del ordenamiento territorial. Esto sucede fundamentalmente porque se suele desconocer que estamos inmersos en nuevas realidades urbanas que se deben estudiar y ordenar de manera distinta a lo que tradicionalmente se venía haciendo, con nuevas herramientas, escalas, ámbitos de decisiones, etc.

Revisar el nuevo papel de la ciudad de nuestros días, reconocer en ella la evolución de la ciudad tradicional o la ciudad de la era industrial, hacia la ciudad vinculada con altos grados de dependencia de ida y vuelta con la región y su carácter de sistema urbano complejo, es una necesidad apremiante.

VI Bibliografía

- Arias Goytre, Felix.** *“La Política de Ciudades de los Gobiernos Nacionales”*. Edita Cuadernos Económicos de Granada. 1997
- Beaujeu - Garnier, J y Chabot, G.** *“Tratado de Geografía Urbana”* Editorial Vincens - Vives. Barcelona, 1975.
- Bertalanffy, Ludwing Van.** *“Teoría General de los Sistemas”* Edita Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976.
- Borja, J. Castells, M. y Otros.** *“Las Grandes Ciudades en la década de los Noventa”* . Editorial Sistema. Madrid. 1990.
- Bracco, Sergio.** *“Los Sistemas Metropolitanos de las Nuevas Ciudades”* . Editorial Oikos-Tau.sa, Barcelona 1988.
- Comité Técnico Permanente de Planificación del Sur del Valle, Zona Pacífica y Norte del Cauca.** *“Relaciones Intermunicipales”* . Cali. sep. 1998.
- Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.** *“La Ciudad Global, ¿Como Gestionarla?”* .Conferencia (Memoria Ponencias) Madrid, enero - abril 1996.
- Chadwick, G.F.** *“A Method for Regional Planning”* . Edita University of Manchester. 1969..
- Fernández Güell, J.M.** *“Planificación Estratégica de Ciudades”*.Editorial Gustavo Gili, Barcelona 1997.
- Heredia Scasso, Rafael de.** *“La Planificación Estratégica y la Ordenación Territorial”* . Estudios Territoriales, N° 6, 1982.
- Hildebrand Scheid, A.** *“Política de Ordenación del Territorio en Europa”* Edita Universidad de Sevilla. 1996
- Larrodera López, Emilio, De Terán Troyano, Fernando y otros.** *“Curso de Ordenación del Territorio”*. Editorial. Colegio de Arquitectos de Madrid, Madrid 1982.
- Lee, Colín.** *“Modelos de Planificación”* .Ediciones Pirámide. Madrid. 1973.
- Ley de Desarrollo Territorial. Colombia.** 388 de 1997. Ministerio de Desarrollo. Bogota, 1997
- Lynch, Kevin.** *“La buena Forma de la Ciudad”* .Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1987.

- Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando.** *“Espacios y Sociedades; Introducción a la Geografía Regional del Mundo”* . Editorial Ariel, Barcelona 1997.
- McLoughlin, J Brian.** *“Planificación Urbana y Regional. Un enfoque de sistemas”* . Edita Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1971.
- Nuevo Régimen Municipal Colombiano** *“Leyes 131, 134, 136, mayo 1994 y Ley 128 febrero de 1994 (de áreas metropolitanas)”* . Cali 1997.
- Nueva Reforma Urbana.** *“Ley 388 de 18 julio 1997; Modificación Ley 9ª de 1989 y Ley 3ª de 1991”* . Editorial Unión, Bogotá, 1997
- Pujadas, Romà y Font, Jaume.** *“Ordenación y Planificación Territorial”* Editorial Síntesis, Madrid, 1998.
- Racionero, Luis.** *“Sistemas de Ciudades y Ordenación del Territorio”* Alianza Editorial, Madrid 1986.
- Serratosa, Albert.** *“Objetivos y Metodología de un Plan Metropolitano”* Editorial Oikos-Tau, s.a. Barcelona. 1979.
- Toynbee, Arnold J.** *“Ciudades en Marcha”* . Alianza Editorial
- Vegara, Alfonso y March, Isidro.** *“Innovación y Desarrollo de Ciudades y Regiones”* Editado por el Taller de Ideas. Madrid, 1995.
- Veltz, Pierre.** *“Mundialización, Ciudades y Territorios”*. Editorial Ariel Geografía. Barcelona 1999.