

TESIS
**PROPUESTA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA REGIÓN
METROPOLITANA EN LA ECORREGIÓN EJE CAFETERO**

TANIA GIRALDO OSPINA

DIRECTOR DE TESIS:
ANDRÉS EDUARDO SATIZABAL VILLEGAS

MAESTRÍA EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO
FACULTAD DE ARQUITECTURA E INGENIERIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (SEDE MANIZALES)
SEPTIEMBRE DE 2007

TABLA DE CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO.....	5
1.1. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO	5
1.2. RESUMEN DEL PROYECTO	6
1.3 ABSTRAC	7
1.4. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE ESTUDIO	8
1.5. JUSTIFICACIÓN	10
1.6. OBJETIVOS	13
1.6.1. <i>Objetivo general</i>	13
1.6.2. <i>Objetivos específicos</i>	13
2. MARCO TEÓRICO	14
2.1. ANTECEDENTES REGIONALES EN COLOMBIA	14
2.1.1. <i>Construcción regional desde arriba</i>	14
2.1.2. <i>Construcción regional desde abajo</i>	20
2.2. REFERENTES TEÓRICOS	22
2.2.1. <i>Regiones y enfoques regionales</i>	22
2.2.2. <i>Áreas y regiones metropolitanas</i>	25
2.2.3. <i>Desarrollo regional</i>	29
2.2.4. <i>Ordenamiento Territorial</i>	31
2.2.5. <i>Ordenamiento Ambiental</i>	33
2.2.6. <i>Condiciones del ordenamiento territorial</i>	34
2.3. REFERENTES LEGALES.....	50
2.3.1. <i>Ordenamiento Territorial y Ambiental</i>	50
2.3.2. <i>Instancias de aplicación</i>	57
2.3.3. <i>Instrumentos de planificación</i>	66
2.4. REFERENTES CONCEPTUALES.....	75
3. METODOLOGÍA.....	78
3.1. FASES DE INVESTIGACIÓN.....	78
4. ALCANCES Y LIMITACIONES.....	82
5. CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO.....	83
5.1. ENFOQUE GEOGRÁFICO/REGIONAL.....	83
5.2. ENFOQUE FUNCIONAL.....	88
5.3. ENFOQUE POLÍTICO/ADMINISTRATIVO	96
6. ANÁLISIS DE RESULTADOS	97
6.1. DEFINICIÓN DE VARIABLES	97
6.1.1. <i>VARIABLES INTERNAS</i>	98
6.1.1. <i>VARIABLES EXTERNAS</i>	100
6.2. RELACIÓN ENTRE VARIABLES	102
6.3. ANÁLISIS DE FICHAS TÉCNICAS POR MUNICIPIO	105
6.1.1. <i>Pereira</i>	105
6.1.2. <i>Dosquebradas</i>	106
6.1.3. <i>La Virginia</i>	108

6.1.4. <i>Santa Rosa de Cabal</i>	109
6.1.5. <i>Marsella</i>	111
6.1.6. <i>Cartago</i>	111
6.4. ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS MUNICIPIOS	112
7. CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFÍA	123
NORMATIVIDAD	123
DOCUMENTOS Y LIBROS SOBRE LA REGIÓN METROPOLITANA (BIBLIOGRAFÍA BÁSICA)	125
DOCUMENTOS Y LIBROS DE CARÁCTER GENERAL (BIBLIOGRAFÍA GENERAL)	126
ANEXOS	133
ANEXO 1. MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL	133
ANEXO 2. VALORES PORCENTUALES DE MOTRICIDAD Y DEPENDENCIA	134
ANEXO 4. FICHAS TÉCNICAS POR MUNICIPIO	137

LISTA DE TABLAS

TABLA 1. DIFERENCIAS NORMATIVAS ENTRE OT Y OA	53
TABLA 2. PLANIFICACIÓN EN CASCADA	56
TABLA 3. REFERENTES CONCEPTUALES	58
TABLA 4. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL OT	69
TABLA 5. TIEMPOS DE PLANIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL OT	70
TABLA 6. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL OA	70
TABLA 7. TIEMPOS DE PLANIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL OA	72
TABLA 8. COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL OA Y OT	73
TABLA 9. ARTICULACIÓN DE LOS TIEMPOS DE PLANIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL OA Y OT	76
TABLA 10. FASES DEL ANÁLISIS PROSPECTIVO	81
TABLA 11. FASES DE INVESTIGACIÓN	83
TABLA 12. CATEGORIZACIÓN FUNCIONAL Y MUNICIPAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA	93
TABLA 13. ÁREAS DE INFLUENCIA DE CENTROS SUBREGIONALES DE LA ECORREGIÓN EJE CAFETERO	95
TABLA 14. CIUDAD REGIÓN EJE CAFETERO. ÁREAS DE INFLUENCIA DE PEREIRA	96
TABLA 15. MATRIZ INICIAL DE VARIABLES INTERNAS	100
TABLA 16. MATRIZ INICIAL DE VARIABLES EXTERNAS	100

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1. MATRIZ ANÁLISIS ESTRUCTURAL	133
ANEXO 2. VALORES PORCENTUALES DE MOTRICIDAD Y DEPENDENCIA	134
ANEXO 3. PLANO DE MOTRICIDAD Y DEPENDENCIA	136
ANEXO 4. FICHAS TÉCNICAS POR MUNICIPIO	137
FICHA 1. PEREIRA	137
FICHA 2. DOSQUEBRADAS	140
FICHA 3. LA VIRGINIA	143
FICHA 4. SANTA ROSA DE CABAL	146
FICHA 5. MARSELLA	149
FICHA 6. CARTAGO	153
FICHA 7. ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA	156

LISTA DE CUADROS

CUADRO 1. REGIÓN METROPOLITANA. POBLACIÓN POR MUNICIPIO CENSO 2005	86
CUADRO 2. REGIÓN METROPOLITANA. DENSIDAD POBLACIONAL	88

LISTA DE MAPAS

MAPA 1. CONFORMACIÓN DE SUBESTRUCTURAS EN LA ECORREGIÓN EJE CAFETERO	87
MAPA 2. SUBSISTEMAS URBANOS A LO LARGO DEL CORREDOR AMBIENTAL DEL RÍO CAUCA	89
MAPA 3. REFERENTES AMBIENTALES QUE DELIMITAN LA REGIÓN METROPOLITANA	92

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. CONCEPTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA ECORREGIÓN EJE CAFETERO	17
GRÁFICO 2. ESTADIOS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS	27
GRÁFICO 3. MODELOS DE ÁREAS METROPOLITANAS: MONONUCLEAR RADIAL Y POLINUCLEAR RETICULAR	28
GRÁFICO 4. ÁREAS DE INFLUENCIA DE LOS CENTROS REGIONALES PRINCIPALES DE LA	94
GRÁFICO 5. ESTRUCTURA URBANA DE LA REGIÓN METROPOLITANA	95
GRÁFICO 6. PLANO DE CLASIFICACIÓN DE VARIABLES	102
GRÁFICO 7. ESQUEMA METODOLÓGICO PARA UNA PROPUESTA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO REGIONAL	121

1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

1.1. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

Título PROPUESTA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA REGIÓN METROPOLITANA EN LA ECORREGIÓN EJE CAFETERO
Investigador TANIA GIRALDO OSPINA Código: 6805007 Teléfono: 3375687-3275615 cel. 300-6015847 Correo electrónico: giraldotania@yahoo.es Dirección de correspondencia: Cra. 18 No. 83B-16 La Villa
Maestría Medio Ambiente y Desarrollo (con énfasis en Estudios Ambientales Urbanos)
Línea de Investigación Planeación Ambiental Urbana Responsable de la Línea de Investigación: Luis Fernando Acebedo Restrepo Director de Tesis: Andrés Eduardo Satizabal Villegas
Entidad Universidad Nacional de Colombia Ciudad: Manizales Departamento: Caldas
Lugar de Ejecución del Proyecto Pereira
Duración del Proyecto (en meses): 5
Descriptores/Palabras claves Gestión regional, región metropolitana, ordenamiento territorial, ordenamiento ambiental, desarrollo regional.

1.2. RESUMEN DEL PROYECTO

Con esta investigación se plantea una propuesta de gestión para el desarrollo de una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero a partir del análisis de los procesos de ordenamiento ambiental y territorial de algunos de sus municipios con el fin de proporcionar un documento consultivo que sirva de apoyo al ordenamiento territorial en cuanto la gestión del desarrollo regional.

La gestión es una herramienta del ordenamiento territorial que operativiza estrategias de planeación para abordar respuestas concretas en la proyección de escenarios futuros del territorio. El componente de investigación del proyecto consiste en desarrollar una gestión para el desarrollo regional incluyente y asociativa, teniendo en cuenta lo planteado en la ley 388 de 1997 en su artículo 6: "El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales".

La investigación se desarrolla en 7 capítulos los cuales se describen a continuación: i) Presentación del proyecto, que incluye descripción del problema de estudio, justificación, objetivos; ii) Marco Teórico que contiene Antecedentes regionales en Colombia, Referentes teóricos sobre la región, desarrollo regional, ordenamiento territorial y ambiental conformados por condiciones sistémicas, ambientales, prospectivas y competitivas y Referentes conceptuales propios de la investigación; iii) Metodología y Fases de investigación de la prospectiva bajo un análisis estructural; iv) Alcances y limitaciones de la investigación; v) Criterios de selección, trata criterios de delimitación regional; vi) Análisis de resultados de las variables obtenidas a partir de la técnica de la prospectiva; vii) Conclusiones que expone la propuesta de gestión para el desarrollo regional.

1.3. ABASTRAC

RESUMEN DEL CONTENIDO (EN ESPAÑOL)

Esta investigación consistió en la elaboración de una propuesta de gestión para el desarrollo de una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero a partir del análisis de los procesos de ordenamiento ambiental y territorial de los municipios de Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, Marsella, La Virginia y Cartago. Esta labor incluyó el análisis de estrategias regionales y de asociatividad municipal de cada uno de sus actuales Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Municipales, Planes de Desarrollo Departamentales, Planes Ambientales Regionales y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en relación a las normas vigentes a través de una metodología de análisis prospectivo

ABSTRACT

This investigation consisted of the elaboration of a proposal of management for the development of a metropolitan region in the Ecorregión Eje Cafetero from the analysis of the processes of environmental and territorial ordering of the municipalities of Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, Marsella, La Virginia and Cartago. This work included the analysis of regional strategies and municipal asociatividad of each one of its present Plans of Territorial Ordering, Municipal Development Plans, Departmental Development Plans, Regional Environmental Plans and the Integral Plan of Metropolitan Development in relation to the effective norms through a methodology of prospective analysis.

1.4. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE ESTUDIO

La indispensable articulación entre los procesos de ordenamiento territorial (OT) y ordenamiento ambiental territorial (OA) para el desarrollo regional requiere de la integración de sus estrategias de planificación, en donde Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano (si los hubiera), Planes de Desarrollo municipales, departamentales y nacionales y Planes de Gestión Ambiental Regional estén coordinados en propuestas, en tiempos de planificación y ritmos de actuación con el fin de propiciar una planificación y gestión regional articulada y coherente.

No obstante, esta coordinación en la planificación del territorio colombiano no siempre se cumple, por tanto esta circunstancia se convierte en una problemática presente en la mayoría de los municipios, que produce simultáneamente, diferentes escenarios de planificación que no coinciden y que implica adicionalmente, múltiples esfuerzos y aumento del gasto público en acciones paralelas desarticuladas.

El objetivo de esta investigación es plantear una propuesta de gestión para el desarrollo de una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero a partir del análisis de procesos de ordenamiento ambiental y territorial de algunos de sus municipios, en donde se plantee la coordinación y articulación de sus escenarios de planificación en el marco de la normatividad vigente.

La Ecorregión está inmersa en el gran corredor del río Cauca que se extiende desde Popayán hasta Medellín, identificado como un espacio de competitividad, especializado en el sector terciario de la economía, donde hoy tienen lugar los mas importantes desarrollos viales, ferroviarios y aeroportuarios. (MinAmbiente et al., 2004, 179).

El reconocimiento de una región metropolitana, conjugando referentes que nos brinda el ordenamiento territorial y ambiental, exige al mismo tiempo un redimensionamiento en los actuales procesos de planificación y gestión del territorio, teniendo en cuenta que los fenómenos metropolitanos exigen la integración de más territorio sin importar fronteras municipales ni departamentales ni la disparidad poblacional ni funcional entre los municipios que la integran.

El desarrollo de una región requiere procesos de gestión articulados para el fortalecimiento del territorio de manera equilibrada y aprovechamiento de las potencialidades de los municipios con una visión regional, lo que implica la necesidad de tener estrechas relaciones con los municipios vecinos y coordinación con las demás escalas territoriales: metropolitana, departamental, regional y nacional. Por lo tanto, el objetivo de esta investigación se enfoca en realizar una propuesta de gestión para el desarrollo regional como un pensamiento a

futuro conciente de una realidad metropolitana.

Por lo tanto, esta gestión debe posibilitar la viabilidad de un desarrollo ordenado de sus territorios de manera conjunta y asociativa, a la luz de los instrumentos previstos en la legislación, y enfocadas en el logro de la coordinación de estrategias de planificación ambiental y territorial. Es claro entonces que para los ejercicios de planificación que tienen como objetivo desplegarse regionalmente, su dinámica urbano-regional exige acciones que motiven la integración territorial sin respetar los límites de la geografía electoral, pero si respetando por ejemplo, referentes territoriales con enfoque geográfico-regional; funcional; y político-administrativo.

Uno de los objetivos de la práctica de la gestión es la definición clara de situaciones actuales para la toma de decisiones sobre la ordenación del territorio, por lo tanto se plantean los siguientes hechos que caracterizan la Ecorregión:

- La tradición de las entidades territoriales ha sido conocer solamente su municipio o departamento desconociendo sus límites político-administrativos; se ha planificado sin conocer el vecino, como si fueran islas que sólo tienen que atender la Gobernación y con la Corporación como autoridades departamentales y sin ser concientes, que las afectaciones del municipio vecino pueden tener repercusiones más allá de sus fronteras. Tanto así, que en muchos casos se desconoce la cartografía supramunicipal.
- La Ecorregión Eje Cafetero no pertenece a una entidad territorial que exija acciones de obligatorio cumplimiento entre sus municipios que la conforman, para la planeación y gestión de su desarrollo territorial.
- Ha existido una debilidad en la gestión regional para la acción integral de su territorio, a pesar de estar sustentado sus macroproyectos de infraestructura en estrategias de competitividad y en un mercado global de integración.
- La necesidad de revisar y ajustar la primera generación de POTs a procesos de ordenamiento regional de superior jerarquía y ajustes de sus contenidos bajo la normatividad vigente.

1.5. JUSTIFICACIÓN

El marco general de la investigación se ubica en la Ecorregión Eje Cafetero la cual es una región localizada en el centro occidente colombiano, que hace parte de la propuesta de regionalización promovida por la política ambiental del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir La Paz 1998-2002” del gobierno del presidente Andrés Pastrana, la cual consistió en planificar la gestión ambiental del país a través de Ecorregiones Estratégicas. Este ámbito territorial integra 92 municipios pertenecientes a los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío, con algunos de Valle y Tolima, cuyo objetivo consiste en formular las directrices para el ordenamiento ambiental del territorio. Esta propuesta de construcción regional superó los límites departamentales y utilizó como unidad básica de información el municipio.

El corredor nacional conformado por el río Cauca es uno de los principales referentes ambientales de la Ecorregión, que a su vez presencia en su recorrido los principales fenómenos urbanos del país (Cali, Medellín y el Eje Cafetero), los cuales presentan un acelerado proceso de integración y a su vez dentro de este se presentan centros urbanos como es el caso de Pereira, Manizales y Armenia, los cuales se encuentran integrados en torno a un corredor vial de menor jerarquía, que incluye además el municipio de Cartago, perteneciente al departamento del Valle, el cual se constituye en el enlace con el norte del Valle. Este corredor urbano-regional Manizales-Pereira-Armenia-Cartago está compuesto por tres procesos de metropolización conformados a su vez por centros urbanos menores.

Esta región se ha destacado por liderar procesos conjuntos de planificación entre diferentes entidades territoriales, en los que se resalta los enfocados hacia el desarrollo urbano-regional en investigaciones como Ciudad Región Eje Cafetero, que trata los procesos de metropolización presentes en las ciudades de Pereira, Manizales y Armenia a lo largo del corredor urbano Manizales-Cartago; y recientemente Perfil Ambiental Urbano del Conglomerado (Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, La Virginia y Cartago), los cuales tratan hechos subregionales que trascienden los límites político-administrativos tanto municipales como departamentales.

La Ciudad Región Eje Cafetero está conformada por 15 municipios de Risaralda, Quindío y Caldas, que poseen como núcleos principales: Pereira, Manizales y Armenia, los cuales albergan 1.772.773 habitantes (de acuerdo al Censo del 2005), con una primacía de 88% de población urbana. De estos 3 procesos de metropolización solamente conforma un área metropolitana legalmente constituida o área de derecho, el Área Metropolitana del Centro Occidente (AMCO), la cual está conformada por Pereira, Dosquebradas y La Virginia. Los casos de Manizales y Armenia constituyen áreas metropolitanas de hecho, porque son realidades metropolitanas que no cuentan con su aprobación legal.

Es de aclarar, que el conglomerado definido en la Ciudad Región para el caso de Pereira supera la delimitación legalmente constituida por el AMCO porque integra adicionalmente los municipios de Cartago, del departamento del Valle y Santa Rosa de Cabal. La participación de estos 2 municipios en este conglomerado obedece a la dinámica territorial constituida sobre los corredores urbano-regionales Manizales-Pereira-Armenia-Cartago que configura la Autopista del Café y la vía Pereira-Cali. Sin embargo, esta configuración urbana se limitó a los centros urbanos localizados a lo largo de esta vía, dejando por fuera otros municipios que también poseen importantes relaciones con Pereira

A pesar que la Ecorregión no definió entre sus criterios de delimitación enfoques funcionales referidos a las relaciones entre sus centros urbanos, éste se desarrolló como una variable de análisis, lo mismo sucedió con la estructura socio-económica, los sistemas estructurantes del transporte y los servicios públicos porque fueron estudiados pero no definieron la unidad territorial. Los determinantes para su delimitación se fundamentaron en referentes ambientales y político-administrativos de orden municipal.

Aunque, entre los propósitos de la Ecorregión y de sus dos investigaciones: Ciudad Región Eje Cafetero y Perfil Ambiental Urbano, está la integración regional para la planificación conjunta del territorio, se evidencia una desarticulación para la planificación regional y conjunta en sus planes de ordenamiento territorial generalizada en sus procesos de ordenamiento territorial presentes en sus planes de ordenamiento y desarrollo y poca aceptación de los actuales dirigentes municipales. De todos modos se destaca la articulación de los objetivos regionales propuestos en la Ecorregión con los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGARs).

De todos modos, el ordenamiento del territorio colombiano no incluye las ecorregiones ni las ciudades-región como entidades territoriales (ET) ni de administración (EA), por tanto son regionalizaciones que no exigen acciones de obligatorio cumplimiento a los municipios que las integran. Desde el punto de vista normativo, solamente se ofrece como alternativas de solución a las dinámicas urbanas complejas que integran 2 o más municipios, la conformación de áreas metropolitanas y distritos. Adicionalmente, Pereira le ha propuesto en varias ocasiones al municipio de Cartago y Santa Rosa la inclusión al área metropolitana, la cual se ha convertido en una propuesta muy discutida por sus autoridades locales pero que siempre ha terminado en la no aceptación de la propuesta por su preferencia de los intereses municipalistas y no supramunicipales.

El interés de esta investigación se centra en construir una propuesta de gestión en un ámbito territorial, el cual se desarrolla en espacios concretos y delimitados espacialmente, teniendo como criterios de selección un enfoque geográfico-regional; funcional; y político-administrativo para definir una región metropolitana en la Ecorregión.

Este proyecto investigativo pertenece al actual debate regional que se sitúa en el ámbito de la modernización del Estado: la globalización y la descentralización como pilares de las actuales políticas públicas, en las cuales se superponen iniciativas locales, nacionales y hasta internacionales. La globalización y la descentralización son los dos grandes niveles de la modernización. La descentralización es una megatendencia en procura de la gobernabilidad que liga el territorio, lo regional, a los grandes objetivos de la planeación y operación de las políticas de desarrollo estatales. (Martínez, 2004, 147).

Adicionalmente, el marco de la planeación nacional correspondiente a la Ley 812 de 2003 define, entre otros programas de inversión para el periodo de gobierno 2003-2006, el mejoramiento y consolidación de espacios de participación para el fortalecimiento del papel de coordinación del Estado, en cuanto a la política de competitividad del Gobierno. Así mismo, se tiene previsto como una gran puesta en marcha la Visión Colombia 2019, que constituye una proyección territorial como motivo del II Centenario de conmemoración de la Independencia nacional, en la cual se define, entre algunas de sus metas y acciones requeridas para el 2019, una gestión territorial orientada a resultados y una mayor flexibilidad en cuanto a las posibilidades de asociación para la organización e integración territorial.

La propuesta de gestión para el desarrollo de una región metropolitana debe propiciar escenarios de trabajo conjunto y no entendidos como asociación de municipios poderosos que se juntan “para hacer gavilla contra los otros. Es mejor concebir, proponer y cumplir proyectos económicos supradepartamentales en que se tomen en cuenta las disparidades, para compensarlas, y las disparidades latentes o manifiestas, para estimularlas” (Fals, 1996, 33). La gestión del territorio que excluye municipios en su dinámica de ordenación impide el fortalecimiento de la región de manera equilibrada.

Esta investigación entonces requiere un análisis de referentes jurídico/político que comprenden la revisión de los propósitos del ordenamiento territorial y ambiental en cuanto a la gestión para el desarrollo regional, y de referentes de gestión regional, lo que implica el análisis de estrategias de planificación multijurisdiccionales y multiescalares que integren ambos ordenamientos. Así mismo, se realizará una revisión normativa de sus instrumentos de planificación y gestión en procura de una coordinación vertical, horizontal y temporal de sus proyecciones territoriales, entendiendo que esta forma de articulación es una metodología para la gestión del desarrollo como objetivo de este estudio.

1.6. OBJETIVOS

1.6.1. Objetivo general

Formular una propuesta de gestión para el desarrollo de una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero a partir del análisis de la planificación actual del ordenamiento ambiental y territorial de algunos de sus municipios.

1.6.2. Objetivos específicos

- Definir una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero teniendo como criterios de selección un enfoque **geográfico-regional**; **funcional**; y **político-administrativo**.
- Realizar un análisis a la planificación actual del ordenamiento territorial y ambiental de algunos municipios que conforman la Ecorregión Eje Cafetero a través de una revisión jurídica-política y administrativa y de gestión con el fin de determinar sus dinámicas para el desarrollo regional.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES REGIONALES EN COLOMBIA

En el país se han desarrollado múltiples iniciativas de ordenaciones territoriales, en algunos casos han sido construcciones regionales desde políticas públicas y otras desde sus actores locales, unas agrupan entidades territoriales y otras se organizan a través de aspectos sectoriales del Estado, sin embargo, en muchos casos “no corresponden entre sí ni con las entidades territoriales” (Garcés, 1999, 38).

2.1.1. Construcción regional desde arriba

Las regiones promovidas por el gobierno se pueden clasificar en dos, dependiendo de la existencia de una **institucionalidad regional** claramente establecida. Las que carecen de una institucionalidad y falta de una regulación se caracterizan por la falta de continuidad entre gobiernos nacionales y coordinación entre ellas, y corresponden a regionalizaciones específicas propuestas por las distintas dependencias del Estado y siempre asociadas a un aspecto sectorial desarticulado, que en muchos casos inician con regionalizaciones diferentes cuando hay un cambio de gobierno.

Se trata de programas que no se diseñan a través de una consulta con los departamentos y los municipios sino que son de diseño exclusivo del gobierno nacional el cual tiende a reproducir una relación vertical en su ejecución. Esta característica se agrava cuando se tiene en cuenta que desde las regiones y municipios se han desarrollado variadas iniciativas de construcción regional que no corresponden con las iniciativas nacionales y que intentan ser fieles a los problemas y contextos específicos en los que han surgido (Cuervo, 2003, 46)

En cambio, existen otras regiones que poseen una institucionalidad regional, tienen una mejor aceptación en los territorios, gozan de mayor trascendencia en los gobiernos y se caracterizan por tener flexibilidad para adaptarse a diferentes ámbitos territoriales. El gobierno les ha entregado parámetros para su constitución, delimitación y promoción de proyectos en común. Este tipo de territorios se llaman ecorregiones estratégicas, las cuales se describen a continuación:

Ecorregiones estratégicas

Este tipo de regiones fueron promovidas por el **Plan Nacional de Desarrollo** “Cambio para Construir La Paz 1998-2002” del gobierno del presidente Andrés Pastrana y se constituyeron en su política ambiental y fueron presentadas como el **Proyecto Colectivo Ambiental**, el

cual propuso planificar la gestión ambiental del país en **Ecorregiones Estratégicas**. Este Plan definió como objetivo general de la política ambiental “restaurar y conservar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz”¹. Estas ecorregiones se concibieron como instrumentos de gestión ambiental colectiva para dinamizar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) con el objetivo de realizar propuestas coordinadas entre entidades territoriales, autoridades ambientales y grupos organizados de la sociedad, para prevenir el deterioro de los ecosistemas prioritarios, y garantizar la conservación, la restauración y la generación de opciones para el desarrollo y la paz. Las ecorregiones identificadas fueron la Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía del Perijá, Sierra Nevada del Cocuy, Macizo Colombiano, piedemonte Amazónico, cuenca del Magdalena Medio y el Eje Cafetero.

Sin embargo, estas ecorregiones estratégicas no pertenecen a una entidad territorial (ET) ni de administración (EA) que defina **acciones de obligatorio cumplimiento**; por tanto, son avances que quedan supeditados a voluntades políticas que desconocen las ventajas del desarrollo conjunto del territorio.

- Ecorregión Eje Cafetero

De esta iniciativa promovida por el Proyecto Colectivo Ambiental surge la **Ecorregión Eje Cafetero** en el año 2002, que tuvo como antecedente el CORPES de Occidente y desde su creación ha promovido la integración territorial y la articulación de objetivos para el desarrollo de la región a través de todos los niveles desde el nacional hasta el municipal.

Su ámbito territorial integra 92 municipios pertenecientes a los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío, con algunos de Valle y Tolima, cuyo objetivo consiste en formular las directrices para el ordenamiento ambiental del territorio. Su delimitación está definida por determinantes ambientales correspondientes a ecosistemas estratégicos como los parques nacionales naturales y los páramos, los cuales son los elementos básicos para la conformación del sistema de áreas naturales protegidas. También se incluyeron para su delimitación otros articuladores ambientales como las cuencas hidrográficas y las características geológicas y geomorfológicas. Esta propuesta de construcción regional superó los límites departamentales y utilizó como unidad básica de información el municipio. Su delimitación se describe de la siguiente manera:

El territorio objeto de este estudio limita por el norte con el páramo de Sonsón y la división político administrativa de Caldas y Risaralda; por el oriente, con el eje de la cordillera Central en sus vertientes oriental y occidental desde el páramo de Sonsón, hasta el páramo de Las Hermosas; por el

¹ Presidencia de la República / Departamento Nacional de Planeación. 1999. *Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002, Cambio para Construir la Paz*. p.358.

sur, con el páramo de Las Hermosas y la división político administrativa de los municipios pertenecientes al norte del Valle, y por el occidente, con el eje de la cordillera Occidental, desde la serranía de Los Paraguas hasta el Parque Nacional Natural de Tatamá.

Los principales referentes ambientales están, pues, localizados entre las cordilleras Central y Occidental, conformando un sistema de áreas naturales protegidas y cuencas hidrográficas que prestan servicios ambientales necesarios para el mantenimiento de la biodiversidad y de las actividades productivas, tales como los Parques Nacionales Naturales (PNN) de los Nevados y Tatamá, y sus zonas amortiguadoras. La región está cruzada estratégicamente por las cuencas de los ríos Cauca y Magdalena, y en su territorio se cuenta con prácticamente todas las expresiones de ecosistemas y de pisos térmicos.

Además, específicas características geológicas y geomorfológicas similares, determinan la existencia de diferentes amenazas que, conjugadas con las condiciones de vulnerabilidad, configuran diferentes escenarios compartidos de riesgo².

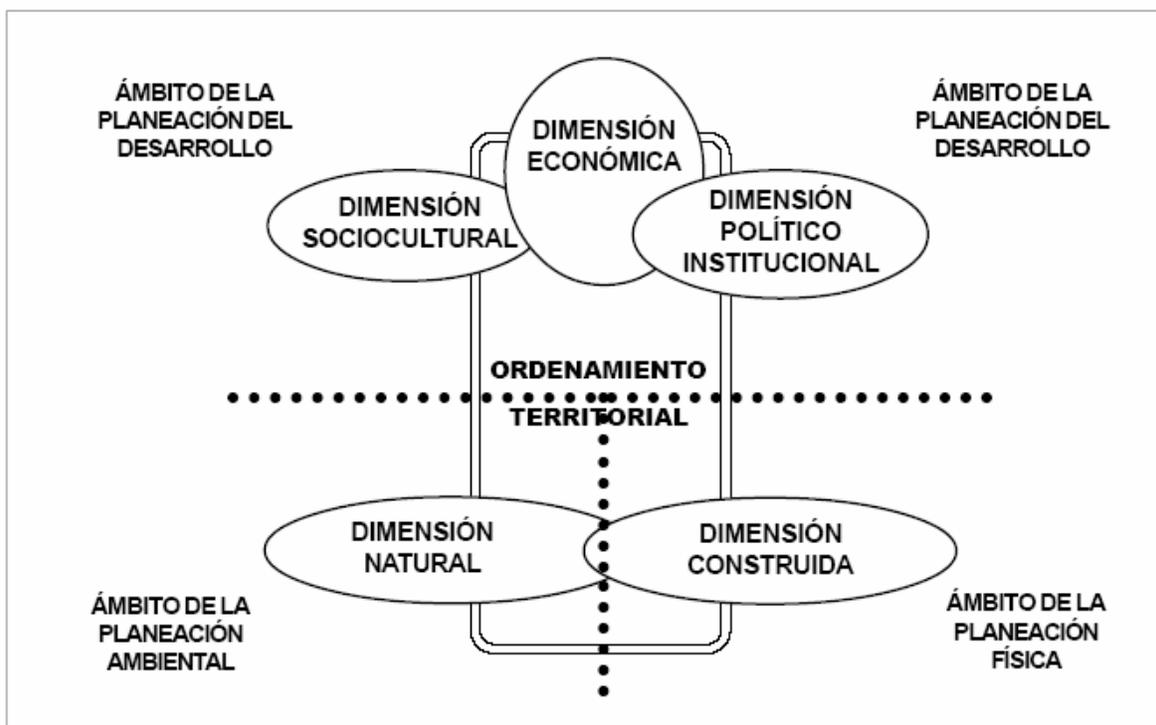
Es de aclarar que su delimitación no es un asunto coercitivo que no permita la inclusión o exclusión de municipios, sus límites definitivos deben tener entre otras consideraciones:

- Debe darse como parte de un proceso de construcción colectiva que tenga en cuenta las características comunes (potencialidades, conflictos) desde los diferentes componentes: natural, construido, social, económico, cultural, político, institucional, entre otros;
- La Ecorregión tiene sentido en la medida en que **propicie entre sus actores la realización de procesos integrales de gestión territorial** en la vía hacia el desarrollo en un marco de sostenibilidad, y
- El territorio de la Ecorregión del Eje Cafetero debe ser el **producto de un proceso de concertación política de sus actores**. (MinAmbiente et al., 2004, 44).

Para la Ecorregión Eje Cafetero, el **OT** es un proceso político-institucional, de desarrollo y de planificación que integra las relaciones entre la sociedad y su entorno natural “a través del cual construye la plataforma de su desarrollo en el marco de los múltiples retos que le impone el mundo actual” (MinAmbiente et al., 2004, 57). Estos retos son definidos como la sostenibilidad, el desarrollo socioeconómico y la competitividad territorial en los cuales se debe integrar la planeación física y ambiental del territorio.

² MinAmbiente et al., 2004, 22

Gráfico 1. Concepto del ordenamiento territorial para la Ecorregión Eje Cafetero



Fuente: MinAmbiente et al., 2004, 58

Para la Ecorregión Eje Cafetero el **OA** se entiende como el:

Componente estructural del OT a partir de la consideración de las variables naturales y las relaciones ambientales del territorio, para sustentar las actividades del desarrollo. Busca identificar los conflictos ambientales, entendidos como la contradicción entre el mantenimiento de los bienes y servicios que la naturaleza aporta a la sociedad y cualquier otro uso o actividad humana que implique transformación degradatoria (más allá de ciertos límites) de la base natural. (MinAmbiente et al., 2004, 59).

La Ecorregión Eje Cafetero se ha destacado por liderar **procesos conjuntos de planificación** entre diferentes entidades territoriales, en los que se resalta los enfocados hacia el desarrollo urbano-regional en investigaciones como Ciudad Región Eje Cafetero³ y recientemente Perfil Ambiental Urbano del Conglomerado (Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, La Virginia y Cartago)⁴, los cuales tratan hechos subregionales que trascienden los límites político-administrativos tanto municipales como departamentales.

³ Arango, O. & G. Rodríguez (eds.). 2004. *Ciudad Región Eje Cafetero*. Hacia un desarrollo urbano sostenible. Universidad Tecnológica de Pereira.

⁴ Al respecto ver: Castaño et al., 2005.

Debido al interés de la Ecorregión por procurar un ordenamiento territorial y ambiental integrado, propuso la **Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero** para articular los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, la cual constituye una “guía para la ejecución a nivel regional de las políticas ambientales nacionales” (MinAmbiente et al., 2004, 325), y a su vez representa un Pacto Región-Nación⁵ que permite armonizar los diferentes procesos de planificación en todas sus escalas territoriales, y la participación de los sectores académicos, comunitarios y no gubernamentales. Esta agenda⁶ expresa y concreta los resultados obtenidos de anteriores ejercicios de planificación regional acompañados de importantes procesos participativos, entre ellos están: CORPES de Occidente, Ecorregión Eje Cafetero, Taller Forjando el Futuro, entre otros. Este Pacto Región-Nación contempla los ejes articuladores, la visión regional y prioridades a nivel de líneas de acción y proyectos necesarios para avanzar en la sostenibilidad ambiental del territorio, los cuales se resumen en las siguientes líneas estratégicas como resultado de un proceso de concertación regional:

- Manejo integral del agua
- Planificación y ordenamiento ambiental del territorio
- Reconversión sistemas productivos rurales
- Producción mas limpia
- Gestión ambiental urbana
- Conservación de la biodiversidad
- **Infraestructura para el desarrollo sostenible**
- **Conectividad**
- Gobernabilidad y convivencia pacífica
- Desarrollo humano

Posteriormente, se han realizado encuentros departamentales en donde se definen agendas comunes como la realizada en la pasada Cumbre de Gobernadores⁷, que a su vez hace parte del **Pacto Región-Nación** que se propuso en la **Agenda**. El **Pacto Región-Nación** se ha fortalecido en la medida que los gobernantes y algunos alcaldes incorporaron en sus programas de Gobierno la dinamización de la Agenda Ecorregión del Eje Cafetero. De igual manera sucedió con los Planes de Gestión Ambiental Regional -PGAR- y Planes de Acción Trienal -PAT- de las CAR del Eje Cafetero que incorporaron en sus planes a 10 años las líneas estratégicas de la Agenda Ecorregión; es decir **la visión regional gira en torno al proceso de la Agenda**. Estos compromisos convierten la Agenda en una prioridad del ordenamiento territorial, en cuanto a la definición de líneas de acción que trascienden los

⁵ La firma del Pacto Región-Nación se realizó los días 6 y 7 de noviembre de 2004 en Pereira.

⁶ De acuerdo a la síntesis preparada por Oscar Arango Gaviria para la reunión con los Gobernadores electos del Valle, Tolima, Caldas, Quindío y Risaralda. Bogotá, noviembre 25 de 2003.

⁷ Esta Cumbre de Gobernadores de la Ecorregión Eje Cafetero se realizó el día 26 de enero de 2006 en la ciudad de Pereira, en la cual participaron los gobernadores de Tolima, Quindío, Risaralda, Caldas, Valle y Chocó.

límites político-administrativos y superan los tiempos de planificación del corto plazo de los planes de gobierno.

Adicionalmente, las prioridades contenidas en la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero se encuentran en plena concordancia con el actual Plan Nacional de Desarrollo porque considera entre sus prioridades en política competitividad y desarrollo, el **fortalecimiento del papel de coordinación del Estado** dentro del marco de la **Agenda de Conectividad** y en cuanto a la sostenibilidad ambiental se plantea la promoción de “la construcción de visiones regionales de desarrollo sostenible y el mejoramiento y consolidación de espacios de participación para la gestión ambiental” (Ley 812/2003, PDN, art. 8).

Las áreas para la producción sostenibles -ADEPROS-, los circuitos geoambientales y los corredores unidos a los centros poblados, la plataforma natural y la conectividad con regiones vecinas, el país, Centroamérica y el mundo nos permitirán abordar en forma estructural y segura el futuro de nuestras comunidades, municipios y territorios, en una forma que concilia las relaciones entre la naturaleza, lo construido y la sociedad en su conjunto. (CARDER, 2004, 41).

Es notoria la articulación en lo definido en el **Pacto-Región-Nación** porque existe un esfuerzo por coordinar propuestas nacionales y regionales en torno a los acuerdos de la Ecorregión Eje Cafetero. Así mismo, existe un compromiso institucional por parte de la Carder para dar cumplimiento con lo establecido en los **acuerdos regionales** establecidos en el Pacto-Región-Nación y **departamentales** con el **Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR-**.

Ahora bien, en el país, poco a poco se va configurando una tendencia a pensar y a actuar regionalmente. Esta conciencia queda expresada, por ejemplo, en el acta de apoyo que en 1999 los alcaldes de Pereira, Armenia, Manizales y Cartago suscribieron para trabajar en pro de la Ciudad-Región, o en la propia Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero, un instrumento que prioriza los acuerdos supramunicipales. (Arango, 2004, 121).

Sin embargo, aunque la Ecorregión Eje Cafetero ha desarrollado pactos políticos y ha reconocido la necesidad de unificar esfuerzos para promover “**diferentes formas de agrupamiento entre municipios**, con parte de ellos, entre municipios y entidades privadas, entre ciudades, entre departamentos, con otras regiones y todas las formas con las organizaciones sociales” (MinAmbiente et al., 2004, 318), se nota la falta de continuidad de estas iniciativas parte de algunos gobernantes y dirigentes gremiales.

2.1.2. Construcción regional desde abajo

Cuervo (2003) presenta una síntesis de antecedentes, que denomina laboratorios de construcción regional y contrastan con los procesos de regionalización propuestos por el gobierno, los cuales se explican a continuación:

Corpes de Occidente

La primera regionalización según Cuervo (2003), inicia con los años 1980 con los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) los cuales tuvieron vigencia hasta el 1 de enero de 2000. Los CORPES surgieron como consecuencia de la presión ejercida por un grupo de parlamentarios de los departamentos de la Costa Atlántica porque expresaron inconformidad con el Estado en cuanto a inversiones y canalización de recursos. Estas regiones consistieron en la agrupación de varios departamentos que poseían presupuesto propio y estaban destinados a promover y desarrollar proyectos de interés regional. “Aunque esta figura nació por iniciativa costeña se generalizó a la totalidad del país” (Cuervo, 2003, 47), hasta conformar cinco grandes regiones: Región de Planificación de la Costa Atlántica, de Occidente, Centro Oriente, Orinoquia y Amazonia.

*El problema del agotamiento de los CORPES, no sólo es legal sino estructural. En vez de establecer macro-regiones, de difícil organización por su heterogeneidad y falta de identidad, más realista o positivo habría sido empezar por la creación de entidades de menor escala pero **con mayor grado de homogeneidad** como el antiguo Caldas, para pasar, una vez consolidadas su gestión institucional a regiones más extensas (Martínez, 2004, 29).*

El CORPES de Occidente estaba conformado por los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Risaralda, Quindío, Caldas y Antioquia, que agrupaba 21 entidades territoriales entre departamentos y municipios. El Corpes a su vez incluyó **6 subregiones** con características muy diferentes entre ellas: i) Medellín y el valle de Aburrá, ii) Urabá Antioqueño, iii) Eje Cafetero, iv) Litoral Pacífico, v) Valle del Cauca y iv) Zona del Patía. El Corpes también identificó **4 ecosistemas**: a) Chocó Biogeográfico, b) Macizo Colombiano, c) Cuenca del río Cauca y d) Alta montaña. Se caracterizaba por tener los polos industriales de Antioquia y Valle con iniciativas de expansión en el eje cafetero y zonas agrícolas en Cauca, Nariño y Chocó.

También reconoció la tendencia a la conformación de nuevas escalas de urbanización, como son los procesos de metropolización a lo largo de los corredores urbano-regionales. “Ejemplo de ello en la región de Occidente son la gran concentración poblacional sobre el eje Cali-Medellín y la formación paulatina de una **ciudad-región** en el eje cafetero” (CORPES de Occidente, 1998, 39). Esta **gran región heterogénea** identificó un desequilibrio territorial, porque mientras que subregiones como el eje cafetero caracterizada por concentración

poblacional y funcional, dista de la poca concentración poblacional y funcional de las subregiones como Cauca y Nariño, porque estas se caracterizaron por ser proveedoras de materias primas, mas no de la promoción de la internacionalización del país. “Con miras a la globalización, también es importante destacar la concentración de oportunidades en las áreas metropolitanas y la diferencia existente con respecto a los centros subregionales, los conglomerados urbanos y las ciudades intermedias” (CORPES de Occidente, 1998, 39).

El CORPES planteó que dentro de esta gran región se desarrolla en su interior un proceso de regionalización que debe articularse a través redes complejas que aseguren una división del trabajo, como lo plantea Ospina (2001).

El mismo CORPES reconoció en 1998 la carencia “de una institucionalidad regional que produzca el conocimiento requerido para diseñar y formular políticas públicas en el orden espacial y que articule las políticas nacionales con las regionales, en lo referente al fomento de la productividad y de la competitividad” (CORPES de Occidente, 1998, 67).

Otras regionalizaciones

La **segunda iniciativa** que cita el autor es:

Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), surgido como resultado de la conjunción de esfuerzos de empresas públicas nacionales como la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) y de instituciones de la iglesia como el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y la Diócesis de Santander (Cuervo, 2003, 47).

El objetivo de está región es promover el desarrollo en escenarios conflictivos y “la formación de núcleos de participación popular para la planeación del desarrollo local” (Cuervo, 2003, 47). Este tipo de regionalización se ha convertido en modelo a seguir en territorios con similares características de violencia y conflicto armado. “La jurisdicción del PDPMM no corresponde a un solo departamento sino que agrupa cerca de 30 municipios que hacen parte de 5 departamentos diferentes” (Cuervo, 2003, 47).

Una **tercera iniciativa** de construcción regional es el realizado por gobernadores de los departamentos de Tolima, Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo, denominada región del suroccidente colombiano. “Ella podría interpretarse como una respuesta al manejo que desde el gobierno nacional se ha hecho de la política antidrogas y de desarrollo alternativo, ante la cual se ha dejado totalmente al margen a los responsables de los departamentos y municipios en donde ella tiene lugar” (Cuervo, 2003, 47). Esta integración regional también ha servido como ejemplo para desarrollar planes y proyectos comunes.

Finalmente, Cuervo (2003) cita como el **cuarto ejemplo** de construcción de región, el desarrollado por la mesa de trabajo regional conformada por Bogotá, Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que tiene como finalidad identificar proyectos e iniciativas de interés común con visiones regionales de largo plazo.

Estos antecedentes de configuración regional se caracterizan por ser alternativas que **surgen desde sus actores locales** con el fin de agrupar intereses para la integración territorial y no son resultado de la promoción nacional. Adicionalmente, se destacan porque son unidades territoriales que trascienden los límites político-administrativos, “en unos casos son agrupaciones de departamentos, en otros de municipios pertenecientes a varios departamentos y en otro, de un área metropolitana como Bogotá y el departamento que la circunda, Cundinamarca” (Cuervo, 2003, 48).

Los anteriores ejemplos citados demuestran la existencia de diferentes procesos de construcción de región que se han llevado a cabo en el país, entre los cuales, aún persisten unos; y otros como es el caso de los CORPES ya han desaparecido. Ambos tipos de regiones, las creadas por iniciativas nacionales y locales, conjugan tensiones entre la nación y el municipio, en este sentido “la institucionalidad, la política pública y la práctica social deben servirse de la región para conseguir esta necesaria pero hasta ahora malograda confluencia entre los esfuerzos de **construcción regional**, *desde abajo*, y los de **regionalización**, *desde arriba*” (Cuervo, 2003, 50). De todos modos, el desarrollo sólo es posible como resultado de fuerzas externas e internas (el Estado y la propia región), como lo plantea Boisier.

2.2. REFERENTES TEÓRICOS

2.2.1. Regiones y enfoques regionales

El concepto de “región es polisémico, polivalente y multiescalar” (Cuervo, 2003, 40); **polisémico**, porque posee múltiples significados dependiendo de enfoques y disciplinas, que giran alrededor de la misma idea a pesar de tener condiciones diferentes, por ejemplo una región natural comprende una síntesis de elementos diversos; **polivalente**, porque está asociado a diferentes valores dependiendo del sentido político y ético que le de una sociedad a la región; **multiescalar**, porque comprende múltiples escalas, la región puede integrar varios países como es el caso de la región europea o incluir varios municipios para conformar una asociación municipal. “El concepto de región tiene **múltiples definiciones** y ha dado lugar a un debate que está lejos de haber acabado, pues periódicamente recibe nuevas aportaciones” (Pujadas y Font, 1998, 65).

Las políticas sectoriales también han generado diferentes **iniciativas de regionalización**, caracterizadas por su **flexibilidad**, pero también por la ausencia de articulación entre ellas. Fals (1996) plantea que otro tipo de organizaciones con divisiones del territorio diversas funcionan mejor que la actual delimitación político-administrativa.

*“El mapa militar de Colombia, por ejemplo, basado en brigadas y divisiones, es diferente del mapa eclesiástico, con diócesis y arquidiócesis que parecen bien concebidas, por lo que rinden mejores resultados que las entidades político-administrativas. El Ministerio de Agricultura ha regionalizado según unidades productivas (OPSAS); el de Salud según servicios hospitalarios y sus niveles; el de Justicia por circuitos jurisdiccionales, y así los demás (...) una región es fundamentalmente un espacio socio geográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros: **más que la homogeneidad**, es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de una región” (Fals, 1996, 28).*

Es decir, formular una definición sobre el concepto de región es una tarea casi imposible, más bien se encuentran clasificaciones que permiten agrupar las regiones. De acuerdo a Massiris (2005), se puede generalizar los enfoques clasificándolos en: **“geográfico-regional, funcional y político-administrativo”** (Massiris, 2005, 47) y define que para lograr un escenario óptimo de la actuación ordenadora se requiere “entidades funcionalmente integradas, espacialmente propincuas, culturalmente cohesionadas e históricamente identificadas” (Massiris, 2005, 46).

El **enfoque geográfico-regional** define las regiones como un “espacio continuo, individualizado y diferenciado respecto a su entorno, donde se presenta una repetición habitual (homogeneidad, uniformidad o formalidad) de ciertos rasgos, los cuales pueden ser naturales, (...) culturales, de tipo espiritual, tecnológico, de organización social, etc.” (Massiris, 2005, 48). Según el autor, la región es un “instrumento de clasificación espacial de cualquier fenómeno o conjunto de fenómenos físicos, naturales, sociales, económicos, culturales, políticos, administrativos, etc., susceptibles de ser cartografiados” (Massiris, 2005, 48). Para esta clasificación el factor de homogeneidad es importante para diferenciar las regiones, por ejemplo para la construcción de un mapa climático o demográfico.

El **enfoque funcional** “conduce a regiones funcionales, nodales o polarizadas, que surgen como oposición a las regiones homogéneas” (Massiris, 2005, 49). Lo importante en este tipo de regiones son sus formas de organización espaciales y sus relaciones funcionales y su criterio de delimitación depende de la cohesión entre sus elementos y espacios heterogéneos.

*Actualmente es generalizado delimitar **regiones funcionales** a partir de uno o varios centros urbanos que concentran la población, actividades y servicios, los cuales estimulan flujos migratorios, comerciales e informativos, entre el centro y un área de influencia que se presenta como funcionalmente dependiente y cuyo tamaño o distancia depende de la jerarquía del nodo urbano. Las*

redes de transporte y comunicación constituyen los canales a través de los cuales se mueven los flujos y se estructura el espacio funcional. (Massiris, 2005, 50)

La disparidad como característica de las regiones funcionales utiliza órdenes jerárquicos para clasificar los centros urbanos dependiendo del número de funciones y la especialización de estos. Por ejemplo, se pueden organizar según el número y la categoría de los centros educativos que posee una ciudad. Esta clasificación pertenece a la **teoría de los lugares centrales**, “mientras más elevada es la jerarquía de las funciones (o sea, de la oferta de bienes y servicios que incorpora un asentamiento) más largo es su alcance espacial, es decir, su área de influencia” (Molina y Moreno, 2001, 605), la cual no depende de su continuidad física. Hay funciones urbanas de alcance local, regional, nacional y hasta internacional. Estas áreas de influencia pueden ser muy heterogéneas, pero su importancia radica entre las interrelaciones de sus componentes.

El enfoque político-administrativo clasifica las regiones en entidades territoriales, administrativas y de planificación, que integran desde municipios hasta países, en el cual participa también escenarios internacionales con referencia a regiones competitivas. En el marco colombiano, las actuales regiones territoriales son los municipios y los departamentos, las regiones administrativas son las que carecen de autonomía como las áreas metropolitanas, y las regiones configuradas por los diferentes sectores determinadas por las instancias ministeriales como es la educación, los servicios públicos, la seguridad, etc. Sin embargo, “las regionalizaciones de las distintas entidades del sector público por lo general no coinciden, lo que conduce a la descoordinación en el cumplimiento de las acciones administrativas complementarias” (Massiris, 2005, 50). Las regiones de planificación “son entidades administrativas establecidas como espacios de decisión, intervención y acción gubernamental” (Massiris, 2005, 51). En el país se conformaron los CORPES, pero estas regiones fueron suprimidas y se han quedado en espera de la aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), que defina una nueva organización regional para el país⁸.

Por otra parte, en el contexto de la globalización se incluyen las **regiones internacionales** y las competitivas que Boisier agrupa en regiones asociativas, pivotaes y virtuales (Massiris, 2005). Las regiones internacionales integran bloques de países como la Unión Europea y MERCOSUR, que integra países latinoamericanos en torno a un mercado común o en torno a variables culturales como Iberoamérica. Las **regiones competitivas** en cambio están orientadas a procesos de construcción regional “con carácter estratégico, en función de unas necesidades y objetivos determinados que pueden estar relacionados con la actuación de los organismos gubernamentales de administración y planificación territorial, con políticas de

⁸ Desde 1991 se han presentado 17 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta resistencia del Congreso se explica en buen parte porque esta ley implica modificaciones sustanciales del poder político con ajustes en las circunscripciones electorales, redistribución de los recursos y mayor autonomía de cada unidad territorial, que pocos están dispuestos a cambiar.

integración económica, competitividad internacional, realización de proyectos conjuntos, etc” (Massiris, 2005, 52).

Las **regiones pivotaes** constituyen “una revalorización de la espacialidad de los procesos de desarrollo económico y social y una vuelta a la región como el espacio territorial a donde se proyectan las políticas de desarrollo y desde donde se debe concretar la inserción del país en el sistema económico internacional” (Massiris, 2005, 52). **Las regiones asociativas** “resultan de acuerdos tácticos entre dos o más regiones pivotaes o entre regiones pivotaes y simples territorios, acuerdos siempre sujetos a la condición de *contigüidad espacial* y cuya lógica descansa en un análisis beneficio-costos positivo” (Boisier, 2005, 29). Las **regiones virtuales** son el “resultado de acuerdos estratégicos de largo plazo entre varias regiones y territorios no sometidos a la restricción de la contigüidad (precisamente por ello, virtuales)” (Boisier, 2005, 29). Generalmente, este tipo de regiones se posicionan mejor en la globalización que lo que podría ser el posicionamiento individual, sin embargo, su “valor para el desarrollo regional es dudoso” (Massiris, 2005, 53), porque su interés se centra en el mercado producido a través de la red mundial de comunicación virtual que transforma geográficamente las estructuras económicas.

De acuerdo a los anteriores conceptos, las regiones naturales, culturales, funcionales y administrativas tienen valor dentro del contexto que se utilicen, citando algunos ejemplos, las **regiones naturales** fundamentan el ordenamiento ambiental, las **culturales** posibilitan la clasificación de un territorio de acuerdo a referentes históricos, las **funcionales** permiten la organización espacial del territorio para un mejor aprovechamiento de sus potencialidades urbanas y las **administrativas o de planificación** propician el ordenamiento eficiente del territorio en cuanto a coordinación entre entidades territoriales y sectores públicos y productivos.

Puede, incluso construirse espacios regionales con base en la combinación de distintos criterios, tales como los históricos, administrativos y funcionales. Para la construcción de región no existen recetas. Los criterios a utilizar dependerán de los objetivos que se buscan, de los determinantes de la organización espacial, sean estos físicos o culturales y de la escala espacial en que nos movamos. (Massiris, 2005, 53).

Los anteriores ejemplos de regiones ya sean naturales, económicas, metropolitanas, históricas o culturales, entre otras, son considerados también como ámbitos de planificación.

2.2.2. Áreas y regiones metropolitanas

Las áreas metropolitanas son estructuras urbanas complejas, en las cuales se da gran variedad de usos del suelo en un espacio relativamente reducido. Una definición acertada sobre el concepto de área metropolitana es el siguiente, el cual aún tiene vigencia como lo

expresa Pujadas y Font (1998):

Es un área geográfica continua, generalmente perteneciente a circunscripciones administrativas diferentes, en las que se forma una aglomeración humana, que constituye un importante mercado de trabajo suficientemente diversificado, con unas fuertes relaciones de interdependencia entre los núcleos que la integran, y que ejerce además una clara posición preponderante y de dominio dentro del sistema de ciudades (Pujadas y Font, 1998, 324).

Tanto las áreas metropolitanas como las ciudades que no constituyen áreas metropolitanas tienen un **área de influencia** más allá de la superficie ocupada por sus edificaciones relacionada con su entorno rural. Sin embargo, hay que resaltar que el área metropolitana no coincide con toda el área que ejerce influencia, sino con el ámbito en el que se detectan las relaciones de interdependencia, específicamente las de **frecuencia diaria** y las referidas a **desplazamientos laborales**, también conocidos como movimientos **pendulares**, porque no se genera un proceso de descentralización funcional y más bien se crea es un aumento en la concentración de funciones. Este fenómeno es identificado como “hiperurbanización metropolitana sin desconcentración funcional” (Molina y Moreno, 2001, 605) y consiste en el “desequilibrio que afecta a un centro o a un grupo de centros de un subsistema urbano cuando su tamaño poblacional supera de manera significativa su equipamiento funcional” (Molina y Moreno, 2001, 618).

La estructura espacial de las AMs se puede caracterizar de la siguiente manera:

*Las características espaciales más remarcables son básicamente tres. **Primera**, la existencia de un núcleo urbano central que extiende su dominio, mayor o menor, sobre el conjunto del territorio metropolitano. **Segunda**, la existencia de otros núcleos urbanos que crecen inmersos en el espacio metropolitano, desde centros secundarios generadores de su propia centralidad submetropolitana hasta núcleos de rango inferior. **Finalmente**, la existencia de fuertes interrelaciones entre todos estos núcleos, destacando sobre todo la movilidad diaria por motivo laboral, conocida también como movimiento pendular. (Pujadas y Font, 1998, 329)*

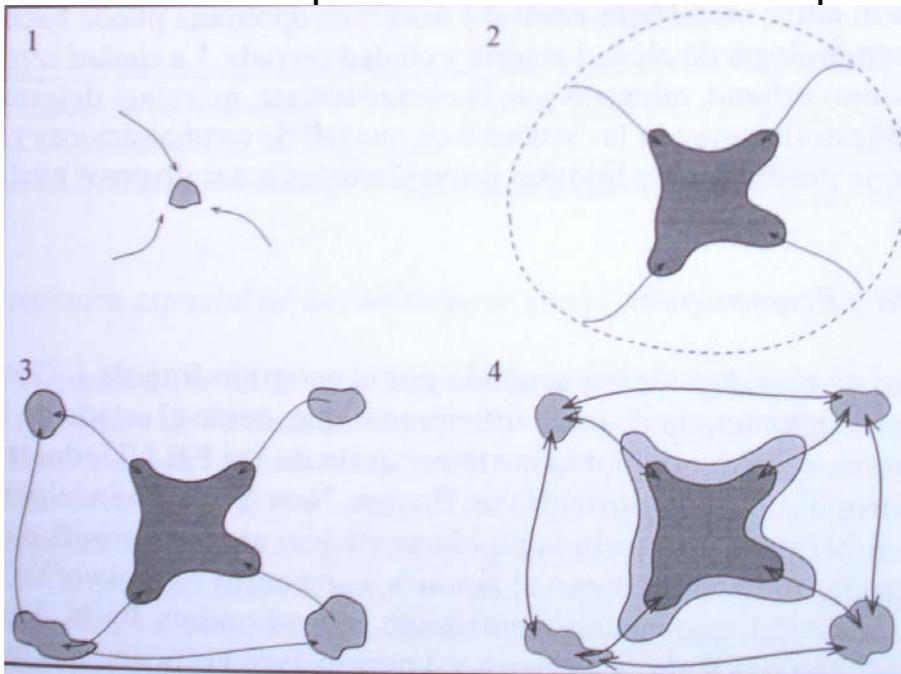
Teniendo en cuenta que la formación de áreas metropolitanas debe analizarse dentro del proceso de urbanización de un territorio, es pertinente el análisis que proponen (Pujadas y Font, 1998, 324) en cuanto a las transformaciones espaciales de las AMs. Aunque estos autores lo plantean de acuerdo a etapas de la evolución urbana referidas a la aparición de la ciudad industrial en Europa, es pertinente aplicar los criterios que definen estas etapas para el AM objeto de estudio. De acuerdo a los estadios propuestos para los casos europeos, se destaca los siguientes aspectos:

- Primer Estadio: Es un **núcleo urbano** relacionado con su entorno rural.
- Segundo Estadio: Es un **área urbanizada** caracterizada por una ciudad que crece de manera compacta, especialmente a partir de la red de comunicaciones.
- Tercer Estadio: Es una **región urbana mononuclear** de menos de 500.000

habitantes. También se puede considerar áreas metropolitanas incipientes con núcleos satelitales de la ciudad central, pero con pocas interrelaciones entre ellos.

- Cuarto Estadio: Son **áreas metropolitanas** o **conurbaciones** con mejores sistemas de transporte lo que permite dispersar el crecimiento urbano. Los centros secundarios adquieren más protagonismo y no se relacionan solamente con la ciudad central sino que cada vez más se conectan entre ellos mismos.

Gráfico 2. Estadios en el proceso de formación de áreas metropolitanas



Fuente: Pujadas y Font, 1998, 327.

Generalmente, los conceptos de **área metropolitana**, **conurbación** y **metrópoli** son utilizados sin ninguna distinción, sin embargo, existen diferencias entre ellos como lo expresa (Pujadas y Font, 1998, 328).

El concepto de **metrópoli** se utiliza en muchos casos para designar el núcleo central o motor de un área metropolitana, sin embargo, desde una perspectiva estrictamente física, las metrópolis se caracterizan por poseer un continuo urbano producto de su continuidad edificatoria.

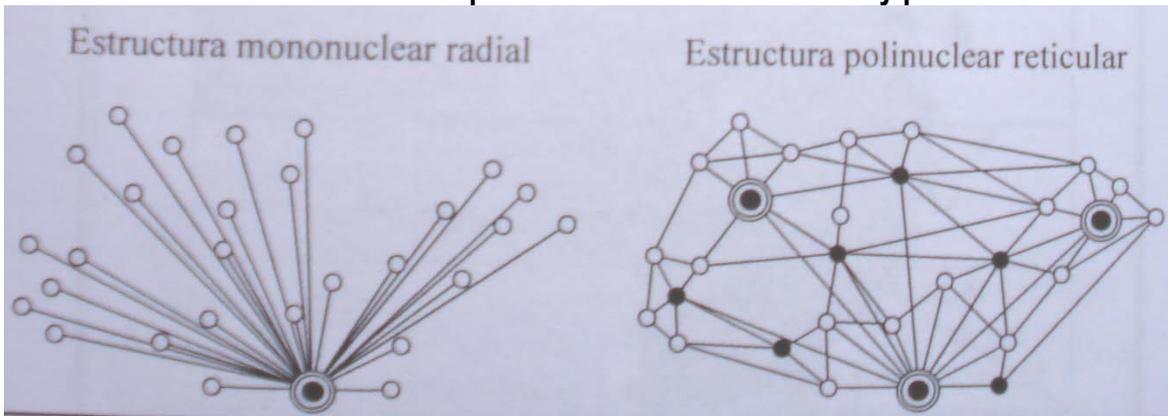
Las **áreas metropolitanas** por el contrario, se caracterizan por poseer rupturas en el

continuo urbano como resultado de una **discontinuidad edificatoria**. Este concepto es muy similar al de conurbación, no obstante existen diferencias. Las **conurbaciones** se destacan más por su **capacidad de diferenciar las otras ciudades** que la conforman, que por su posible continuidad física. Su estructura urbana permite las interrelaciones entre los diversos núcleos, porque existe una red de comunicaciones y sistemas de transporte que posibilitan sus intensas relaciones. La diferenciación entre área metropolitana y conurbación radica en que en la primera prevalece el concepto morfológico de la proximidad física y en el segundo, predomina el concepto de la estructura urbana en cuanto a las interrelaciones entre los diversos núcleos.

La diferenciación entre **metrópoli** y **área metropolitana** también puede asociarse a los conceptos de **ciudad abierta** y **ciudad cerrada**. La ciudad cerrada se relaciona con el continuo urbano como característica de la metrópoli, mientras que la ciudad abierta, no está determinada por la continuidad edificatoria, sino por la existencia de la red de comunicaciones y medios de transporte que posibilitan las intensas relaciones de los núcleos urbanos que conforman el AM.

Por otra parte, dentro de las áreas metropolitanas se puede observar distintos modelos de estructuras territoriales los cuales se han construido de acuerdo a los siguientes parámetros: el grado de radialidad o reticularidad y el peso de del núcleo central, los cuales permiten diferenciar 2 modelos: **mononuclear radial** y **polinuclear reticular**, de los cuales se derivan otros modelos intermedios con matices diferentes.

Gráfico 3. Modelos de áreas metropolitanas: mononuclear radial y polinuclear reticular



Fuente: (Pujadas y Font, 1998, 332)

Estructura mononuclear radial: Es un modelo muy jerarquizado, con un centro muy potente que aglutina toda el área, y sin centros de segundo orden que pueden organizar una parte significativa del territorio metropolitano.

Estructura polinuclear reticular: (...) Caracterizado por la ausencia de un centro principal y la existencia de una multiplicidad de centros de tipo grande, medio y pequeño con unas interrelaciones multilaterales potentes entre todos ellos. (...) Incluso se podría discutir que sea propiamente un área

*metropolitana en la medida en que incumple, al menos parcialmente, uno de los supuestos definitorios: la existencia de un núcleo principal desencadenante del proceso. El modelo polinuclear reticular se puede asimilar fácilmente al concepto de **región metropolitana**. (Pujadas y Font, 1998, 333)*

La región metropolitana (RM) al no tener en cuenta el criterio de núcleo central ni de contigüidad física de sus centros urbanos y de sus municipios periféricos desarrolla una unidad territorial mayor que exige un conjunto de ejes de comunicación que unan sus múltiples centros. Esta RM no se ciñe a los asuntos exclusivamente urbanos porque su escala de urbanización permite la integración de asuntos rurales y de expansión metropolitana.

2.2.3. Desarrollo regional

Rondinelli (1988) plantea que el desarrollo regional se logra a través de un sistema de interacciones sociales, económicas y físicas conformadas por los vínculos entre sus asentamientos. A través de estos vínculos es que las áreas de influencia regional se conectan con los centros urbanos en donde pueden acceder a diferentes servicios, funciones y actividades económicas. Además, el desarrollo regional se impulsa con la combinación de mayores vínculos.

Por lo tanto, los planificadores y quienes diseñan las políticas deben interesarse por la efectividad de esos procesos de interacción y por el grado en el cual los asentamientos están ligados entre sí, de forma que proporcionen el máximo acceso a la gente que vive en todos los sitios de la región. (Rondinelli, 1988, 189)

Esto indica que el desarrollo, tal como lo explica Rondinelli (1988), depende del grado de diversificación funcional de los asentamientos y de la creación de nuevos y más vínculos entre ellos, que estimula a la vez la formación de **nuevos lugares centrales**, es decir, su efecto es desbordante en el territorio. Estas nuevas centralidades pueden promover el desplazamiento de mercados y como consecuencia, la desconcentración funcional porque las actividades se redistribuyen.

La mayoría de las regiones en desarrollo requiere una jerarquía de servicios con un rango de facilidades apropiado a las necesidades y capacidad de sostenimiento de diferentes niveles en el sistema espacial. (Rondinelli, 1988, 199)

La posibilidad de hacer vínculos no excluye a los municipios con menores capacidades de sostenimiento, financieras, de administración y gestión del territorio, por el contrario estimula la incorporación de ellos a estas **redes relacionales**. Entre las redes se puede diferenciar diversos tipos de redes de: cooperación, innovación tecnológica, productividad agrícola, turismo, transporte, energía, telecomunicaciones, etc. “Los territorios con una presencia de

redes más o menos densas tienen ventajas sobre territorios sin estructura reticular” (Pujadas y Font, 1998, 90).

Cada servicio tiene diferencias en cuanto a su tipo, grado de especialización, rango de influencia y capacidad de promocionarlo a la región. Estos servicios pueden incluir ofertas ambientales como la disposición de residuos sólidos o el ofrecimiento de servicios de salud.

“El **sistema de ciudades** actúa como **canal difusor del desarrollo**” (Racionero, 1980, 58). Esta estructura pertenece a una jerarquía espacial que facilita los procesos de difusión para que la región pueda participar efectivamente en la obtención de mayores beneficios del proceso de desarrollo, el cual depende del número de interrelaciones presentes en el sistema de ciudades, las cuales se propagan a través de los canales de difusión de su jerarquía urbana. “Las ciudades son complementarias unas de otras y por tanto, han de intercambiarse recursos y productos” (Racionero, 1980, 66). Así mismo, los sistemas urbanos tanto nacionales como regionales deben ser complementarios y apoyarse unos a otros.

(Pujadas y Font, 1998) plantean las siguientes condiciones a tener en cuenta en la planeación regional:

- *Incluir las redes existentes en las estrategias territoriales de desarrollo. La inserción en redes constituye un factor positivo para cualquier territorio, aumentando su capacidad de atracción y competitividad.*
- *Favorecer la formación de redes para aumentar la cohesión y la atractibilidad territorial. La creación de nuevas y más densas red puede ser un buen destino para los recursos dirigidos al desarrollo socioeconómico de áreas atrasada.* (Pujadas y Font, 1998, 93)

Lo más importante a la hora de plantear una propuesta para el desarrollo de una región es el análisis de su estructura y los flujos que caracterizan el área considerada, la cual se delimita dependiendo del problema a estudiar. Sin embargo, esta imprecisión para definir los límites de una región, teniendo en cuenta que está posee múltiples definiciones, genera dificultades en la planeación de unidades más pequeñas de manera estable. Es fácil encontrar propuestas regionales que abarcan grandes porciones de terreno, que clasifican por ejemplo, regiones montañosas o costeras, pero para este tipo de regiones se dificulta su administración y gestión. Es preferible gestionar el territorio en áreas más pequeñas y más manejables. Una alternativa para el desarrollo regional es la agrupación entre municipios como unidades básicas para la administración del territorio.

Una opción para el desarrollo regional es utilizar los ámbitos administrativos para el ordenamiento territorial, sin embargo existen otras opciones que no necesariamente coinciden con la división-político administrativa, pero pueden servir para la toma de decisiones de ordenamiento regional, como son las que configuran las regiones funcionales.

Aunque autores como (Pujadas y Font, 1998) plantean que estas regiones funcionales son definidas según criterios de **homogeneidad**, autores como (Massiris, 2005) defienden los criterios de **heterogeneidad** para la conformación de estos ámbitos de planificación.

Las estrategias de desarrollo regional deben articularse con las nacionales y estar en armonía con la planeación socioeconómica y con el medio ambiente en procura del desarrollo sostenible del territorio. De todos modos, el objetivo del desarrollo regional radica en la interrelación de todos sus elementos.

2.2.4. Ordenamiento Territorial

Cuervo (2000) utiliza la siguiente definición de OT, la cual consiste en que “ordenar el espacio es asegurar el desarrollo equilibrado del conjunto de regiones que lo componen y necesita cuatro tipos de estrategias” (Cuervo, 2000, 40), las cuales se sintetizan así:

- *Una estructura de autoridad que funcione como un sistema de atribuciones y competencias territoriales, concebida para asegurar la coherencia del territorio.*
- *Redes de comunicación para unir los diferentes puntos del territorio, soportes materiales de la integración física entre las diferentes regiones. Debe contar con medios concretos para su desarrollo como única forma de nivelar las oportunidades regionales de desarrollo. Cualquier forma de fragmentación o ruptura implica exclusión física o imposición de barreras a la efectiva integración de los territorios a las oportunidades ofrecidas por el espacio nacional.*
- *La delimitación territorial debe favorecer la creación de divisiones territoriales convenientes a la mejor marcha de las actividades comprometidas. Se trata de garantizar las condiciones de eficiencia y mejorar las posibilidades de éxito de la gestión del desarrollo.*
- *Un sistema de ayuda al desarrollo económico y social para equiparar-igualar o compensar los desniveles del desarrollo regional. Aunque se cuente con igualdad de acceso a las oportunidades de crecimiento y desarrollo, este tiende por lo general a concentrarse en ciudades y regiones determinadas y excluir, de forma absoluta y relativa, a otras.*

Montricher citado por Cuervo (2000) plantea de manera muy coherente las estrategias que debe contener el OT, los cuales se asocian a una **estructura de desarrollo** representada en una **estructura espacial**, que expresa en el espacio (natural-construido) las políticas: ambientales, culturales, económicas y sociales, por lo tanto exige acciones interdisciplinarias. Tal como lo plantea Montricher esta representación exige una **delimitación territorial** con una autoridad que determina normas para ese ámbito territorial, que a la vez debe atender las disposiciones de una normatividad superior, lo que requiere comunicación y coordinación entre las diferentes escalas territoriales determinadas, y “de acuerdo con el principio de una planificación en cascada” (Pujadas y Font, 1998, 191) tanto ascendente como descendente y a la vez horizontal y vertical, estas últimas referidas a la articulación con otras políticas sectoriales. El OT es una estructura de desarrollo que debe

actuar “según un **principio rector**” tal como lo define la Carta Europea de Ordenación del Territorio realizada en 1988, el cual debe ser definido desde el orden nacional porque es una política de Estado.

Además, es “un **instrumento de planificación y de gestión**” (DNP, 1999, 7), porque integra los procesos de planeación y gestión de un territorio, aclarando que el OT no es sólo un conjunto de acciones dedicadas a proyectar un territorio a largo plazo a través de planes, requiere la puesta en marcha de estos, es decir su ejecución y la revisión de resultados.

El OT es “un conjunto de acciones concertadas para la **transformación, ocupación y utilización** de los espacios geográficos” tal como lo plantea la Comisión de Ordenamiento Territorial de 1992, condicionada a las necesidades e intereses de la población, por lo tanto debe incluir “un proceso de construcción colectiva” (DNP, 1999, 7), atendiendo el principio rector definido por el Estado, el cual está orientado hacia el desarrollo de las regiones en armonía con el medio ambiente.

El proyecto de la LOOT también define que:

*El Ordenamiento Territorial que subyace en el proyecto de ley se entiende como un proceso para la reducción de los desequilibrios espaciales; promoviendo la solidaridad, concurrencia y la **complementariedad** entre la Nación, las entidades territoriales y divisiones administrativas; adecuando el régimen político administrativo para impulsar el desarrollo; regulando la transformación, ocupación y uso del territorio, de acuerdo con estrategias de desarrollo social, económico y ambiental y el respeto a la diversidad étnica y cultural. (DNP, 1999, 5).*

El proyecto **Visión Colombia 2019** define el ordenamiento territorial como un proceso en construcción y:

*Una **herramienta de planificación y gestión del territorio**, que busca orientar el uso y transformación de sus espacios para armonizar y optimizar su aprovechamiento y capacidades, de acuerdo con las potencialidades y restricciones que, en distintas dimensiones, pueden determinar la gobernabilidad y el desarrollo. En esa medida, es un **instrumento para la organización del Estado** en su estructura político administrativa: funciones, competencias, interrelaciones entre los niveles de gobierno, a la vez que se constituye en un **mecanismo para articular las relaciones de la sociedad con el territorio**, a través de las dinámicas y prácticas políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales. (DNP, 2005, 338).*

Un concepto de OT puede sintetizarse así: es una estructura de desarrollo representada espacialmente que atiende los intereses de una población, sujetos a un principio rector definido por el Estado orientado a la sostenibilidad del territorio y al desarrollo armónico y coordinado de sus regiones. Este proceso tiene como objetivo regular el sistema sociocultural con el fin de no generar un desequilibrio con el sistema natural en el que se inscribe el nuevo orden territorial.

2.2.5. Ordenamiento Ambiental

El objetivo del ordenamiento ambiental es garantizar “la funcionalidad y sostenibilidad del **sistema natural** de soporte de la población y de los procesos sociales y económicos” (MinAmbiente, 2002, 125), lo cual se logra regulando el sistema sociocultural para convertirse en una estructura adaptativa en búsqueda de un equilibrio entre la **oferta natural** y la **demanda social**. El Ministerio de Ambiente también lo explica de la siguiente manera, como lo plantea en los Lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio:

La **oferta natural** es dependiente de la **capacidad ecológica** de bienes y servicios ambientales de los ecosistemas y la **demanda social** es dependiente de la **capacidad de soporte** que tiene el medio natural y determina que la sostenibilidad, como objetivo del OA, sólo se logra con el **balance** entre la oferta y la demanda social.

*El ordenamiento ambiental del territorio es un proceso técnico-político que parte de la zonificación de uso adecuado del territorio con un enfoque ecosistémico, el cual establece la compatibilidad de las actividades que se realizan en las diferentes unidades territoriales con las características ecológicas, sociales y económicas de las mismas, que hagan **sostenible el desarrollo** desde el punto de vista ambiental. (MinAmbiente, 1998, 8)*

En las Bases ambientales para el ordenamiento territorial municipal en el marco de la ley 388 de 1997, el Ministerio asocia el concepto de **oferta natural** con el **medio natural**, que cumple tres funciones esenciales: “como fuente de recursos, soporte de actividades y receptor de residuos” (Min. Ambiente, 1998a, 6), las cuales condicionan las acciones del OT. También reconoce la importancia del medio natural “como objeto estético para la contemplación y satisfacción espiritual del hombre” (MinAmbiente, 1998a, 6). El medio natural es: i) **Recurso** porque posee las materias primas que son utilizados y transformadas de acuerdo a los objetivos de desarrollo propuestos y su uso depende de la **capacidad de renovación** de estos; ii) **Soporte de actividades** porque su uso depende de la **capacidad de acogida**; iii) **Receptor de desechos** o productos no deseados y su uso depende de la **capacidad de asimilación** o autodepuración. El OA debe establecer los límites permitidos para no superar las tres capacidades del medio natural planteadas por el Ministerio: renovación, acogida y asimilación, es decir las actividades que se desarrollen en el territorio deben ser inferiores a estos límites.

El ordenamiento ambiental del territorio hace parte del conjunto de acciones instrumentales de la política ambiental y se constituye en la herramienta fundamental para la planificación y la gestión ambiental nacional, regional y local, tendiente a garantizar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro de los ecosistemas de mayor valor por sus servicios ecológicos indispensables para el desarrollo nacional, proteger la biodiversidad y la diversidad cultural y fortalecer y consolidar

la presencia internacional del país de acuerdo con las prioridades e intereses nacionales. (MinAmbiente, 1998, 6).

Los problemas ambientales surgen porque “aún predomina la concepción de que el medio ambiente aporta recursos naturales gratuitos e inagotables y es receptor de desechos los cuales asimila sin problema” (Massiris, 1998), como una gran fuente productora y receptora inacabable. Al entender que el objetivo principal del OA es “garantizar la **prevención** de la transferencia de los problemas ambientales a otras áreas y a otras generaciones y controlar los efectos ambientales ocasionados en el lugar de origen por acciones pasadas y recuperar los ecosistemas afectados”. (Andrade, 1998, 37), se lograría el balance entre oferta y demanda como el reto de la sostenibilidad del territorio y existiría la constante preocupación por el “equilibrio entre lo que se conserva y lo que se transforma” (Min. Ambiente, 2002, 125).

2.2.6. Condiciones del ordenamiento territorial

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

Condiciones sistémicas

La interpretación del ordenamiento como un asunto sistémico y por ende complejo debe ser un ejercicio articulado, coordinado, flexible y resiliente, que se explica de la siguiente manera:

- El OT debe ser sistémico

Debe ser sistémico porque el territorio como tal se visualiza “como un **macrosistema**, dividido en **sistemas** regionales y **subsistemas** municipales” (Carrizosa, 2005, 14), a partir de los cuales se podrá identificar diferentes tipos de **procesos** que establecen diferentes relaciones, “algunas de estas relaciones obran en un solo sentido, pero la mayoría constituye enlaces de doble vía, de tal forma que el **proceso causado** también afecta hacia atrás a su **proceso causal**” (Carrizosa, 2005, 14). Además, “con los esquemas de relaciones se facilita la identificación de **conjuntos de procesos** que comparten interrelaciones y conforman cadenas, estructuras y nudos” (Carrizosa, 2005, 14). Los problemas del ordenamiento tienen múltiples causas y efectos integrados, lo que implica un manejo interdisciplinario,

porque no es un asunto de una sola disciplina, se requiere la interconexión de diferentes profesiones, es decir, sus soluciones **exigen un manejo interdisciplinario**.

El análisis de la estructura de procesos aporta al diagnóstico del territorio, en un sentido dinámico y complejo, que apunta no solo a las cifras de indicadores, sino a los procesos implícitos y explícitos, sus relaciones de causalidad y complementariedad, y sus múltiples incidencias. (Carrizosa, 2005, 16)

Estas escalas o niveles territoriales corresponden a sistemas que a su vez contienen otros sistemas y estos están contenidos en otros mayores, es decir cada sistema territorial es **contenido** y **contenedor** de otros sistemas y su manejo corresponde a las acciones emprendidas por los gobiernos y son asociados a la organización política de una sociedad. Entre estos, se incluyen las **regiones como formas de delimitación del territorio**, que implican no sólo una conexión con las otras escalas desde la local hasta la nacional, es decir una concatenación del manejo del territorio tanto en forma ascendente como descendente entre sus distintos niveles territoriales, sino también al encadenamiento con políticas sectoriales.

Murcia (1978) también relaciona los asuntos del ordenamiento territorial con la necesidad de **enfoques sistémicos**, porque interpreta la compleja realidad con un **sistema espacial**.

Nuestra propuesta metodológica contempla dicha realidad como un sistema espacial definido por un conjunto de elementos (núcleos urbanos, entidades administrativas, unidades de usos del suelo, vías circulatorias, u otros), cada uno de los cuales cumple una determinada función que interesa a un cierto espacio o campo. Las posiciones diversas de los elementos en el conjunto configuran una trama y las relaciones que se establecen en virtud de ello definen una estructura. De la suma e interacción de las funciones de todos y cada uno de ellos resulta una función propia del conjunto de ellos, esto es el sistema. Su realización reposa sobre una estructura compleja resultante de la integración de todas las relaciones e interacciones posibles entre los elementos del sistema, y en todas y cada una de las diversas tramas que configuran entre sí. Todo ello tiene una expresión física, visible, por tanto en el espacio, a la que llamaremos forma. Finalmente, el sistema es en cada momento el resultado de un proceso diacrónico en el que nada puede explicarse sin referencia a su estado en un momento anterior. (Murcia, 1978, 48).

Este marco conceptual sistémico para entender los fenómenos complejos del territorio cuyos criterios de análisis son la funcionalidad, la estructura, el proceso y la forma, también son analizados por Boisier (2002); Guhl et al. (1998), entre otros autores, en los siguientes términos:

Boisier plantea que para intervenir un territorio:

*Debemos entender que **todo territorio o región es un sistema**, que es además un sistema abierto y que por añadidura es un sistema complejo. Esto significa que se requieren verdaderos cambios*

mentales para intervenir en un territorio. Tenemos que aprender análisis de sistemas y tenemos que pensar en términos del paradigma de la complejidad. (Boisier, 2002a, 9).

Sin embargo, plantea que no se avanzará mucho, si los profesionales que trabajen con este fin no están entrenados en el **análisis sistémico**, Boisier (2002).

- El OT debe ser coordinado

Debe ser coordinado porque las funciones de los elementos que conforman este sistema territorial integran una red de relaciones conducentes a un **funcionamiento sistémico, que lo relaciona con el concepto de sinapsis**, el cual se convierte en un significativo aporte para entender los **asuntos del desarrollo** de los territorios en cuanto a su relación con la conectividad y la transmisión de señales de **información**. Por lo tanto se entiende que las **articulaciones sinápticas** entre los distintos agentes son las que construyen el OT y a su vez exigen **interacción, conectividad e interactividad**, como una transmisión de señales e intercambio de información, en el cual cada vez que hay encuentros aparecen emergencias del sistema a otras escalas territoriales. No son conexiones binarias sino múltiples, “se requiere que se construya paulatinamente una red de alta densidad, una verdadera maraña de conexiones a través de las cuales fluya información” (Boisier, 2005, 54). Estos **espacios de coordinación y articulación** no son responsabilidad exclusiva de una entidad exige un **trabajo conjunto e incluyente**.

- El OT debe ser flexible

Debe ser flexible porque surge en la medida que sus articulaciones sinápticas se multiplican y esta **condición de flexibilidad** debe estar presente tanto en la articulación de componentes como en el proceso de sus acciones, las cuales son consideradas características fundamentales de un enfoque sistémico.

Lo que implica que diversas entidades y grupos con diferentes competencias, responsabilidades y funciones deben interactuar para obtener los resultados buscados. Esto implica llegar a acuerdos, a cofinanciación de proyectos con recursos nacionales o regionales y con los del sector privado, a crear espacios de coordinación y en general buscar mecanismos de cooperación interinstitucional que permitan articular las diversas entidades y grupos. (Guhl, Wills, Macías, Boada, Capera, 1998, 40).

Para el OT lo esencial es el camino visto como una **estructura** basada en **procesos cambiantes** que se construye con sus **conexiones locales y globales**; no es un modelo que se copia, el **calco** de acciones no funciona, un ordenamiento no es igual para otros territorios. Tampoco es lineal ni es finito porque no se puede definir un fin del ordenamiento territorial, es una dinámica constante para territorios móviles.

El OT no puede construirse a partir de planes cerrados requiere la **continuidad de procesos** con una visión a largo plazo del territorio, “hacer tabla rasa, partir o repartir de cero, buscar un principio o un fundamento, implican una falsa concepción del viaje y del movimiento” (Deleuze y Guattari, 1988, 29). En algunos casos será necesario desaprender lo aprendido, porque la mayoría de acciones se han vinculado con el tradicional interés por la búsqueda de la causa-efecto, sin planear el futuro, se actúa para soluciones inmediatas conviviendo con el <síndrome de la emergencia>. “La falta de continuidad de los programas exige la necesidad de buscar soluciones rápidas, improvisadas y a corto plazo primando el afán por el protagonismo político y la retribución inmediata” (Giraldo y Jaramillo, 2003, 34). Esto se ha caracterizado por muchos proyectos que se relacionan con votos electorales y respaldos burocráticos, porque los proyectos se ven rápidamente, pero sin visión de futuro. En cambio el OT requiere procesos largos que involucran diferentes administraciones municipales, es decir pertenecen a proyecciones territoriales de diferentes temporalidades e intereses.

- El OT debe ser resiliente

Además, debe ser resiliente porque requiere capacidad de adaptación, respuesta y tolerancia frente a los agentes perturbadores para generar constantemente nuevos estados organizacionales (emergencias sistémicas) capaces de **agenciar entre lo heterogéneo y cambiante**, ya que para el OT el orden de la **alianza** prevalece. Por lo tanto, el OT debe tener capacidad de resiliencia ante la presencia de cambios que desordenan el sistema y alteran los procesos, por ejemplo, eventos sísmicos que afectan un territorio y transforman los usos del suelo y los criterios que se deben tener en cuenta para la selección de alternativas de uso idóneas. “El aumento de la complejidad se transformará en una pieza maestra de toda estrategia territorial de desarrollo” (Boisier, 2002, 15). Si no se generan alianzas el desarrollo como fin del OT no es posible, porque este sólo surge como “una propiedad emergente de un sistema territorial dinámico complejo adaptativo y altamente sinergizado” (Boisier, 2002, 12). Para el OT debe primar los principios de la **multiplicidad, flexibilidad y combinación**. La multiplicidad significa la constante transformación a medida que aumentan las conexiones con otros sistemas, las cuales pueden ser rotas o interrumpidas en cualquier parte, pero **siempre recomienza**.

Condiciones ambientales

El punto inicial de las discusiones sobre el ordenamiento ambiental -OA- y ordenamiento territorial -OT- radica en la **falta de consenso** sobre el concepto de ambiente, se usa indistintamente términos para describir lo ambiental, situación que a su vez imposibilita la definición clara de ambos tipos de ordenamiento y genera imprecisión para cimentar las políticas públicas y los programas de manejo integrado de los territorios. Los mayores

obstáculos se encuentran en la **falta de coordinación conceptual** y por consiguiente, en las múltiples interpretaciones de acuerdo a la disciplina, experiencia y necesidad.

En el contexto de la política pública la forma de planificar los territorios a nivel local cambió radicalmente con la introducción de la Ley 388 de 1997, porque lo ambiental se volvió el soporte de todos los ejercicios de planeación en un municipio, anteriormente la Ley 99 de 1993 solamente exigía que lo ambiental debía ser factor imprescindible de la planeación sectorial. Con la Ley 388/97 las preocupaciones ambientales “se convirtieron en el pilar de los planes y pieza fundacional de la planeación urbana y regional” (Brand, 2001, 294). Los instrumentos de planeación utilizados antes de la Ley 388/97 no hacían referencia a lo territorial, eran planes integrales de desarrollo y posteriormente planes de gobierno, los cuales fueron exigidos a partir del Decreto 1333/86 con la elección popular de Alcaldes y luego con la Ley 152/94 sobre planes de desarrollo.

Al adquirir el carácter de soporte de la planeación exigido en los planes de ordenamiento del territorio, el medio ambiente también se convirtió en la “guía última para el despliegue de todas las actividades sociales en el espacio geográfico” (Brand, 2001, 295). Por lo tanto, el medio ambiente deja de ser un asunto adicional del OT para transformarse en un asunto fundamental para este y las autoridades ambientales se volvieron el árbitro final de todas las decisiones de los procesos de planeación local.

De acuerdo a Brand (2001) la <ambientalización> de la planeación se puede entender a través de tres interpretaciones:

- Interpretación política

El nuevo escenario de la <ambientalización> del territorio liderado a partir de la Constitución Política de 1991 y consolidado con la incorporación de la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, constituye la fundamentación para la política ambiental colombiana la cual debe ser sustentada en los principios constitucionales de ordenamiento, desarrollo y sostenibilidad del territorio. Desde la Ley 99/93 el medio ambiente era tema obligatorio de la planeación sectorial y posteriormente, con la Ley 388/97 “se planteó como el **soporte** mismo de la planeación” (Brand, 2001, 294).

La idea es que las dimensiones y variables ambientales y los programas y proyectos para resolver conflictos, y corregir o evitar problemas ambientales, impregnen los procesos de planificación territorial y sectorial de los municipios y regiones y que no se consideren como algo adicional a los instrumentos de planificación, en particular de los Planes de Desarrollo Municipal o Departamental ni de los Planes de Ordenamiento Territorial. (Guhl et al., 1998, 41).

De esta manera, el medio ambiente trasciende de un asunto adicional de la política sectorial para convertirse en la **estrategia** que guía toda la dinámica territorial. Por lo tanto, este

cambio conceptual repercute en la planificación del territorio ascendiendo el medio ambiente a **dimensión ambiental**. El carácter de dimensión implica que “no tiene una lógica espacial de operación y expresión”⁹ (Min. Desarrollo Económico, 1996, 62), en otras palabras se puede interpretar como una **aespacialidad**, a pesar de estar referido a un espacio físico.

*La **dimensión ambiental** del desarrollo se refiere al conjunto de valores, actitudes y motivaciones que rigen las relaciones entre sociedad y naturaleza, y las formas como dichas relaciones se traducen en sistemas de producción y en formas de apropiación de los recursos productivos, así como en el manejo individual y colectivo de los recursos naturales, el equilibrio ecológico, la preservación ambiental y la calidad de vida. (Utria, 1988, 12).*

La interpretación política de lo ambiental depende del marco que nos brinda la Constitución Política de 1991, la cual determina:

*Todas las personas **tienen derecho a gozar de un ambiente sano**. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. (art. 79, CP).*

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (art. 80, CP).

*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado, este intervendrá, por mandato de la ley, en la **explotación de los recursos naturales**, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la **preservación de un ambiente sano** (art. 334, CP)*

Por tanto, el panorama normativo ambiental que brinda la CP también asocia el propósito de la preservación de un ambiente sano con la economía en especial a la explotación de los recursos naturales, pero garantizando el desarrollo sostenible y procurando un equilibrio ambiental. Además, se preocupa por la disparidad del desarrollo, la concentración recursos y oportunidades en unas regiones cuando proyecta la nación hacia “la *distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo*” (artículo 334, CP). Este escenario normativo también ha influido para la promulgación de numerosas leyes asociadas a una **legislación sectorial ambiental**, que se define así:

*La legislación sectorial de relevancia ambiental se ocupa, en primer término, de la protección de ciertos recursos naturales: el agua, los suelos y tierras, los recursos forestales, la flora y la fauna silvestre, los ecosistemas marinos y costeros, los recursos naturales no renovables, las fuentes de energía, y la atmósfera. Se trata del tema del “derecho de la naturaleza” o “derecho de la biosfera”. Dicha legislación se ocupa, en segundo término, de la **ordenación del ambiente** construido por el hombre (asentamientos humanos, industrias, vías de comunicación, etc.). Se trata del “derecho de la*

⁹ Aunque las dimensiones expuestas en este libro corresponden a la política urbana se considera de utilidad el concepto de aespacialidad de las dimensiones territoriales.

tecnosfera". En este segundo rubro debe considerarse incluido el tema de la protección de la salud humana de los efectos ambientales (la salud ambiental y medio ambiente laboral), dado que por lo general este tema es regulado como una cuestión propia de la ordenación del medio ambiente construido por el hombre. (Gutiérrez, 2005, 65)

De esta manera, la existencia de una legislación ambiental por sectores exige a su vez una armonización de políticas sectoriales, enmarcadas en un escenario congruente de propósitos constitucionales. Esta interpretación ambiental relacionada con la normatividad establece acciones de cuantificación de recursos y niveles de contaminación, correspondientes a una conceptualización basada en objetos cuantificables y medibles. En otras palabras, es una manera de **objetivizar el medio ambiente** al considerarlo como un conjunto de elementos naturales: aire, agua, suelo, fauna y flora, relacionando entonces lo ambiental con la plataforma natural, como sinónimos y es visto como el "complejo conjunto de sistemas ecológicos y recursos naturales, cuyo deterioro amenaza el soporte natural de la vida humana y la base de la producción económica" (Brand, 2001, 297).

Para esta visión ambiental es necesario establecer una **clasificación que diferencia lo natural de lo construido**, el primero entendido como el sistema que posee una autorregulación y el segundo como el sistema que construye y requiere una regulación para no afectar el primero.

En términos de la política pública, **lo ambiental debe instrumentarse** para el ordenamiento territorial y así ejercer un control sobre las acciones de los territorios y "destacar el reconocimiento del ordenamiento ambiental como **base previa** a cualquier proceso de ordenamiento territorial" (Martínez, 2004, 101), que condiciona el OT porque controla y arbitra los hechos de la planeación física. De este modo, **lo ambiental requiere su instrumentación** para la regulación del sistema construido y así evitar desequilibrios en el OT. Teniendo en cuenta, que "el principal reto en nuestro concepto del OAT es poder trabajar integralmente con las demás dimensiones del OT". (Andrade, 1998, 37).

Desde el punto de vista teórico, el OAT aporta en los siguientes al O.T.: Es un componente fundamental, ineludible e indisoluble del OT, (...) suministra al O.T. una síntesis de la estructura y dinámica de los ecosistemas, una valoración de los principales conflictos o potencialidades de las diferentes propuestas de alternativas de usos, actividades y programaciones en el marco de la sostenibilidad, previendo los conflictos ambientales que se puedan generar en el futuro. Es la base para la integración de las diferentes iniciativas de desarrollo sectorial, en un marco territorial. (Andrade, 1998, 37).

- Interpretación local

El objetivo no es determinar un conocimiento definitivo de lo ambiental, su concepto se construye continuamente como ejercicio democrático que nace en las localidades a través de

la participación ciudadana. Esta búsqueda de un **significado social del medio ambiente** requiere integrar las diferentes variables que componen su concepto como proceso en construcción, que “reclama la necesidad de ampliar las perspectivas mediante el diálogo y el debate. En otras palabras, el asunto se politiza” (Brand, 2001, 298), al permitir que la comunidad participe sin necesidad de ser expertos ambientales. Su principal logro, es convertir la política ambiental en un asunto de política social y permisivo para el ciudadano común. “La conceptualización ambiental del espacio se traduce, lógicamente, en la **herramienta principal** para sustentar, contestar y dirimir conflictos alrededor de la **apropiación y uso del espacio**” (Brand, 2001, 296).

De esta manera los problemas ambientales se pueden solucionar a una escala local y en un espacio concreto de acción. Por ejemplo, los asuntos del mejoramiento de la calidad de vida de un barrio se mejorarían a través de la sensibilidad ambiental de sus habitantes. “Los problemas ambientales no están allí, con una existencia objetiva, esperando ser descubiertos y administrados racional y técnicamente. Se entiende mas bien que los problemas ambientales se construyen” (Brand y Prada, 2003, 101).

A pesar de ser las normas un tema del deber ser, no podremos pretender que con ese tipo de normas, logremos controlar algún día, los problemas ambientales; las normas deben expedirse pensando, en que con ellas cambiaremos en el corto plazo el actuar de un grupo social, al que es necesario encausarle su conducta en pro de un desarrollo sostenible. (Gutiérrez, 2005, 92)

Adicionalmente, no hay suficiente valoración social de la legislación ambiental, que en muchos casos incluye el desconocimiento de la misma y no hay una conciencia ambiental desarrollada, ya sea por falta de suficiente educación ambiental o aumento de iniciativas de difusión gubernamentales. Por lo tanto, la falta de aprehensión ciudadana del conocimiento de la legislación ambiental en cuanto a derechos y deberes fundamentales no posibilita garantizar el cumplimiento de las normas ni permite facilitar la aplicación de la ley para que el Estado pueda desarrollar sus funciones ambientales.

- Interpretación filosófica

Esta interpretación está vinculada a un pensamiento ambiental que subjetiviza lo ambiental, es decir, le da características de sujeto. Esta perspectiva “rechaza la cosificación del medio ambiente como objeto y lo considera como una **construcción social**” (Brand, 2001, 299), entendida esta cosificación como la cuantificación de un recurso o un ecosistema. Este **rechazo a la objetivización del medio ambiente** nace de la necesidad de crear otras interpretaciones que abren el panorama de discursos, y posibilitan la trascendencia del medio ambiente como una materialidad a un **asunto de carácter simbólico** que se construye con el tiempo. Por lo tanto, el debate en torno a lo ambiental se diversifica en la medida que posibilita que más conocimientos se integren, como las ciencias sociales y las reflexiones filosóficas, es decir, **el concepto se dinamiza**.

En consecuencia, lo ambiental se convierte en un **asunto de controversia** en el devenir del territorio e implica una constante relación con el concepto de límite, para determinar qué pertenece o no a lo ambiental. “Las autoridades ambientales y la ciudadanía crean y viven mundos ambientales distintos, el uno técnico y objetivo, el otro sensorial y subjetivo” (Brand y Prada, 2003, 152). Lo ambiental “es una frontera que se manipula, porque está sujeta a diferentes intereses y enfoques estéticos; mientras que para una sociedad el bosque es producción de madera, para otros es zona de protección boscosa” (Giraldo, 2005, 271) y para otros, es el reino de la madre Tierra, que hay que guardar para los dioses. En consecuencia, se presentan simultáneamente conceptos ambientales heterogéneos que conviven con diferentes plataformas estéticas.

Este **devenir** del territorio también implica las transformaciones del concepto de naturaleza, la cual es y ha sido siempre una construcción cultural, algo que está en **continua mutación**, una idea que se construye y que cada cultura percibe de manera distinta. Las **relaciones ambientales** son variables, unas actúan con más incidencia que otras, depende de las interacciones creadas y las prácticas habituales. Se construyen y no aparecen de manera instantánea, son producidas como cambios en los tejidos que afectan las **texturas**, como desordenes sistémicos, que en algunas ocasiones no contaminan ni trastornan y en otras ocasiones son explotadoras y depredadoras.

*La confusión entre ambiente y naturaleza, es errónea y está conduciendo a deformaciones de la **gestión ambiental** y para esto es preciso colocar en su lugar lo que se ha venido denominando en algunas aproximaciones teóricas el ambiente construido y el ambiente socioeconómico, o sistematizar las interrelaciones entre ecosistema y cultura. (Carrizosa, 2001, 21).*

“Los problemas ambientales se construyen, material, discursivamente, dejan de tener sentido específico sin una referencia de fondo a la naturaleza como tal” (Brand y Prada, 2003, 102).

Esta **construcción permanente**, además requiere comprender el **concepto de límite** entre lo natural y artificial, “el cual se mide en comparación a dos momentos y la concepción para determinar qué es naturaleza depende del señalamiento de esa separación” (Giraldo, 2005: 271), el cual constituye una frontera dinámica. El **establecimiento de un límite** indica un antes y un después, y está hecho para separar las **bipolaridades** existentes en el pensamiento. En realidad tal delimitación no existe, son **límites simbólicos**, urdimbres mentales que delimitan, diferencian y hasta excluyen. Estos límites conviven simultáneamente y son variantes porque depende de cada visión y proyección de la cultura sobre la naturaleza, y así mismo se devienen en **arquitecturas** diferentes, se vive en un tejido de múltiples delimitaciones.

Desde esta perspectiva, **lo ambiental** es inasible e intangible y se **entiende como un concepto** constituido por **diferentes límites** que integran mundos ambientales diversos, que

definen umbrales diferentes entre lo natural y lo construido, unos incluyentes y otros excluyentes, que ponen en juego constante la **oferta** y **demanda**, ubicando lo ambiental en un concepto de límites mentales entre el sistema natural y el sistema sociocultural, y “en el **centro de debate** y de los conflictos territoriales, convirtiéndose en la referencia principal de reivindicaciones acerca de la calidad de vida y portador del interés colectivo en disputa” (Brand, 2001, 286). De esta manera, lo ambiental se constituye en un **pensamiento en construcción**, que interpreta los problemas ambientales como asuntos culturales, que se fundamentan en la organización de ideas que requieren de la filosofía.

Condiciones prospectivas

La prospectiva consiste en la identificación de un futuro posible y su aplicación en el desarrollo de los territorios implica su visualización como una estructura dinámica que representa espacialmente una política pública, cuyos elementos ejercen relaciones de interacción e interdependencia entre factores económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales. Dentro de ejercicio de prospectiva se utiliza la **técnica de análisis estructural** porque:

Permite identificar los elementos de un problema y mostrar la manera como estos guardan relación unos con otros. Parte del principio que una variable (o elemento) se explica por la influencia que ejerce sobre otras y por las variables de las cuales depende. (Mojica, 1991, 17)

Teniendo en cuenta que el OT implica el análisis de variables que caracterizan y afectan su estructura relacional que depende de relaciones unas más influyentes que otras, la técnica del análisis estructural es de gran utilidad para precisar la metodología que orienta las decisiones sobre el desarrollo de una región. “Este análisis constituye una ayuda para quien toma las decisiones, no un sustituto. Tampoco pretende describir con precisión el funcionamiento del sistema, sino poner en evidencia las principales características de su organización” (Godet, 1995, 106). El análisis estructural aplicado al OT debe tener en cuenta una coordinación vertical, horizontal y temporal.

*La **coordinación vertical** hace referencia a la acción concurrente y armónica entre los distintos niveles territoriales que tienen **jurisdicción administrativa** sobre el territorio. La **coordinación horizontal**, se refiere a la concurrencia y armonía de las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en el territorio. La **coordinación temporal**, tiene que ver con la continuidad en el tiempo de la política ordenadora aunque cambien los gobiernos, de modo que la construcción de los escenarios prospectivos o futuros sea posible. (Massiris, 2000)*

Este análisis permite caracterizar el OT y OA de manera articulada porque ofrece la posibilidad de describir esta estructura mediante el uso de una **matriz que interconecta** todos sus componentes de manera integral y permite estudiar las relaciones y determinar las **variables claves** que afectan el sistema entre numerosas variables previamente

identificadas. Esta selección de variables permite a su vez una clasificación en función de su motricidad y dependencia.

Condiciones competitivas

Las **condiciones** competitivas también actúan como condiciones del OT, pero de características **externas** al territorio, porque corresponden a los grandes retos propios de la globalización. De esta manera las estrategias de la competitividad también son consideradas propuestas de desarrollo y además, inevitables en las actuales disposiciones del OT. Brand y Prada (2003) plantean que las ciudades y las regiones han asumido el carácter de unidades territoriales claves y de nuevas plataformas económicas para competir en los mercados internacionales.

Ante este desafío urbano las regiones se ven en la tarea de ajustar la imagen de sus ciudades y promocionarse activamente en un mundo altamente competitivo. Surgen entonces temas como las <ciudades marketing>, en donde las ciudades son asociadas a productos que se promocionan al exterior con proyectos urbanos “a través de las múltiples imágenes de los escenarios y actividades que constituyen su identidad: los centros religiosos, los museos, las plazas públicas, los grandes eventos, las festividades tradicionales, los nombres de lugares y quienes allí habitan” (Carbonell, 2006, 2). Estos ofrecimientos van a acompañados de infraestructuras que garantizan el propósito de las <ciudades como marcas>¹⁰ para la oferta de servicios locales y regionales con proyecciones internacionales, los cuales se convierten en los territorios deseados a los cuales se les apuesta las iniciativas locales. “El problema de la **competitividad de las regiones**, el desarrollo de su vocación económica y la construcción permanente de sus ventajas comparativas es ahora un asunto vital, no solo para el desarrollo económico, sino para la supervivencia de las regiones” (Cárdenas, 2000, 64).

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

¹⁰ Al respecto ver: CARBONELL, Carlos (2006) *Ponencia “Identidades y mercadeo de destinos turísticos urbanos: el caso de Bogotá, D.C.* Coloquio Internacional de Desarrollo Territorial y Turismo Sostenible del 17 al 21 de agosto de 2006. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Los municipios requieren el intercambio de experiencias entre alcaldías, porque ningún municipio es capaz de resolver por separado sus problemas de OT. La combinación de municipios permite la consolidación regional y sus territorios ganan al lograr una mejor planificación del territorio, teniendo en cuenta que para el planteamiento de proyectos comunes de desarrollo económico **sólo será viable si los municipios aúnan esfuerzos**.

*La globalización ofrece entonces oportunidades y desafíos tanto para las localidades grandes e intermedias, como para la mayoría de los **municipios pequeños**. En este contexto, el tamaño de la ciudad o la simple disponibilidad de recursos son menos importantes que factores como la mentalidad y disposición estratégica de los agentes interesados en buscar condiciones que promuevan la productividad, la imagen que proyecten los municipios a escala transregional, la identificación de funciones que pueden cumplir las jurisdicciones en el desarrollo regional, y el flujo de relaciones que establezcan dentro de un espacio productivo. (Ospina, 2001, 23).*

El concepto de **competitividad sistémica territorial** no trata la competencia entre territorios aislados, sino a través de un **conjunto de encadenamientos que conforman redes relacionales**. Este enfoque considera la **capacidad asociativa** de los municipios, las **conexiones entre varios niveles de acción**; la **flexibilidad para conformar alianzas**; las **funciones municipales en un ámbito regional** y el **funcionamiento de redes locales** de actores públicos y privados dentro de una estrategia de desarrollo territorial y señala que el esfuerzo por ser territorios competitivos y atractivos en los mercados es resultado de un esfuerzo conjunto de **redes locales**, que presentan un **alto grado de conexión** con las **redes globales**. “Cada sector piensa en función de sí mismo y nadie reflexiona acerca del **efecto conjunto** ni del impacto producido sobre las posibilidades de ejercer un adecuado gobierno local y territorial” (Cuervo, 2000, 43).

Por tanto, leyes que clasifican los municipios como lo hace la Ley 617 de 2000, referida a la categorización de las entidades territoriales de acuerdo a su capacidad de gestión administrativa y fiscal, número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación, se limita a asuntos funcionales del interior del municipio, desconociendo capacidades, posibilidad de ofrecimientos de servicios diferentes y relaciones supramunicipales que fortalecen la competitividad de las regiones, y a su vez, también contribuyen a la descentralización territorial, entendiendo que esta no es sólo referida a los municipios sino a las otras entidades.

*“La experiencia internacional prueba que la creación de competencias ajustadas a capacidades diferenciales en cuanto a tamaño de municipios, recaudo de ingresos propios y niveles de desarrollo institucional, reduce el riesgo de la inviabilidad de las entidades territoriales, al tiempo que permite desmentir el mito que los municipios pequeños no sirven. Por el contrario, regímenes **respetuosos de la heterogeneidad** hacen posible corroborar que el nivel local en la forma de municipalidad es un instrumento para consolidar la presencia de lo público sobre el territorio” (Becker et al., 2003, 11).*

Sergio Boisier determina que es necesario:

*Al hablar de desarrollo en un territorio (nación, región, etc.) distinguir entre un cierto número de valores **universales**, como libertad, democracia, justicia, paz, solidaridad, igualdad (o equidad o ausencia de discriminación), ética, estética, **heterogeneidad** y **alteridad**, sin los cuales es impensable el desarrollo en general; y otro número de valores **singulares**, propios del territorio en cuestión, que son los valores que confieren una identidad, la que unifica hacia adentro, y distingue y separa hacia fuera; sin este segundo conjunto no será posible conformar una fuerte comunidad imaginada que haga del propio territorio su principal referente identitario y que haga viable la **cooperación y solidaridad interna**.*

Así lo plantea Ospina (2001) cuando se refiere al concepto de competitividad urbana en cuanto a la existencia de:

*Una jerarquía urbana en la medida en que hay una potencial división del trabajo entre las ciudades: mientras que algunas de ellas pueden proveer servicios para los mercados regionales o subnacionales, otras pueden atender los mercados nacionales; finalmente otras se vinculan directamente a los mercados globales, y forman así una **red compleja de producción de los servicios** necesarios para garantizar la productividad local, regional y nacional. (Ospina, 2001, 23).*

Esta jerarquización previamente definida implica “aceptar el papel **protagónico de los municipios**, que **se transforman progresivamente** en centros de desarrollo político, económico, social y cultural, como motores de una región” (Ospina, 2001, 25).

En América Latina es posible identificar, además de la primacía de una gran ciudad en cada país, urbes intermedias cuya importancia y tamaño las convierten en actores económicos y políticos por derecho propio. Igualmente se han organizado redes de ciudades y municipios más pequeños, que unen fuerzas para ganar competitividad a nivel regional dentro de esta división del trabajo” (Ospina, 2001, 23).

La competitividad sistémica también es considerada <la nueva competencia territorial>, como lo denominan Fritzsche y Vio (2005), la cual es definida de la siguiente manera:

El papel activo que deben cumplir las instituciones y distintos actores sociales y económicos ligados a un determinado territorio para promover la articulación de los distintos agentes productivos, las relaciones de colaboración, el logro de sinergias, la difusión y construcción de conocimientos, todo lo cual contribuye a generar una competitividad sistémica que no puede concebir a los agentes aislados de su entorno, sino como parte del mismo y contribuyendo a que el territorio del que forma parte se consolide como sistema productivo competitivo en el contexto de las nuevas condiciones sociales y económicas que se conforman a partir del proceso de reestructuración industrial y globalización económica. (Fritzsche y Vio, 2005, 7)

Competitividad sistémica** se refiere a la situación fluida por medio de la cual un conjunto diverso de fuerzas sociales, políticas, económicas, e incluso culturales – tanto internas como externas a las empresas económicas o a las **entidades públicas** – **interactúan**, para producir resultados positivos de crecimiento económico en un marco territorial definido. Se trata de un esfuerzo por encontrar situaciones en donde los diferentes agentes sociales identifican explícitamente, **de manera

concertada, las mejores configuraciones de organización para combinar sus fuerzas. Ello permite orientar o regular el ritmo del desarrollo económico territorial como si fuera un proceso constante de aprendizaje. (Ospina, 2001, 27).

Este enfoque competitivo considera como condicionante imprescindible la **combinación de escalas territoriales**, en tanto se trata de **sistemas flexibles e interdependientes**, a diferencia del aislamiento que se puede encontrar en muchos municipios del país, para lo cual no necesariamente tienen que coincidir con los límites político-administrativos. Esta **multiplicidad de conexiones** exige complejidad para la ordenación de los territorios, permitiendo la construcción de **emergencias sistémicas** de diferentes escalas territoriales, que se entienden como los **ordenamientos transitorios**. Considerando el tema de la gestión incluyente y asociativa, la planificación de proyectos regionales:

Sin articulación ni acciones coordinadas entre los gobiernos locales (...) van al fracaso o por lo menos lograrán menos de lo que sus objetivos plantean. Cabe señalar que los procesos económico-territoriales no reconocen los límites jurisdiccionales para su despliegue; por tanto, una intervención pública orientada a ordenarlo no puede plantearse sólo en el marco de la propia jurisdicción (Fritzsche y Vio, 2005, 6).

En las condiciones de la competitividad sistémica prevalece el orden de la alianza (Deleuze y Guattari, 1988) para ordenar dinámicamente el territorio.

No desacredita su aplicación en grandes regiones metropolitanas, sino que implica que la existencia de un ambiente o entorno favorable para la creación de innovaciones (que constituyen una condición necesaria para la competitividad) no depende exclusivamente de los sistemas productivos locales pensados desde una escala municipal, sino que debe ser el reflejo de una acción coordinada, pensando en la escala de la región metropolitana. (Fritzsche y Vio, 2005, 8).

- Competitividad regional

Una de las estrategias adoptadas por el país para lograr la **competitividad de las regiones** es la **promoción de macroproyectos**, los cuales son considerados proyectos de gran impacto económico sobre las finanzas públicas por ser motores de grandes inversiones. “En cuanto a la espacialidad de la **ciudad competitiva**, se privilegian los nuevos requisitos de infraestructura o macroproyectos (...) los componentes urbanísticos indispensables para entrar y participar mas o menos dignamente en la economía globalizada” (Brand y Prada, 2003, 5). Sin embargo, estas ciudades deben organizarse en regiones, porque se han convertido en las instancias claves de la política de desarrollo territorial y de los modelos de competitividad internacional.

La división de Colombia por regiones es un tema de gran actualidad desde la expedición de la Constitución de 1991, ya que esta abrió la posibilidad para la creación de organismos

supra-departamentales que tengan como propósito el desarrollo económico y social de los territorios involucrados.

“Cualquier política económica encaminada a lograr una convergencia en los niveles de ingreso per cápita de las ciudades y regiones colombianas tendrá que tener, necesariamente, un fuerte componente de inversión en educación e infraestructura y de fortalecimiento de las instituciones, para poner a las regiones pobres en condiciones que les permitan competir con las más prosperas al pie de igualdad. De lo contrario, lo que veremos en los próximos años es la fragmentación del país entre ciudades pobres y estancadas y ciudades dinámicas y prosperas, entre regiones rezagadas y regiones en auge. Es decir, un país crecientemente polarizado en términos económicos y como resultado, probablemente también en lo político” (Galvis y Meisel, 2001, 85).

De acuerdo a la ley 388/97 los macroproyectos son **instrumentos para la participación en el desarrollo urbano y herramientas de gestión urbana** que posibilitan una acción coordinada y fluida de diferentes escalas territoriales, desde la nación hasta el municipio y en su artículo 14 los **macroproyectos urbanos** se definen como:

*El conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una **operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad.** Todos los macroproyectos urbanos deberán involucrar como mínimo las siguientes características comunes”:*

- *Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado.*
- *Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta.*
- *Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una **equitativa distribución de cargas y beneficios** entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que esta ley crea o modifica con dicho propósito.*

La ejecución de **actuaciones urbanas integrales** se desarrollarán mediante macroproyectos urbanos, las cuales se entienden de acuerdo al artículo 113 de la misma ley como los “programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias”.

De otro lado, teniendo en cuenta los referentes para el proyecto de la LOOT, los cuales se basaron en un análisis de la legislación internacional sobre el OT de algunos países de Europa y Latinoamérica se determinó que:

*En la legislación de los modelos europeos la problemática y política de Ordenamiento Territorial tiene como uno de sus ejes fundamentales la **búsqueda de la competitividad en un mundo global,** centrando la atención en fortalecer la organización institucional para el desarrollo territorial en los*

*niveles regionales de manera que facilite la coordinación y convergencia de acciones entre el nivel nacional y los territoriales, y entre estos y los espacios internacionales. Se destaca la **importancia otorgada a los niveles regionales (asociación de entidades territoriales, cohesión alrededor de identidades históricas, socioculturales e integración de ventajas competitivas que les permita a las entidades territoriales constituirse en cuasi-Estados y cuasi-Empresas)**. (DNP, 1999, 7).*

*“Las ciudades y **regiones** se convirtieron en las **plataformas claves** para establecer las condiciones necesarias de **competitividad**, tanto en lo **infraestructural** como en el fortalecimiento de clusters o asociaciones libres de empresas, sectores y cadenas de producción, así como la flexibilización y capacitación de los mercados laborales” (Prada, 2001, 159).*

“En cuanto a la espacialidad de la **ciudad competitiva**, se privilegian los nuevos requisitos de **infraestructura** o **macroproyectos** (...) los componentes urbanísticos indispensables para entrar y participar mas o menos dignamente en la economía globalizada” (Brand y Prada, 2003, 5). De acuerdo a estos autores estas **unidades territoriales claves** de la política de desarrollo territorial, también son conocidas como las **nuevas plataformas económicas** para competir en los mercados internacionales. Ante este desafío urbano propio de la globalización, las regiones se ven en la tarea de ajustar la imagen de sus ciudades y promocionarlas activamente y la **competitividad económica** se propone como una estrategia de desarrollo orientada hacia la acción. “El problema de la **competitividad de las regiones**, el desarrollo de su vocación económica y la construcción permanente de sus ventajas comparativas es ahora un asunto vital, no solo para el desarrollo económico, sino para la supervivencia de las regiones” (Cárdenas, 2000, 64).

Es decir, una condicionante para la competitividad regional es el desarrollo de **infraestructura**, la cual es:

*Entendida como el conjunto de equipamientos empleados en los sectores de transporte, telecomunicaciones, y minas y energía, representa un soporte fundamental para el desarrollo económico, por ser **motor de crecimiento** de otros sectores y servir de base para el desarrollo de la actividad económica mediante la reducción en los costos de transacción, transporte e insumos. (DNP, 2005, 13).*

Teniendo en cuenta que “mejorar el volumen de mercancías que puede entrar y salir del país no puede hacerse sin contar con una **infraestructura del transporte** que comunique eficientemente los centros densamente poblados, con las costas y las fronteras del país” (Carmona, 2001, 198).

En la Visión Colombia 2019 se determinó que:

*“Colombia requiere una **infraestructura eficiente para el crecimiento económico y el desarrollo social del país**: con cobertura universal, que esté al alcance de toda la población y las empresas; que permita aprovechar las oportunidades de la globalización e **integre** al país con el mundo, en general, y con el eje Panamá-Puebla y con Suramérica, en particular; con esquemas empresariales*

eficientes; con creciente participación del sector privado; y con un marco institucional y normativo que fomente la inversión, la eficiencia y la innovación” (DNP, 2005, 36)

Otro asunto importante, es el que plantea Cuervo (2000) en cuanto a la falta de **sistemas de compensación regional** en el desarrollo económico, para equilibrar las dificultades del ordenamiento territorial.

*“La construcción de **redes de comunicación y transporte** y de **grandes equipamientos de infraestructura productiva** tienen un impacto directo sobre las posibilidades de crecimiento económico y nivelación de condiciones de empleo, ingreso y productividad regionales. No obstante, las decisiones más importantes se toman en función de la capacidad de cabildeo político y gremial sin considerar los impactos regionales ni nacionales. Así, este componente mayor de **compensación y equilibramiento** de las condiciones regionales de desarrollo está por fuera de todo sistema de planeación y control que considere fórmulas que atiendan la necesidad de reducir los desequilibrios territoriales” (Cuervo, 2000, 44).*

La generación de **sistemas de compensación regional** sirve también como una alternativa para desarrollar proyectos de manera conjunta entre municipios heterogéneos en cuanto a su capacidad de gestión. “Las regiones ponen de presente la necesidad y conveniencia de que los departamentos emprendan **macroproyectos comunes** en vez de **dispersar sus esfuerzos** en iniciativas semejantes sin el alcance requerido para garantizar su éxito” (Cuervo, 2000, 42). Esta opción contribuye a disminuir costos porque los macroproyectos integrarían programas y recursos intersectoriales, intermunicipales y hasta interdepartamentales, que seguramente trascenderán los periodos electorales.

La construcción de región desde la nación consiste en la **promoción de macroproyectos** como estrategias adoptadas desde el gobierno central para lograr la **competitividad de las regiones**, los cuales son considerados proyectos de gran impacto económico sobre las finanzas públicas por ser motores de grandes inversiones. Esta alternativa de regionalización posibilita efectos desbordantes en sus municipios vecinos dependiendo de sus ámbitos de gestión local. Así mismo, entendiendo que las ciudades y las regiones se han convertido en **unidades territoriales claves** de la política de desarrollo nacional, también reconocidas como las **nuevas plataformas económicas** para competir en los mercados internacionales.

2.3. REFERENTES LEGALES

Este marco legal comprende todo lo relacionado con las definiciones del OT y OA, sus instancias de aplicación e instrumentos de planificación.

2.3.1. Ordenamiento Territorial y Ambiental

Desde el punto de vista jurídico, los procesos de ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental están inscritos en un marco normativo soportado por normas distintas, las cuales diferencian sus acciones en especial en los alcances de la ley 388 de 1997 para el OT y la ley 99 de 1993 para el OA. “La **ley 99 de 1993**, concibe el **Ordenamiento Ambiental del Territorio** como uno de los **temas básicos de la gestión del ordenamiento Territorial**” (Andrade, 1998: 36) y la ley 388 de 1997 en sus referentes conceptuales define lo ambiental como una dimensión y así mismo, como **factor de desarrollo**. “Si bien el **ordenamiento ambiental** se asimila a una disciplina y un ámbito propio, constituye sin lugar a dudas fundamento de procesos de ordenamiento territorial” (Martínez, 2004, 18).

Las “Bases ambientales para el ordenamiento territorial municipal en el marco de la Ley 388 de 1997” establecen **cuatro temas básicos** que constituyen la dimensión ambiental del territorio:

- 1) Uso, manejo y ocupación del territorio.
- 2) Ecosistemas estratégicos a nivel local.
- 3) Cuencas hidrográficas que abastecen acueductos municipales y veredales.
- 4) Áreas de amenazas y riesgos naturales.

Estos ecosistemas naturales se denominan **oferta** de bienes y servicios ambientales o base natural de sustentación y tiene diferentes formas de aprovechamiento, que se conocen como **demanda** social de bienes y servicios ambientales, la cual corresponde a las actividades que desarrolla el hombre sobre el territorio, referidas a su uso, manejo y ocupación, las cuales pueden implicar áreas de amenaza y riesgo natural. Los problemas ambientales surgen cuando hay mayor demanda social sobre la oferta ambiental y el logro de la sostenibilidad surge en el momento en que los dos factores se encuentren en equilibrio. En este sentido, el Ministerio plantea:

Lo ambiental como factor de desarrollo, se constituye en un aspecto fundamental para orientar los procesos de reconfiguración territorial tanto al interior como en relación con el entorno municipal en términos de: la localización y delimitación de áreas o ecosistemas estratégicos, redefinición de usos y localización de actividades, manejo conjunto de ecosistemas compartidos, entre otros, bajo criterios de sostenibilidad, competitividad y equidad” (Min. Ambiente, 1998 a, 5).

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 388/97, el **plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica** constituye **norma de superior jerarquía** y determinante de los planes de ordenamiento territorial y posteriormente el Decreto 1729 de 2002 (sobre cuencas hidrográficas) en su artículo 17 define que “las normas sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables previstos en un plan de ordenación de una cuenca, priman sobre las disposiciones generales dispuestas

en otro ordenamiento administrativo”. En este sentido el ordenamiento ambiental tiene una posición jerárquica con respecto al ordenamiento territorial.

Tabla 1. Diferencias normativas entre OT y OA

ORDENAMIENTO TERRITORIAL	ORDENAMIENTO AMBIENTAL
<p>Es “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes” (art. 5, ley 388/97).</p> <p>“El ordenamiento del territorio tiene por objeto dar a la planeación económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (art. 2, decreto 879/1998)</p>	<p>Es una “función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (art. 7, ley 99/93).</p> <p>“La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos. La ordenación así concebida constituye el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica” (art. 4, decreto 1729 de 2002).</p>
PLANEACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO	PLANEACIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO
<p>Se encarga de “orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (art. 5, ley 388/97).</p>	<p>Se encarga de “garantizar la planificación integral por parte del Estado, del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución” (art. 68, ley 99/93).</p> <p>“La planificación ambiental es la herramienta prioritaria y fundamental para el cumplimiento de los objetivos de las Corporaciones y para garantizar la continuidad de las acciones”. (art. 7, decreto 1768 de</p>

ORDENAMIENTO TERRITORIAL	ORDENAMIENTO AMBIENTAL
	1994) “El Ministerio y los Institutos de carácter científico fomentarán el desarrollo y difusión de los conocimientos, valores y tecnologías sobre el manejo ambiental y de recursos naturales, de las culturas indígenas y demás grupos étnicos”. (art. 22, ley 99/93)
PLANEACIÓN FÍSICA REGIONAL	PLANIFICACIÓN AMBIENTAL REGIONAL
<p>La planeación física del territorio se fundamenta en un ordenamiento físico-territorial, tal como se expresa en las competencias en materia de OT en el ámbito departamental, metropolitano y municipal y debe estar “en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales” (art. 7, ley 388/97)</p> <p>“El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales” (art. 6, ley 388/97)</p>	<p>“Es un proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible que permite a una región orientar de manera coordinada el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, para contribuir desde lo ambiental a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales. La planificación ambiental regional incorpora la dimensión ambiental de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial de la región donde se realice” (art. 1, Decreto 1200/2004).</p>

Fuente: Elaboración propia

Ambos ordenamientos coinciden en cuanto son definidos como un conjunto de funciones que regulan, orientan y planifican el territorio, con referencias espaciales y con procesos acordes con las dinámicas económicas, sociales y culturales, a fin de garantizar el desarrollo sostenible del territorio. La propuesta para el desarrollo presente en ambos ordenamientos posee **el mismo principio rector**: coordinación entre la dimensión territorial y ambiental a través del equilibrio entre el aprovechamiento económico de los recursos naturales y la conservación de estos con el fin de lograr el desarrollo sostenible del territorio en armonía con las tradiciones históricas y culturales. La **gestión para el desarrollo** tanto en el OA y en el OT se plantea como la coordinación y coherencia que debe existir entre los escenarios de planificación en sus diferentes ámbitos territoriales incluyendo la articulación con los planes de gobierno municipales y departamentales, y estos a su vez en armonía con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo.

Ambos ordenamientos **actúan como políticas de Estado**, y exigen una visión democrática, participativa e integradora. En 1996 Andrade plantea que “el **punto de contacto** de los procesos de OT y OAT está en la planificación del uso del territorio, como factor básico para avanzar hacia el desarrollo sostenible” (Andrade, 1996. En: Min. Ambiente, 1998, 8).

La política ambiental plantea los siguientes **principios normativos** que deben cumplir las entidades territoriales en cuanto a la planificación ambiental, “a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación” (art. 63, ley 99/93). Los principios exigidos en esta ley son: armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

***Principio de Armonía Regional.** Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental.*

***Principio de Gradación Normativa.** En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.*

***Principio de Rigor Subsidiario.** Las normas y medidas de policía ambiental “podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten (art. 63, ley 99/93)*

Las actuaciones de las entidades territoriales en materia de planeación se deben regir bajo los principios expresados en el artículo 3 de la ley 152/94, se destaca el numeral b porque trata la ordenación de competencias para el contenido de los planes de desarrollo, los cuales deben estar bajo los criterios de concurrencia, **complementariedad** y subsidiariedad expresados de la siguiente manera:

***Concurrencia.** Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.*

***Subsidiariedad.** Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.*

***Complementariedad.** En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquellas tenga plena eficacia (art. 3, ley 152/94)*

De acuerdo a la normatividad, la **planeación ambiental** debe sujetarse a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario y la **planeación del desarrollo** a los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para la ordenación de

competencias de las entidades territoriales. Estos principios se inscriben en el concepto de la <planificación en cascada>, que significa coherencia ascendente, descendente, horizontal y vertical para la planificación tanto entre políticas sectoriales como entre sus escalas territoriales logrando así una planificación encadenada, que exige la dependencia entre unos y otros, en la cual se van concretando gradualmente las determinaciones territoriales cuando desciende el nivel.

Tabla 2. Planificación en cascada

						
Aumento del grado de concreción de la planificación cuando se desciende de nivel		POLÍTICA SECTORIAL	Educación	Salud	Seguridad	Transporte
		NIVEL TERRITORIAL				
		Regional				
		Departamental				
		Municipal				

Fuente: Elaboración propia

De otro lado, las diferencias entre el OT y el OA se concentran en que el **OT** se encarga de la **utilización, transformación y ocupación del espacio**, mientras que el **OA** no transforma el espacio, sólo se limita al **diseño y planificación del uso** del territorio. Adicionalmente, el OT se fundamenta en la planeación física, en cambio el OA destina sus acciones a la planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El OT se considera una herramienta para la planificación, gestión, regulación, transformación y ocupación del territorio y el OA se define como una herramienta para la planificación y gestión ambiental. El OT transforma, ocupa y utiliza el territorio en armonía con el medio ambiente y el OA garantiza la funcionalidad y sostenibilidad ambiental del territorio.

Este marco normativo permite relacionar en términos generales el **OT** con el significado de lo **artificial**, con los contenidos físicos y el **OA** con lo **natural**, es decir acciones diferenciadas

entre lo físico-territorial y lo ambiental-natural. Desde este punto de vista del fraccionamiento de los escenarios naturales y artificiales, los profesionales que se ubican en escenarios ambientales-naturales consultan la ley 99/93 y los que se identifican en escenarios físico-territoriales, la ley 388/97, los primeros interesados por lo natural y los segundos por lo construido, pero como esferas de acción independientes. Los que proyectan ordenaciones ambientales se convierten en los actores que obstaculizan las acciones de los que planifican físicamente el territorio, y viceversa. Esta situación genera dos tipos de ordenamientos, que concentran esfuerzos paralelos y no se encuentran, las entidades ambientales por un lado y las territoriales por otro. La escisión disciplinaria entre los ambientales-naturales y los físicos-territoriales genera desencuentros conducentes a competencias y forcejeos entre entidades al momento de proyectar la ordenación del territorio, porque para unos prima el OT y para otros el OA, dependiendo de sus enfoques, intereses y necesidades.

El problema radica en que no existe coordinación entre ambos ordenamientos, la normatividad exige la relación armónica entre el ordenamiento territorial y ambiental, acorde con los intereses de la población y en procura del desarrollo armónico de las regiones. Se ordena para dar cumplimiento a un solo tipo de ordenamiento, desconociendo la articulación con las otras políticas públicas y los otros niveles territoriales.

El ordenamiento del territorio es considerado por algunas corrientes como de naturaleza física, sin embargo, para el Ministerio de Desarrollo Económico, el ordenamiento es concebido como un proceso integral en el que participan todos los actores sociales en todas las dimensiones y expresiones del desarrollo como lo cultural, político, social, económico y ambiental. (Min. Desarrollo Económico, 1997, 30).

Persiste entonces, un ordenamiento desarticulado y fraccionado que se repite en el ámbito municipal. Aunque el concepto de sistema permea tanto los conceptos del ordenamiento territorial y ambiental, no construyen una **conexión intersistémica** y no poseen mecanismos que se integren a una gran matriz, apenas se construye una integración al interior de los sectores, no de los sistemas como conjuntos. Esta situación también se ve reflejada a nivel local, cuando en los planes de ordenamiento territorial se encuentran términos como sistemas estructurantes a los cuales pertenecen los siguientes sistemas: ambiental, de equipamientos, vial y de transporte, de espacio público y de servicios públicos. En este caso cualquiera de estos < sistemas > se interpreta como un componente más que se deposita en el recipiente inmóvil del territorio con una delimitación fija, creyendo que con la adición de la palabra sistema resultará una visión conjunta del territorio.

Además, proyectan mapas diferentes, con unidades espaciales y texturas disonantes, por lo tanto no arman urdimbres. No estamos construyendo un ordenamiento del territorio, estamos contribuyendo al desorden de los territorios porque se planifica sin coordinación y sin revisión del cumplimiento de los intereses propuestos. Por lo tanto, los mandatos constitucionales de autonomía, sostenibilidad y conformación de región se dificultan en el momento de crear alianzas entre lo ambiental y lo físico-territorial.

Este es un tema de especial trascendencia, que requiere un esfuerzo significativo por parte de las instituciones ambientales y los agentes que participan en los procesos de ordenamiento territorial; para avanzar en el desarrollo de la relación entre ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. (Martínez, 2004, 131).

La ordenación de los territorios es un proceso que se construye y requiere la comprensión del territorio como una unidad integrada y no como capítulos independientes que se juntan como piezas de un rompecabezas a través de una **escisión disciplinaria del conocimiento**. La diferenciación entre ordenamientos no contribuye a una **visión integradora**, porque direccionan sus intereses sectoriales ya sea hacia una ordenación físico-territorial o ambiental-natural. **Lo importante son las conexiones de sus componentes**, más no su entendimiento a través de sectores aislados. Esta consideración surge en el momento de analizar el medio natural y el construido como mundos diferentes, con visiones reducidas y focalizadas en sus objetos de estudios.

*Hasta ahora el país no ha desarrollado una política territorial unificada e integrada, que comprenda todos los aspectos sectoriales en su dimensión espacial de forma coherente; por el contrario, existen una serie de **políticas** de carácter sectorial, **dispersas**, que al momento de proyectarse en la nación y las entidades territoriales generan conflicto. (Andrade, 1998, 43).*

Para ambos ordenamientos no se ha clarificado que las decisiones para el manejo del territorio trascienden los límites jurisdiccionales y así como el ordenamiento ambiental trata temas como la ordenación de cuencas, esta no diferencia fronteras político administrativas, son decisiones de superior jerarquía al ámbito municipal y departamental. Lo mismo sucede para el manejo de las dinámicas urbanas que abarcan territorios mayores a los municipales y hasta los departamentales. Por lo tanto exige un ordenamiento flexible y con capacidad de adaptación ante la dinámica territorial.

2.3.2. Instancias de aplicación

En el ámbito del OT se definen las **entidades territoriales** y las **entidades administrativas** como las instancias que definen el ámbito espacial en los cuales se aplican las disposiciones del ordenamiento para la administración y gestión del territorio. Para las diferentes entidades la legislación colombiana ha desarrollado competencias diferentes.

Tabla 3. Referentes conceptuales

REFERENTES ADMINISTRATIVOS Y DE GESTIÓN			
Instancias de aplicación		Instrumentos de planificación	
Herramientas de Gestión Regional			
Entidades Territoriales	Nación	Plan de Desarrollo Nacional	Estrategias

	Departamento	Plan de Gestión Ambiental Regional	multiescalares y multijurisdiccionales Comités de Integración Territorial
		Plan de Desarrollo Departamental (PDD)	
	Municipio	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	
		Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	
Entidades Administrativas y de planificación	Área Metropolitana	Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM)	
Otras regiones (aunque no tienen soporte legal son incluidas en proyectos de ley)	Ecorregión Eje Cafetero	Aunque son carentes de instrumentos legales definen estrategias de planificación supramunicipales, multiescalares y multijurisdiccionales	
	Región Metropolitana		
	Ciudad-Región		

Fuente: Elaboración propia

Entidades territoriales

De acuerdo a la CP en su artículo 287 “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: i) Gobernarse por autoridades propias; ii) Ejercer las competencias que les correspondan; iii) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y iv) Participar en las rentas nacionales”. Es decir, su característica fundamental radica en su autonomía.

De acuerdo a la CP en su artículo 286 se define: “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”. Adicionalmente, las **competencias políticas y funciones administrativas del Estado están distribuidas territorialmente**, con el fin de generar una descentralización y desconcentración de funciones, tal como está consagrado en los principios fundamentales de la CP Colombia es una República “descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”.

Estas entidades territoriales son clasificadas por (Martínez, 2004) en tres escalas de planificación: i) **escala regional**: regiones administrativas y de planificación, y departamentos, ii) **escala intermedia**: provincias y iii) **escala local**: distritos, municipios y territorios indígenas. La Ley 60 de 1993 establece competencias diferenciales para las entidades territoriales, clasificando las funciones que deben cumplir la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios.

- Regiones Administrativas y de Planificación

La CP posibilita que las **regiones** se puedan constituir en **entidades territoriales** tal como los departamentos y los municipios (art. 286, CP). Sin embargo, tanto para la conversión de una región a entidad territorial como para una nueva configuración del territorio colombiano

se requiere la ley orgánica (art. 307, CP), de ahí su importancia para el OT. De acuerdo al artículo 306 de la Constitución Política: “Dos o más departamentos podrán constituirse en **regiones administrativas y de planificación**, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”. En este contexto, las Regiones Administrativas y de Planificación también conocidas como las RAP’s son las entidades territoriales mayores porque agruparían más territorio al estar constituidas por varios departamentos, sin embargo mientras que las regiones administrativas y de planificación no gestionen su paso a entidades territoriales seguirán con su misma condición de entidades administrativas y de planificación. La conformación de las RAPs sería el primer acercamiento a un Estado Región con autonomía y poder regional

- Provincias

El uso de las provincias como unidades territoriales tiene referentes históricos porque se remonta a períodos de la Colonia y fue a través de estas unidades territoriales que el país estuvo organizado hasta el siglo XIX. Las provincias agrupan municipios con características relativamente homogéneas y necesidades comunes. En el país existen provincias en los departamentos de Santander, Boyacá y Cundinamarca, las cuales agrupan municipios circunvecinos del mismo departamento, condición que también se convierte en una limitante para la organización regional del estado colombiano.

De acuerdo, a Martínez (2004) las provincias corresponden a la escala intermedia entre el municipio y el departamento. La CP establece en su artículo 321 que las funciones de las provincias serán las que “les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran. Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley”. Es decir, sus funciones son más amplias a las de las áreas metropolitanas, pero menos flexibles que estas porque la CP impide combinar municipios de diferentes departamentos. El país debería promover la conformación de provincias pero corrigiendo el artículo 321, para que estas **asociaciones municipales** se conviertan en entidad territorial, como la unidad por excelencia para la escala intermedia de la división político-administrativa.

- Distritos

Los distritos se caracterizan por poseer un régimen especial, y su aspiración principal radica en la “participación en las rentas de la nación” (art. 287, CP). En algunos casos reciben facultades que corresponden con las establecidas para los departamentos. Tienen la posibilidad de organizar el territorio en localidades para descentralizar sus funciones. En el país existen cuatro Distritos: i) Distrito Capital Bogotá; ii) Distrito Turístico, Cultural e Histórico

de Santa Marta; iii) Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; y iv) Distrito de Barranquilla.

Las áreas metropolitanas tienen la posibilidad de convertirse en **Distritos** como alternativa de organización territorial para las Áreas Metropolitanas (art. 319 CP).

Las Áreas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta Ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Santa fe de Bogotá (art. 28 Ley 128/94).

“Esta alternativa constituye un opción de especial interés por cuanto significa la transformación de una entidad administrativa en entidad territorial” (Martínez, 2004, 219). Sin embargo, se observa en primer lugar:

La dificultad para lograr un resultado favorable en una consulta popular cuyo objetivo sea transformar un área metropolitana en distrito al requerirse una aprobación mayoritaria en cada de los municipios del área; la identidad política de cada municipio constituye un factor de especial fortaleza que las comunidades ni los grupos están dispuestos a perder, por tanto es muy poco probable que las instancias políticas en los municipios apoyen un resultado favorable de una consulta popular que implicará la desaparición del municipio como entidad territorial y su descenso al nivel de localidad. (Martínez, 2004, 220).

Entidades Administrativas

“Las entidades administrativas para el ordenamiento regional, como su denominación lo indica, se articulan con referencia a un territorio sobre el cual estas entidades ejercen competencias” (Martínez, 2004, 201). Estas entidades **carecen de la autonomía conferida a las entidades territoriales**, principalmente en este aspecto es que radica la diferencia. “Si bien estas entidades administrativas no presentan las características institucionales y jurídicas correspondientes a las entidades territoriales, si tienen jurisdicción sobre un territorio, con funciones especializadas, las cuales incluyen actuaciones relativas al ordenamiento” (Martínez, 2004, 28)

- Asociaciones Departamentales

Este tipo de entidades sólo se pueden conformar con la integración del departamento completo, por lo tanto se convierte en una limitante para el OT (art. 306 CP). El proyecto de la ley orgánica de ordenamiento territorial -LOOT- plantea “la posibilidad de realizar una reconfiguración y redefinición de los límites actuales de los departamentos, toda vez que se considera que esta entidad territorial debe conformarse de acuerdo con la voluntad de los

municipios” (DNP, 2002c, 205). En un contexto de integración regional la proyección del territorio exige una revisión periódica de la división político-administrativa y la categorización de sus entidades territoriales.

En la ley 388 de 1997 se puede encontrar:

Avances en el sentido de establecer la obligación para los gobiernos locales de formular planes de ordenamiento territorial. Pero la misma deja de lado asuntos tan importantes como el problema de la regionalización y subregionalización del país, e igualmente, no tiene en cuenta (...) los procesos de reordenamiento territorial en marcha que impactan los espacios urbanos. (Borja, 2003, 113).

- Áreas Metropolitanas

El **Código de Régimen Municipal** aprobado mediante el **Decreto 1333 de 1986** determina en su artículo 326:

Las asociaciones de Municipios pueden limitar su objeto a un determinado servicio u obra de interés común, o extenderlo a varios servicios municipales. También puede pactarse para planear, financiar y ejecutar las obras para la prestación de tales servicios; para prestar o administrar los servicios mismos o comprender solamente cualquiera de tales actividades.

Posteriormente, en el marco de la **CP** se reglamentan las áreas metropolitanas mediante la **Ley 128 de 1994** (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas), la cual define: “las Áreas Metropolitanas son **entidades administrativas** formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un **municipio núcleo** o **metrópoli**, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social” (art. 1). La Ley 128/94 en su artículo 8 posibilita la **adición de municipios de otros departamentos**. “En el evento que el Área Metropolitana estuviere conformada por municipios pertenecientes a más de un departamento, formarán parte de la Junta los correspondientes Gobernadores o los Secretarios o Jefes de Planeación del Departamento”.

Sin embargo, estas áreas metropolitanas se limitan a los fenómenos de **conurbación** y “sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos” (art. 6), como es la racionalización de los servicios públicos y las obras de interés metropolitano para el desarrollo armónico e integrado del territorio (art. 4), considerados aquellos “que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación” (art. 6). Entendida esta **conurbación** como:

Una marejada que ignora los límites geográficos de los municipios, y pasa por encima y alrededor de ríos y masas de tierra; igualmente ignora los límites políticos de las entidades territoriales, así

como las limitaciones de servicios y de orden administrativo del municipio tradicional. (Exposición de motivos, Ley 128 de 1994).

“Los hechos o funciones metropolitanas, básicamente se definen como fenómenos económicos, sociales, político-institucionales, y físico-territoriales que transforman de forma parcial o total la estructura supramunicipal en cuanto a su composición y funcionamiento se refiere” (Londoño, 2002, 22).

“Sin embargo, diversas situaciones que pueden afectar un conjunto de municipios integrantes de un área metropolitana no necesariamente surgen como consecuencia de procesos de conurbación; esta condición puede restringir el ámbito de acción de un área metropolitana” (Martínez, 2004, 219).

- Asociaciones de municipios

La **Ley 136 de 1994** (Régimen Municipal) en su artículo 149 define:

*Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el **desarrollo** de su objetivo, de los **mismos derechos**, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los **municipios** (art. 149, ley 136/94)*

***Dos o más municipios de uno o más departamentos** podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas. (Artículo 148, Ley 136/94).*

Además, la Ley 136/94 exige en su artículo 151: “los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación”, es decir los **proyectos regionales** deben realizarse de manera conjunta. De todos modos deben ser proyectos específicos que hagan parte de un plan regional, con el objetivo de que la gestión intermunicipal no queda ligada a cambios de gobierno. Sin embargo, es extraño que la CP no haya incorporado la figura de las **asociaciones municipales** como opciones de configuración para administrar el territorio.

Adicionalmente, la **política de desarrollo urbano** plantea “estudiar alternativas como la integración de municipios que permitan equilibrar la distribución del ingreso y fortalezcan a municipios que no cuentan con capacidad institucional para asumir sus procesos de planificación” (DNP, 2004, 19). Teniendo en cuenta que existen municipios que no tienen la suficiente capacidad económica para invertir y en el peor de los casos ni siquiera alcanza para cubrir los gastos fijos de administración municipal, es necesario hacer uso de los **mandatos constitucionales de subsidiariedad** reconociendo las diferencias en cuanto a

las capacidades de los territorios. De esta manera el desarrollo de los territorios debe convertirse en una tarea mancomunada, que integra a los municipios de menor poder económico y político.

Esta **categoría de heterogeneidad** vista como una disparidad territorial, comprende la inclusión de diversos municipios sin importar **variables dinámicas en el tiempo** como categorización por niveles, jerarquización poblacional y funcional. Hecho que está respaldado por la CP en cuanto al establecimiento de “**categorías de municipios** de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración” (art. 320 CP).

Posteriormente, la **Ley 617 de 2000** en su artículo 1° clasifica los municipios de acuerdo a su capacidad de gestión administrativa y fiscal y a su número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación, pero no tiene en cuenta características físicas ni regionales ni culturales, es decir no reconoce la diversidad territorial.

La Ley 617 de 2000 (...) terminó simplemente aumentando los requisitos de población y recursos; criterios que no son los únicos que caracterizan el tipo de entidad territorial viable en nuestro contexto político, geográfico y cultural. Se echan de menos condiciones tales como la capacidad de gestión, la integración al mercado, las vías de comunicación y la infraestructura para atender necesidades locales, todas objeto necesario de una ley de ordenamiento territorial” (Cabrera y Naranjo, 2003, 31).

Prácticamente, esta categorización se limita a la reducción del gasto porque condiciona el pago de los administradores públicos, es decir gastos de funcionamiento.

Por lo tanto, la clasificación que tienen los municipios según la **Ley 617 de 2000** difiere de la categorización establecida para los municipios de acuerdo al cumplimiento de funciones como centros urbanos. Esta situación indica que hay una diferencia notoria entre número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación y funciones urbanas, es decir no hay equivalencia. Esta disparidad obedece a la falta de coordinación entre la proyección de un territorio como un hecho integral.

Otras regiones

Las otras regiones son referidas a las que no poseen una constitución legal pero son utilizadas en los escenarios de planificación como son las Ecorregiones, las Regiones Metropolitanas y las Ciudades-Región.

- Ecorregiones

Las Ecorregiones son territorios **conformados por ecosistemas** de gran importancia por el valor actual o potencial de los bienes y servicios ambientales que presta a una comunidad y

se constituyeron en la estrategia nacional ambiental del **Plan Nacional de Desarrollo** “Cambio para Construir La Paz” 1998-2002” del gobierno del presidente Andrés Pastrana, que incluyó una regionalización con el interés de articular acciones alrededor de espacios geográficos específicos. Esta propuesta se constituyó en su política ambiental y fue presentada como el **Proyecto Colectivo Ambiental**, el cual propuso planificar la gestión ambiental del país en **Ecorregiones Estratégicas**, definidas como áreas de concertación y de gestión colectiva ambiental

Dicho Proyecto Colectivo Ambiental planteó los siguientes criterios generales¹¹ para la selección de ecorregiones estratégicas:

- *Presencia de unidades ecológicas prioritarias para la retención y regulación de agua.*
- *Presencia de ecosistemas estratégicos*
- *Territorio compartido por más de dos entes territoriales y que corresponde a jurisdicción de más de dos Corporaciones Autónomas Regionales.*
- *Posibilidad de articular territorialmente acciones relacionadas con varias áreas temáticas del Proyecto Colectivo Ambiental.*
- *Posibilidad de vincular la oferta natural a la solución de conflictos y al bienestar de la población*
- *Posibilidad de articular diversas fuentes y recursos económicos.*

- Regiones Metropolitanas

De manera reciente, los estudios regionales con referencias espaciales han utilizado el concepto de **regiones urbanas**:

*Con el propósito de hacer funcionales los procesos de metropolización de las principales ciudades colombianas. En este caso se presentan criterios muy disímiles que van desde la articulación de una red de ciudades que conforman la **región metropolitana** hasta la **jerarquización de funciones** en torno a una **ciudad núcleo**, que da origen al concepto de **ciudad-región**” (Acebedo, 2002, 88).*

El proyecto de LOOT en su artículo 64 define:

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en regiones metropolitanas, entendidas estas como formas de organización administrativa que comprenden una o varias zonas metropolitanas, junto con su periferia, con el propósito de reconocer e integrar las zonas conurbadas con las áreas rurales y regionales que inciden sobre las zonas metropolitanas” (DNP, 1999, 24).

Este proyecto de ley se sustenta en que la conformación de las áreas metropolitanas “privilegia la atención de la conurbación física, sin considerar la búsqueda de un desarrollo equilibrado de la región afectada por la metropolización, subvalorando que los municipios periféricos desempeñan funciones metropolitanas e impulsan sus ventajas comparativas,

¹¹ Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. (1999) *Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002, Cambio para Construir la Paz*. p.358.

funciones e identidades” (DNP, 1999, 31). Estas **regiones metropolitanas** adquieren “atribuciones de carácter regional en cuanto a su planificación y administración, ecosistemas estratégicos metropolitanos, **transporte** y demás funciones y servicios socioeconómicos **que no puedan ser atendidos apropiadamente por cada municipio**” (DNP, 1999, 31).

La ventaja de esta opción consiste en permitir una **gestión regional** integral al insertar municipios que aunque no pertenecen a las áreas metropolitanas, sí poseen grandes dinámicas urbano-regionales.

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

*Conceptualmente existe una diferencia entre <región metropolitana> y <área metropolitana>. En el primer caso no existe una reglamentación jurídica al respecto, pero académica y científicamente se reconocen las relaciones funcionales entre las distintas ciudades y municipios que la conforman, y se estudian de manera **integral los recursos propios de la región, tanto urbanos como rurales**, con el propósito de garantizar el equilibrio y la sostenibilidad de la misma. En el segundo caso existe la ley 128 de 1994, la cual prioriza el planeamiento del crecimiento urbano en torno a la ciudad núcleo, especialmente en relación con la prestación de servicios públicos. (Acebedo, 2002, 89).*

Autores como Cuervo determinan que estas **regiones metropolitanas** no necesitan la conversión a entidades territoriales, “ni es conveniente darles la rigidez institucional de la entidad territorial pues su vida útil puede ser relativamente pasajera” (Cuervo, 2000, 40). Estos territorios deben ser entendidos como unidades de planificación y gestión, cuyo factor cohesionador sea el trabajo mancomunado y donde no exista una rivalidad entre campo y ciudad sino relaciones complementarias. De todos modos, aun no existe un marco jurídico que posibilite la creación de las regiones metropolitanas ya que los numerosos intentos de la LOOT han sido fallidos. Esta propuesta es compartida porque el ordenamiento del territorio debe ser una práctica flexible “mediante el cual se puedan adoptar diferentes modelos de organización territorial eficientes y ajustados a las potencialidades y dinámicas económicas, sociales, culturales, étnicas y ambientales de los territorios” (DNP, 2005, 344). Esta **flexibilidad territorial** debe permitir crear asociaciones entre municipios de acuerdo a intereses regionales, las cuales se pueden desmontar en cualquier momento, es decir **ordenamientos transitorios**, que integren **diferentes capacidades** institucionales y financieras de las entidades territoriales sin limitarse a la división político-administrativa, para lograr procesos regionales equilibrados y descentralizados basados en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 CP).

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

- Ciudad-Región

De acuerdo a Castro (2002) la ciudad-región es un núcleo urbano que vincula los municipios circunvecinos pero no hace parte de los departamentos, “deben ser completamente independientes de las demás colectividades territoriales” (Castro, 2002, 113). Esta opción es un replanteamiento a las áreas metropolitanas porque se plantea como con funciones independientes del departamento para evitar conflictos al existir una superposición de poder entre la ciudad-región y el departamento, porque actuarían sobre el mismo territorio. La propuesta de Castro sería una unidad territorial de carácter normativo que regula decisiones ambientales, de transporte, seguridad, etc., pero no ejecuta porque carece de funciones operativas, porque sería una función de responsabilidad exclusiva de cada municipio que la conforma. Es decir, su principal objetivo se concentra en desarrollar acciones de carácter administrativo y normativo, porque planifica, toma decisiones y aporta recursos, pero no ejecuta ni construye. No obstante, esta alternativa exige que los municipios **cedan parte de su soberanía a la ciudad-región**, al tener una normatividad de carácter superior. Al desagregarse la ciudad-región del departamento, este se encargaría de los otros municipios que no pertenecen a la ciudad-región.

Sin embargo, esta propuesta de organización territorial fraccionaría el territorio entre las regiones ricas y las pobres o ganadoras y perdedoras, las primeras las que pertenecen a la ciudad-región y las segundas serían las relegadas del sistema regional, porque estarían sujetas al departamento. Además, esta opción le quitaría poder a los gobernantes.

2.3.3. Instrumentos de planificación

Instrumentos del OT

El marco normativo que rige los instrumentos del OT se fundamenta en la siguiente normatividad:

- **Decreto 1333 de 1986** (Código de Régimen **Municipal**), define las normas relacionadas con la planificación, organización y el funcionamiento de la administración municipal.

- **Decreto 1222 de 1986** (Código de Régimen **Departamental**), proporciona las bases para la planeación y el ejercicio de las funciones de los departamentos y la coordinación de funciones nacionales.
- **Ley 152 de 1994** (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), por medio de la cual se dan los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación y se establece el Sistema de Planificación Nacional.
- **Ley 136 de 1994** (Ley sobre Régimen **Municipal**), por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización de los municipios donde se establece como una de sus funciones básicas, (Art. 3) la de ordenar el desarrollo de su territorio, planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio en coordinación con otras entidades.
- **Ley 128 de 1994** (Ley Orgánica de las **Áreas Metropolitanas**), por la cual se regulan las Áreas Metropolitanas y se definen sus funciones, las cuales sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos (Art. 6), como es la racionalización de los servicios públicos y las obras de interés metropolitano para el desarrollo armónico e integrado del territorio (Art. 4).
- **Ley 388 de 1997** (Ley de Desarrollo Territorial), la cual tiene como finalidad entre otras, armonizar y actualizar las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, las Leyes 152 de 1994, 128 de 1994 y 99 de 1993. Su principal aporte consiste en la definición de planes de ordenamiento territorial, como los instrumentos básicos para materializar las acciones del desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.
- **Ley 614 de 2000** (Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los **comités de integración territorial** para la adopción de los planes de ordenamiento territorial y se definen mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial).

Este escenario normativo permite establecer y clasificar las acciones del OT en escalas de actuación así: ordenamiento regional, departamental y municipal, este último incluye disposiciones diferentes para las áreas rurales y urbanas.

A continuación se presentan los instrumentos que determina la ley:

Tabla 4. Instrumentos de planificación y gestión del OT

	INSTRUMENTO	CONCEPTO
ESCALA DEPARTAMENTAL	PLAN DE DESARROLLO ¹²	“Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo , con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley” (art. 339, CP).
ESCALA METROPOLITANA	PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO	<p>“El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (...) se refiere a los hechos metropolitanos y prevalecerá sobre los planes que adopte los municipios que integran el Área” (art. 14, ley 128 de 1994)</p> <p>“Los planes integrales de desarrollo metropolitano, en su componente de ordenamiento físico-territorial, a partir de un proceso concertado con las autoridades e instancias de planificación de los municipios que integran la correspondiente área metropolitana y con base en objetivos de desarrollo socioeconómico metropolitano de largo plazo, establecerán las estrategias de estructuración territorial metropolitana e identificarán las infraestructuras, redes de comunicación, equipamientos y servicios de impacto metropolitano” (art. 7, ley 388/97)</p>
ESCALA MUNICIPAL	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)	<p>“Es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (art. 9, ley 388/97)</p> <p>“El Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital” (art. 5, decreto 879/1998)</p>

Fuente: Elaboración propia

¹² Es de aclarar que el Plan de Desarrollo es un instrumento de planificación y gestión exigido para las autoridades nacionales, departamentales y territoriales.

Tabla 5. Tiempos de planificación de los instrumentos del OT

	INSTRUMENTO	TIEMPOS DE PLANIFICACIÓN
ESCALA METROPOLITANA	PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO	<p>“Los planes integrales de desarrollo metropolitano (...) establecerán las estrategias de estructuración territorial metropolitana (...) a ejecutar en el largo, mediano y corto plazo” (art. 7, ley 388/97)</p> <p>La ley 128/94 no define el periodo de planificación de un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.</p>
ESCALA MUNICIPAL	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)	<p>“El Plan de Ordenamiento Territorial tendrá una vigencia mínima equivalente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, contándose como la primera de éstas la que termina el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil (2000). En todo caso, el momento previsto para la revisión debe coincidir con el inicio de un nuevo período y de esas administraciones. Mientras se revisa el Plan de Ordenamiento o se adopta uno nuevo seguirá vigente el ya adoptado. Los Planes de Ordenamiento señalarán la vigencia de sus componentes y contenidos distinguiendo los de largo plazo con una vigencia mínima equivalente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, los del mediano plazo con una vigencia mínima de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales y los de corto plazo, cuya vigencia mínima será de un (1) período constitucional de las administraciones municipales y distritales. Cuando en el curso de la vigencia de un Plan de Ordenamiento Territorial llegue a su término el período de vigencia de los componentes y contenidos de corto y mediano plazo, deberá procederse a su revisión. Mientras se hace esta revisión, seguirán vigentes los componentes y contenidos anteriores. Las vigencias mínimas de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, así como las de sus componentes y contenidos, serán idénticas a las de los Planes de Ordenamiento Territorial” (art. 8, decreto 879/98).</p>

Fuente: Elaboración propia

Instrumentos del OA

El marco normativo que rige los instrumentos del OA se fundamenta en la siguiente normatividad:

- **Decreto 2811 de 1974.** Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.
- **Ley 99 de 1993** (Ley del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental -SINA-).

- **Decreto 1768 de 1994.** Por el cual se define la planificación ambiental, objetivos y planificación de corto, mediano, largo plazo y se determina lo correspondiente a los PAT (Planes de Acción Trienal).
- **Decreto 1865 de 1994.** Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y su armonización con la gestión ambiental territorial (departamentos, distritos y municipios).
- **Decreto 1200 de 2004.** Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental y se adoptan otras disposiciones.

Se presentan nueve (9) categorías de figuras de ordenamiento ambiental incluidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables -Decreto 2811 de 1974- que incluyen el régimen de reservas de recursos naturales, la ordenación y el manejo de cuencas, áreas de manejo especial, distritos de manejo integrado, áreas de reserva forestal, distritos de conservación de suelos, protección de áreas hídricas. Hábitats de fauna y parques nacionales. (Martínez, 2004: 25).

Tabla 6. Instrumentos de planificación y gestión del OA

	INSTRUMENTO	CONCEPTO
ESCALA REGIONAL	PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA	“La realización de actividades asociadas con el aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables de la cuenca hidrográfica, se sujetará a lo dispuesto en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (art. 6, decreto 1729 de 2002)
	PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL, (PGAR)	“El Plan de Gestión Ambiental Regional es el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las Corporaciones Autónomas Regionales para el área de su jurisdicción, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones” (art. 4, decreto 1200 de 2004) “Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible elaborarán planes de gestión ambiental regional , en armonía con la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios”. (art. 1, decreto 1865 de 1994)
	PLAN DE ACCIÓN TRIENAL, (PAT)	“Es el instrumento de planeación de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el cual se concreta el compromiso institucional de éstas para el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan de Gestión Ambiental Regional. En él se definen las acciones e inversiones que se adelantarán en el área de su jurisdicción” (art. 6, decreto 1200/2004)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Tiempos de planificación de los instrumentos del OA

	INSTRUMENTO	TIEMPOS DE PLANIFICACIÓN
ESCALA REGIONAL	PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA	La normatividad no define tiempos de planificación
	PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL, (PGAR)	<p>“El Plan de Gestión Ambiental Regional tendrá una vigencia de mínimo 10 años” (art. 4, decreto 1200 de 2004).</p> <p>“El período de los planes de gestión ambiental regional elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible (...) se harán mínimo para períodos de cinco (5) años” (art. 2, decreto 1865 de 1994)</p> <p>“Las Corporaciones elaborarán planes y programas a corto, mediano y largo plazo y en los estatutos respectivos se establecerán los mecanismos de planificación y los que permitan evaluar su cumplimiento”. (art. 7, decreto 1768 de 1994)</p>
	PLAN DE ACCIÓN TRIENAL, (PAT)	“Su proyección será de 3 años” (art. 6, decreto 1200/2004)

Fuente: Elaboración propia

Coordinación entre instrumentos

De acuerdo a la revisión de la normatividad que soporta el OA y el OT se presenta la coordinación exigida en cada instrumento de planificación y gestión a través de todos los niveles territoriales incluyendo la articulación con los Planes de Desarrollo municipales y metropolitanos. Es de aclarar que los periodos de planificación proyectados inicialmente para la elaboración de los POTs que correspondían a 9 años y comprendían 3 periodos electorales de 3 años cada uno, fueron ampliados a través del Decreto 253 de 2001¹³ a tiempos de planificación de 12 años, porque los períodos electorales se ampliaron 4 años. Esto implica que los POTs deben ajustar sus plazos en coordinación con los nuevos Planes de Desarrollo.

¹³ Decreto 253 de 2001: Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo, "Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones". La ampliación de los períodos para gobernadores y alcaldes están considerados en los artículos 21 y 22 respectivamente, los cuales reforman los artículos 303 y 314 de la Constitución Política.

Tabla 8. Coordinación de los instrumentos de planificación y gestión del OA y OT

	INSTRUMENTO	ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS
ESCALA DEPARTAMENTAL	PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL, (PGAR)	<p>“Las entidades territoriales considerarán las líneas estratégicas definidas en el Plan de Gestión Ambiental Regional en la formulación y/o ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial de que trata la Ley 388 de 1997, así como en sus Planes de Desarrollo” (art. 4, decreto 1200/2004).</p> <p>“La planificación ambiental (...) deberá realizarse de manera armónica y coherente con los planes regionales y locales”. (art. 7, decreto 1768 de 1994)</p>
	PLAN DE DESARROLLO ¹⁴	<p>“Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo” (art. 3, ley 152/94).</p> <p>“Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al plan nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Consejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquellos. (art. 45, ley 152/94)</p>
ESCALA METROPOLITANA	PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO	<p>“El componente de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano incluirá sus correspondientes programas de ejecución y deberá armonizar sus vigencias a las establecidas en la presente Ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos” (art. 7, ley 388/97)</p>
ESCALA MUNICIPAL	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)	<p>“El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio” (art. 21, ley 388 de 1997).</p>

Fuente: Elaboración propia

Los POTs incluyen la planificación de acciones a corto, mediano y largo plazo que integran tres periodos electorales, las cuales se convierten en directrices para las estrategias de gobierno municipal, por lo tanto se debe construir un **horizonte planificador coordinado**

¹⁴ Los Planes de Desarrollo también son definidos como planes de gobierno y deben cumplir para los tres niveles territoriales (nación, departamento y municipio) los mismos principios exigidos por el artículo 3 de la Ley 152/94.

entre los POTs y los Planes de Desarrollo de los Alcaldes. Esta condición es bien importante porque obliga a los gobernantes a trabajar en relación a tiempos superiores de planificación, a través de sus Planes de Desarrollo y así mismo, compromete la revisión de las acciones de sus antecesores, por lo tanto el escenario de la planificación cambia porque la visión a largo plazo se convierte en asunto obligatorio, que en el escenario normativo pertenece al encuentro entre la Ley 388/97 de los POTs y la Ley 152/94 de los Planes de Desarrollo.

Este horizonte planificador también integra las estrategias ambientales contempladas en los PGARs porque están proyectados a un largo plazo que abarca varios periodos de gobierno departamental, por lo tanto es un requisito para estos Planes de Desarrollo el cumplimiento de estos propósitos, situación que se debe repetir en la escala municipal con los POTs y los Planes de Desarrollo.

Adicionalmente, los Alcaldes deben realizar para sus periodos de gobierno **Programas de Ejecución**, los cuales señalan “las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos” (art. 18, ley 388 de 1997), con el fin de dar cumplimiento a “las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento, que serán ejecutadas durante el **período de la correspondiente administración municipal o distrital**” (art. 18, ley 388 de 1997). En este sentido, podría plantearse que los Planes de Desarrollo y los Programas de Ejecución podrían constituirse en un sólo documento de planificación para un periodo de gobierno.

Tabla 9. Articulación de los tiempos de planificación de los instrumentos del OA y OT

Períodos de vigencia	TIEMPOS DE PLANIFICACIÓN EXIGIDOS POR LA NORMATIVIDAD									
	CORTO PLAZO			MEDIANO PLAZO			LARGO PLAZO			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
ESCALA DEPARTAMENTAL	Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)									
	Plan de Acción Trienal (PAT)			Plan de Acción Trienal (PAT)			Plan de Acción Trienal (PAT)			
	Plan de Desarrollo (GOBERNADOR 1)			Plan de Desarrollo (GOBERNADOR 2)			Plan de Desarrollo (GOBERNADOR 3)			
ESCALA METROPOLITANA	PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO									
	No está supeditado a los períodos de los gobiernos municipales ni departamentales, contiene Planes de Acción									
ESCALA MUNICIPAL	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)									
	CORTO PLAZO Normas complementarias									
				(Revisión de contenidos del corto plazo)						
	MEDIANO PLAZO									
	Normas generales									
							(Revisión de contenidos del mediano plazo)			
	LARGO PLAZO									
	Normas estructurales									
	Plan de Desarrollo Programa de ejecución (ALCALDE 1)			Plan de Desarrollo Programa de ejecución (ALCALDE 2)			Plan de Desarrollo Programa de ejecución (ALCALDE 3)			

2.4. REFERENTES CONCEPTUALES

Las regiones están conformadas por un conjunto de elementos (municipios) los cuales cumplen una función determinada para su área de jurisdicción. La posición de cada uno de estos elementos determina una **trama**, y esta a su vez configura una **estructura** compleja producto de las relaciones entre estos. De la interacción y la articulación entre las funciones de cada elemento resulta una función propia del conjunto, la cual se define como un **sistema territorial**. Sus realizaciones (proyectos u obras) resultan de la integración de todas las interacciones posibles entre los elementos, y entre todas y cada una de las diversas tramas que se conforman entre sí. Estas subestructuras tienen expresiones físicas en el espacio como objetivo de la planeación física del territorio, denominadas **formas**.

Esta estructura tiene capacidad de adaptación, resiliencia y flexibilidad en el espacio y en el tiempo, es decir es **diacrónica**¹⁵ porque puede tener temporalidades y espacialidades diferentes. Al interior de esta estructura se pueden generar **n número de subestructuras** conformadas mínimo por 2 municipios. Por lo tanto, se caracteriza por ser abierto porque permite la ampliación de su estructura y la inclusión de múltiples escalas territoriales y centros urbanos. Estas subestructuras a la vez configuran **subsistemas** determinados por una función común que responde a necesidades e intereses similares, los cuales comprenden interacción de procesos con beneficios mutuos para cada uno de sus elementos (municipios), es decir se desarrollan relaciones en doble sentido. Estos subsistemas constituyen los niveles intermedios de la organización del territorio al interior de la región.

Estas subestructuras no tienen la limitante de la contigüidad física, sus vínculos pueden ocurrir con otros elementos con los que guarda otro tipo de relaciones, por ejemplo, administrativas y de gestión para la promoción de productos agrícolas y su proyección comercial. Por lo tanto, las interacciones se extienden y con mayor posibilidad de diversificación. Lo más importante no es su integración espacial sino su integración funcional que puede surgir a partir de redes de mercado o innovación tecnológica o cadenas productivas, entre otras dependiendo del interés de asociación, las cuales pueden promover posteriormente la construcción de infraestructura para el desarrollo de sus vínculos espaciales.

Sus estrategias para lograr el desarrollo territorial deben tener las siguientes características: incluyentes, flexibles para la conformación, desintegración, anexión y supresión de subestructuras, cooperación supramunicipal e intermunicipal, subsidiariedad y

¹⁵ La distinción entre sincronía y diacronía fue hecha en primera instancia en el campo de la lingüística por F. Saussure, esta diferenciación fue evolucionando y hoy día se aplica en el análisis de estructuras teóricas. La sincronía hace relación a estructuras estáticas y cerradas que se dan en un momento y espacio específicos; la estructura diacrónica hace relación a una estructura dinámica, abierta y que evoluciona en el tiempo.

complementariedad, con reconocimiento de capacidades diferenciales y uso de mecanismos de compensación regional para evitar las disparidades en el desarrollo de los territorios y finalmente, por ser agrupaciones de municipios heterogéneos en cuanto a oferta y demanda de servicios, por construir proyectos producto de decisiones multilaterales.

Los sistemas urbanos como articuladores de la organización del espacio constituyen el sustento para el desarrollo de estrategias territoriales, porque sus relaciones conforman **redes de intercambio que integran el territorio** y permite desarrollar procesos de planificación de **manera conjunta** desde una perspectiva mayor porque integra varias poblaciones.

El carácter supramunicipal de estas subestructuras corresponde a **unidades territoriales superiores al municipio** que se construyen para la cooperación municipal la cual debe ser tomada en cuenta para cada proyecto o para el desempeño de una función urbana determinada, la cual integra la vocación del territorio. Por ejemplo, un municipio se puede asociar con unos para la prestación de determinados servicios, con otros para un proyecto de desarrollo turístico y con otros para la promoción de actividades agrícolas. Hay unos que cuentan con más número de funciones y mayor complejidad y especialidad funcional, sin embargo algunos pueden carecer de capacidad institucional para desempeñarse eficazmente a nivel regional.

La colaboración entre municipios para el desarrollo de sus territorios de manera conjunta se plantea bajo el principio del mutuo beneficio, teniendo en cuenta que esta cooperación intermunicipal no sólo es importante para la prestación de servicios, sino también para la definición de criterios de desarrollo y políticas con carácter supramunicipal.

La conformación de las **subestructuras** al interior de la ecorregión depende de intereses y necesidades comunes regionales para desarrollar el territorio en torno a objetivos comunes que agrupan una función determinada. Sin embargo, estas configuraciones implican un procedimiento inicial que consiste en la identificación y realización de un inventario de la oferta de servicios que posee cada municipio, incluyendo una valoración de estos para definir estrategias de planificación con objetivos comunes. Esta promoción debe incluir conocimiento de lo que se tiene y se puede ofertar regionalmente.

Esta promoción regional requiere de un **paquete de servicios** para tener conocimiento de lo que oferta cada municipio, que representan sus ventajas comparativas en relación a los municipios vecinos y haber desarrollado instrumentos para saber cobrarlos, entendiendo que el cobro puede estar representado en mecanismos de compensación regional, como es el intercambio de servicios. Por ejemplo, un municipio puede tener una gran oferta de recurso hídrico pero sin tener cuantificado el recurso y sin haber calculado el cobro de este, estas ventajas comparativas pierden su posibilidad de ser competitivas, entendiendo que las

primeras se tienen y las segundas hay que construirlas para posibilitar una mejor posición en un escenario de competitividad. Por lo tanto, los municipios se deben planificar de acuerdo a los paquetes de servicios que pueden ofertar y promocionar en el mercado, por lo tanto se miden de acuerdo a su contenido económico, incluyendo los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos como factores que intervienen en la negociación, como resultado las competencias son proporcionales a las capacidades de cada municipio. Es decir, una promoción municipal debe convertirse en una oferta regional y las **subestructuras son atractoras de ofertas hacia el desarrollo territorial**. Otro ejemplo, de este paquete de servicios puede ser el ofrecimiento de disminución de impuestos o exenciones tributarias que incentiven la atracción de inversionistas, entendiendo que una inversión puede ser desde una universidad, un centro comercial, o una industria.

Esto significa que **no hay un único mapa que rigidice la gestión de una región**, porque este ejercicio debe ser una organización flexible para la agrupación de municipios, que se integran y desintegran dependiendo de sus necesidades. Esta flexibilidad también puede entenderse como la creación de **redes regionales** para la gestión política que involucran otros actores significativos del territorio como son las empresas, los gremios o las universidades. La fórmula de cooperación implica agrupar en torno a cada proyecto u oferta ambiental los actores que directa o indirectamente sean protagonistas de su desarrollo, promoción y conservación según sea el caso, elaborando estrategias de planificación compartidas.

Adicionalmente, estas subestructuras deben resistir a los cambios coyunturales de la política, que está asociada a períodos de corto plazo, porque en ellas debe prevalecer la planificación del largo plazo, ligada a las propuestas formuladas en los POTs.

Estas **agrupaciones temporales** para el desarrollo de proyectos de carácter supramunicipal deben incluir una administración y gestión de las iniciativas en una escala regional, desde la cual se organicen y coordinen las iniciativas municipales en torno a objetivos comunes, teniendo en cuenta contribuciones proporcionales de acuerdo a las capacidades diferenciales en cuanto a oferta y demanda de servicios o niveles de ingreso de cada municipio o productividad agrícola. Es claro que el desarrollo de un municipio no es posible desde una visión exclusivamente municipalista y aislada de su entorno regional.

3. METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta que el objetivo general de esta investigación es desarrollar una propuesta de gestión para el desarrollo de una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero, se requirió en primera instancia la definición de esta unidad regional para lo cual se utilizó como criterios de selección tres enfoques: geográfico-regional, funcional y político-administrativo. Posterior a esta delimitación se realizó un seguimiento a la planificación del ordenamiento territorial de la región seleccionada a través de un análisis jurídico-político y de gestión regional con el fin de determinar las debilidades y fortalezas de sus procesos de planificación y gestión.

Este seguimiento parte del análisis de las estrategias de largo plazo de los siguientes instrumentos: Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes de Desarrollo Municipales (PDM), Planes de Desarrollo Departamentales (PDD), Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano (PIDM), Planes de Gestión Ambiental Regional (PEGAR) y Planes de Desarrollo Nacionales (PDN) de la región determinada. Esta revisión también incluyó la búsqueda y análisis de acciones conjuntas para el desarrollo regional que integren varias jurisdicciones entre diferentes entidades territoriales y de planificación, Corporaciones Autónomas Regionales y Comités de Integración Territorial.

3.1. FASES DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se realiza a través de una **metodología prospectiva** con una técnica de **análisis estructural** porque se necesita revisar procesos de ordenamiento cuyos elementos guardan relaciones de interdependencia. Estos elementos o variables no son analizados independientemente unos de otros sino conformando un sistema.

El análisis estructural es, pues una técnica que permite interpretar claramente la realidad concibiéndola como un reloj, cuyas piezas no están sueltas, sino en íntima comunicación unas con otras, de modo que el movimiento que le impartamos a una de sus ruedas o engranajes repercute en las restantes, directa o indirectamente (Mojica, 1991, 35)

Lo más importante en este análisis es determinar las relaciones existentes entre las variables y así lograr identificar las que ejercen mayor influencia sobre las demás.

Tabla 10. Fases del análisis prospectivo

ETAPAS	TÉCNICA	MATRIZ	RESULTADO
Primera Etapa	Lista de variables	Matriz inicial	Primeras ideas y variables
Segunda Etapa	Cruce de variables	Matriz de análisis estructural	Variables motrices y dependientes
Tercera Etapa	Representación espacial de variables	No hay matriz	Mapas regionales
Cuarta Etapa	Interpretación de variables y mapas	Matriz de resultados y análisis	Estrategia para alcanzar una meta (el desarrollo de la región)
Quinta Etapa	Fichas Técnicas	Matriz de caracterización y seguimiento de planes	Elaboración y diligenciamiento de fichas técnicas por municipio

Fuente: Elaboración propia

Primera etapa:

Se realiza un listado de variables o factores que caracterizan la gestión regional del área de estudio determinada y su contexto, las cuales se agrupan inicialmente entre **variables internas o estratégicas** (son las que caracterizan al sistema y sobre las que podemos actuar) y **externas o de entorno** (las que determinan influencias y constituyen el contexto), es decir se organizan de acuerdo a la incidencia sobre del futuro del territorio.

Resultado: Identificación de las primeras ideas y variables.

Segunda etapa:

Después de tener la matriz inicial se hace un **análisis de relaciones** para determinar los grados de dependencia entre las variables, lo cual se obtiene a través de las **relaciones que existen entre ellas**, teniendo como eje central el objeto de esta investigación, la elaboración de una propuesta de gestión regional. Estas relaciones se construyen identificando la influencia que una variable ejerce sobre otra, la cual puede ser directa, indirecta, real y potencial.

“Influencia directa: La variable A influye sobre la variable B, cuando cualquier cambio de A modifica también a B (...) Influencia indirecta: Si la variable A influye sobre la variable B, y si B influye sobre la variable C, podemos decir que A influye directamente sobre C (...) Influencia real o potencial: Cuando una variable influye sobre otra, directa o indirectamente, es una constatación de lo que está sucediendo actualmente. Estamos frente a influencias reales de las variables. Pero si eso no es lo que está aconteciendo en el momento presente, sino que pensamos que cierta variable debería influir sobre otra, es decir si no situamos ya no a nivel del deber ser, entonces podemos denominar a esta relación influencia potencial” (Mojica, 1991, 43)

Esta etapa incluye el cruce de variables que se representan con una **matriz de análisis**

estructural, que expresa las relaciones que ligan unas con otras. Esta matriz permite clasificar las variables en **motrices** y **dependientes** de acuerdo a la sensibilidad al entorno. “El número de variables sobre las cuales influye cada una, o el porcentaje de influencia de cada variable se denomina **índice de motricidad**, porque indica la fuerza que tiene cada una sobre las demás” (Mojica, 1991, 45).

Para determinar el grado de dependencia entre variables y sus grados de influencia se realiza una valoración numérica estimada de 0 a 1, dando 0 a una nula influencia o **potencial** y 1 a la existencia de una influencia **real**, independientemente de que sea fuerte, mediana o débil, posterior a esto se cruzan las variables y los resultados arrojados nos indican cuáles variables son las generadoras de tendencias y futuros indicadores de estudio. Resultado: Jerarquización de las variables en función de su grado de motricidad y dependencia.

Tercera etapa:

Esta información arrojada por las matrices se visualiza posteriormente sobre mapas de la región metropolitana.

Resultado: Espacialización de resultados de las variables en mapas.

Cuarta etapa:

Esta etapa corresponde a la elaboración de una matriz de resultados y análisis cruzada con la gestión regional, la cual es el centro de esta investigación, para de esta manera obtener indicadores de alta influencia sobre el área de estudio y así elegir las opciones estratégicas para la toma de decisiones futuras.

Resultado: Obtención de indicadores para la toma de decisiones.

Quinta etapa:

Después de obtener las principales variables que afectan el sistema se inicia la revisión de los instrumentos de planificación de los municipios relacionándolos con planes de superior jerarquía como el PGAR, el PIDM, el PDD y el PDN, incluyendo estrategias de planificación regional adelantadas por los Consejos de Competitividad Regional, y Consejo Metropolitano de Competitividad y Desarrollo, mediante la realización de **fichas técnicas** con preguntas claves que surgen de las variables identificadas en el análisis estructural, con el fin de realizar un seguimiento a la planificación actual de la región determinada.

Resultado: Elaboración y diligenciamiento de fichas técnicas por municipio.

Tabla 11. Fases de investigación

FASES	OBJETIVOS	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	HIPOTESIS
FASE CONCEPTUAL	Definir una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero teniendo como criterios de selección un enfoque geográfico-regional; funcional; y político-administrativo.	¿Es posible definir una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero teniendo como criterios de selección un enfoque geográfico-regional; funcional; y político-administrativo?	El desarrollo de un municipio no es posible si trabaja aisladamente.
FASE DIAGNÓSTICA	Realizar un análisis a la planificación actual del OT y OA de algunos municipios que conforman la Ecorregión Eje Cafetero a través de una revisión jurídica-política y administrativa y de gestión con el fin de determinar sus dinámicas para el desarrollo regional.	<p>¿Cómo son los procesos de articulación del OT y OA en la región metropolitana propuesta?</p> <p>¿Cuáles son las características del ordenamiento ambiental y territorial de la región metropolitana propuesta?</p>	Los procesos de OT y OA son desarticulados y desequilibrados , y carecen de procesos de gestión asociativa y coordinada entre los municipios, situación que reclama un proceso de OT de carácter regional que permita dar una respuesta ordenada a las tendencias del desarrollo futuro.
FASE PROPOSITIVA	Formular una propuesta de gestión para el desarrollo de una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero a partir del análisis de la planificación actual del ordenamiento ambiental y territorial de algunos de sus municipios.	<p>¿Cómo desarrollar una propuesta de gestión para una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero?</p> <p>¿Es posible desarrollar una propuesta de gestión para una región metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero a partir del análisis de la planificación actual del ordenamiento ambiental y territorial de algunos de sus municipios?</p>	El análisis de los instrumentos de planificación del OT y OA son el fundamento de una propuesta de gestión para el desarrollo de una región metropolitana.

Fuente: Elaboración propia

4. ALCANCES Y LIMITACIONES

La investigación se focaliza en el marco una región metropolitana en la ecorregión eje cafetero que incluye cierto número de municipios, pero es de aclarar que solamente se abordará asuntos relaciones con la planificación y gestión de su desarrollo regional a través de la revisión de sus instrumentos de planificación del OT y OA. Es decir, que la región metropolitana propuesta es una **muestra** para el análisis de relaciones urbano-regionales existentes al interior de la ecorregión. Aunque las relaciones que se tejen al interior de la ecorregión involucran 92 municipios y estos a su vez conforman relaciones con otros municipios que no pertenecen a esta región, esta investigación profundiza en un área específica de este territorio debido a las limitaciones que tiene este ejercicio académico.

El uso de esta **metodología prospectiva por medio de un análisis estructural** de variables para el desarrollo de propuestas regionales es de gran utilidad porque permite una aproximación metodológica a un fenómeno tan complejo como es el ordenamiento territorial, que implica múltiples variables políticas, económicas, ambientales, sociales y culturales en escenarios de planeación y gestión.

Con esta investigación no se pretende modificar la planificación de los municipios que integran la ecorregión, su alcance se limita a realizar una propuesta para el desarrollo regional que incorpora la definición y delimitación de una región metropolitana, la cual puede ser aplicada en cualquier ámbito territorial. **Tampoco es una retrospectiva a la planificación de la región**, porque el interés se centra en la revisión de los instrumentos de planificación vigentes. Es decir, que si un municipio cuenta con la revisión aprobada de su plan de ordenamiento territorial, se tendrán en cuenta los artículos que fueron revisados.

Si bien esta metodología prospectiva sirve para seleccionar variables claves que influyen un problema de estudio, esta investigación no puede ni tampoco es el objetivo considerar todas las variables que pueden afectar los fenómenos urbanos en la ecorregión, porque sería un trabajo donde intervienen muchos profesionales de diferentes disciplinas y en un tiempo mayor. Tampoco se plantea solucionar todos los problemas que afectan el desarrollo de esta región, sólo se trata de una propuesta para un área específica de este territorio en donde priman las relaciones metropolitanas.

Es de aclarar que esta investigación se limita al análisis de los Acuerdos o Decretos por los cuales fueron aprobados los planes de ordenamiento territorio, planes de gobierno municipales y departamentales, plan de desarrollo metropolitano, y plan de gestión ambiental regional, es decir no se revisan los documentos de soporte ni los diagnósticos de estos documentos.

5. CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

Dentro de la estructura que agrupa la ecorregión eje cafetero se pueden construir diversas subestructuras con intereses distintos y en función de desarrollo de funciones heterogéneas. Para esta investigación se propone el desarrollo de una región metropolitana como ejemplo de una de las tantas subestructuras que se pueden conformar en la ecorregión que se caracterizan por su capacidad de anexión y desintegración de acuerdo a proyectos específicos y temporalidades diferentes. (Ver [Mapa 1. Conformación de subestructuras al interior de la Ecorregión Eje Cafetero](#))

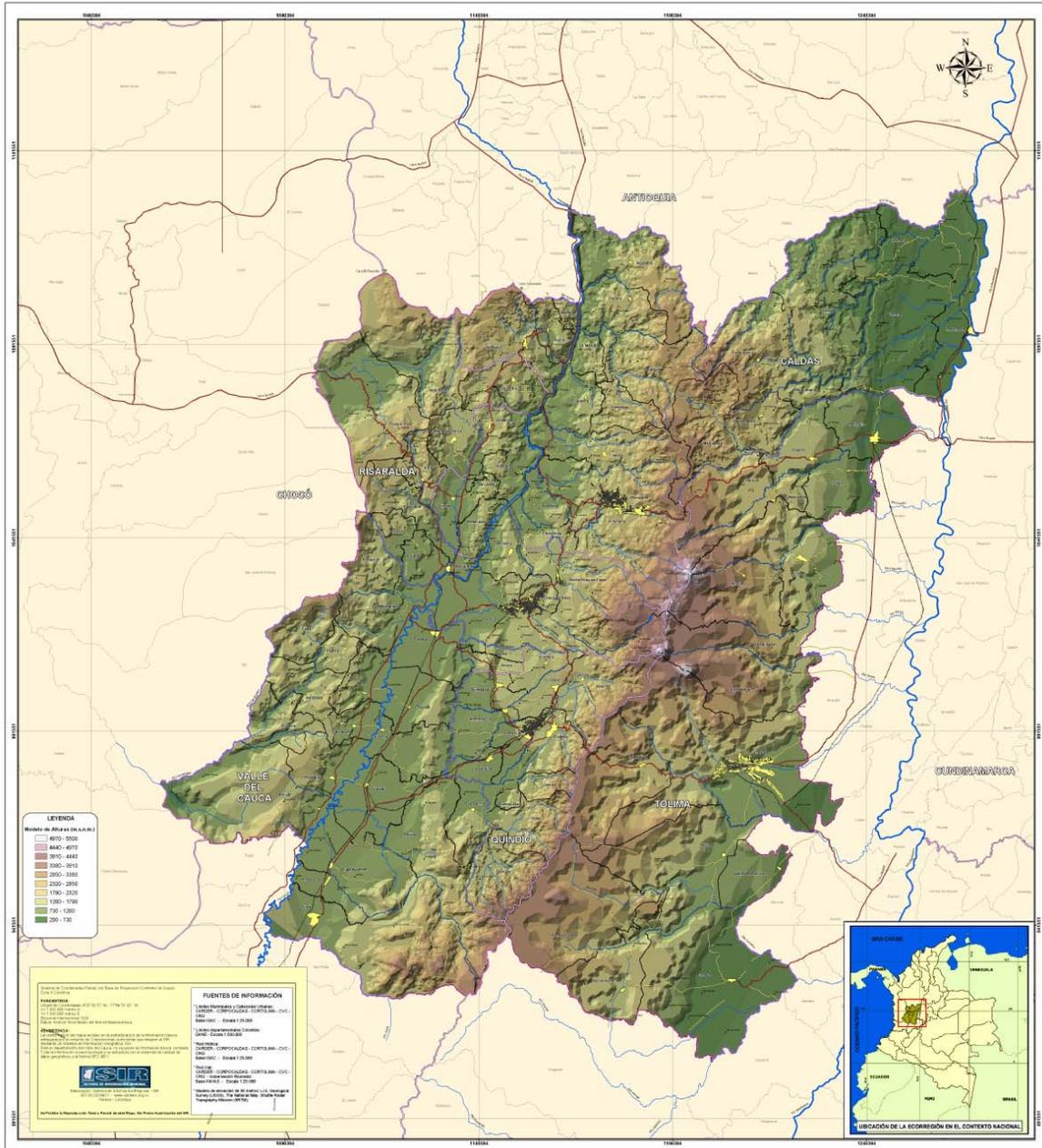
Esta subestructura tiene como punto de partida un hecho metropolitano, pero es necesario aclarar que esta región no coincide con todo el territorio sobre el que el municipio de Pereira ejerce su influencia sino con el ámbito en el que se detectan las **relaciones de interdependencia**, específicamente las de desplazamientos diarios con fines laborales. Esta movilidad diaria ya ha sobrepasado el **límite político-administrativo** correspondiente al área metropolitana conformada por Pereira, Dosquebradas y La Virginia, lo que aumenta su ámbito metropolitano, el cual se determina en esta investigación. De todos modos, este territorio al constituir una región metropolitana implica la articulación a otros territorios con **multiplicidad de centros urbanos** de diferentes jerarquías que integran sus áreas rurales, es decir la definición de una región metropolitana no es una región aislada y cerrada porque incorpora una proyección más amplia del territorio.

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

5.1. ENFOQUE GEOGRÁFICO/REGIONAL

El **enfoque geográfico-regional** obedece a conexiones naturales, de igual manera como se definen los criterios de delimitación de la Ecorregión Eje Cafetero, cuando se describe que esta surge a partir de referentes ambientales correspondientes a ecosistemas estratégicos como los parques nacionales naturales y los páramos, los cuales son los elementos básicos para la conformación del sistema de áreas naturales protegidas. También se incluyeron para su delimitación otros articuladores ambientales como las cuencas hidrográficas y las características geológicas y geomorfológicas.

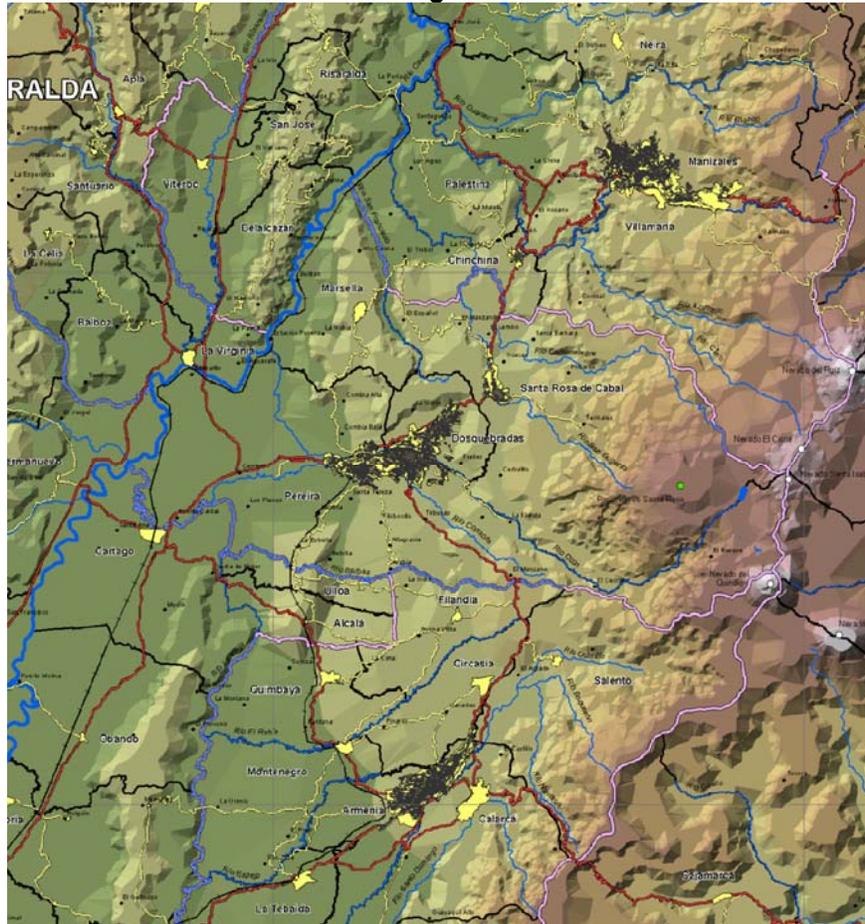
Mapa 1. Conformación de subestructuras en la Ecorregión Eje Cafetero



Fuente: SIR (Sistema de Información Regional)

Los referentes ambientales de una región metropolitana constituyen un asunto fundamental para las decisiones de la planificación en cuanto a su dinámica urbano regional, que supera la división político administrativa, sin diferenciar su pertenencia municipal ni departamental. Por ejemplo, todas las iniciativas de planificación del territorio que ocupa La Virginia tienen como principio rector el corredor natural del río Cauca. (Ver [Mapa 2. Subsistemas urbanos a lo largo del corredor ambiental urbano](#)).

Mapa 2. Subsistemas urbanos a lo largo del corredor ambiental del río Cauca

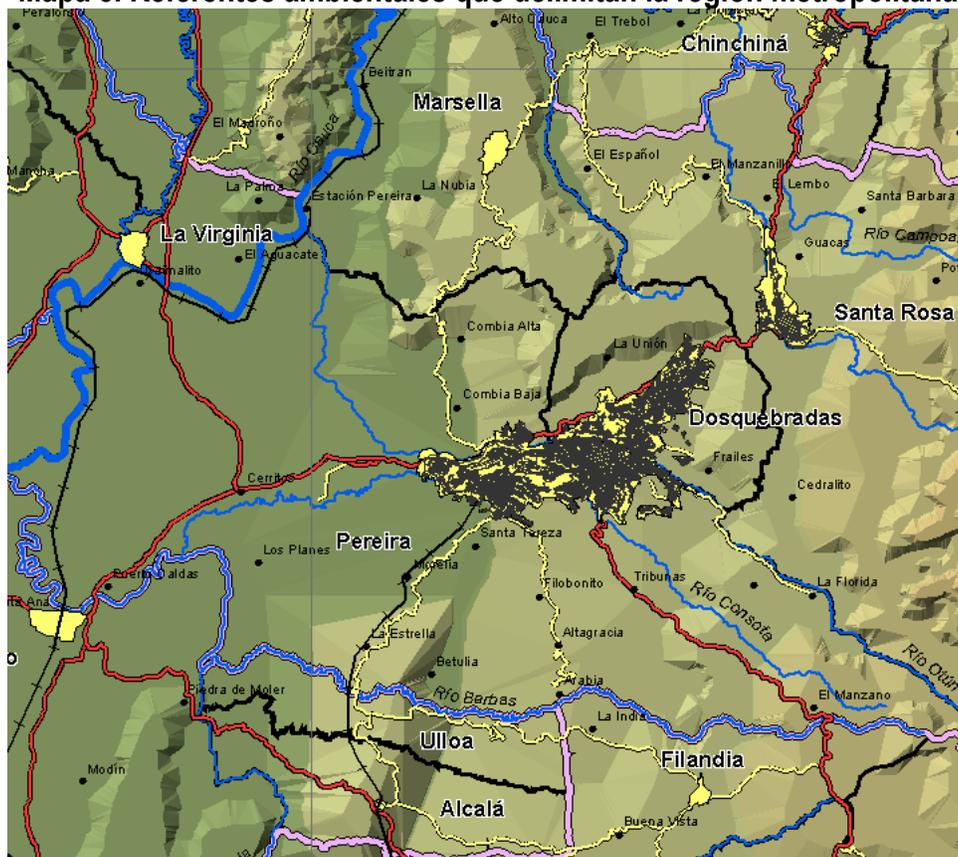


Fuente: SIR (Sistema de Información Regional)

A partir del enfoque geográfico/regional se utiliza el **sistema hídrico** como uno de los factores fundamental para delimitar esta región metropolitana porque constituye uno de los principales elementos que definen sus potencialidades urbano-regionales. La delimitación propuesta se describe así: por el occidente con el río Cauca, por el nororiente con el río San Francisco y el río Campoalegre, los cuales desembocan al norte con el río Cauca, por el suroccidente con el río La Vieja y por el sur con el río Barbas. Los ríos Otún, La Vieja, Cauca y San Francisco, son además divisores político-administrativos de Pereira, Dosquebradas, Cartago, Ulloa, La Virginia y Marsella.

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

Mapa 3. Referentes ambientales que delimitan la región metropolitana



Fuente: SIR (Sistema de Información Regional)

Cuadro 1. Región Metropolitana. Población por municipio Censo 2005

DATOS POBLACIONALES CENSO 2005							
MUNICIPIOS	POBLACIÓN TOTAL	%	URBANO	%	RURAL	hombres	mujeres
Pereira	428.397	84%	358.681	16%	69.716	204.977	223.420
Dosquebradas	173.452	95%	164.437	5%	9.015	82.336	91.116
Santa Rosa de Cabal	67.410	81%	54.407	19%	13.003	33.204	34.206
La Virginia	30.095	98%	29.546	2%	549	14.387	15.708
Marsella	20.683	54%	11.123	46%	9.560	10.545	10.138
Cartago	121.741	98%	119.063	2%	2.678	57.532	64.209
Total	841.778	88%	737.257	12%	104.521	402.981	438.797

Fuente: DANE. Resultados censo general 2005

Esta población de 865.741 habitantes ocupa una superficie 1.670,21 km² incluyendo el área total de los municipios que la conforman, correspondiente a una densidad poblacional de 504 hab/ km². “Esto significa que aquí los procesos de ordenamiento territorial y de usos del suelo muestran complejidades relativamente mayores a otras regiones del país menos pobladas y con grandes extensiones de suelo disponible” (Arango. Rodríguez, 2004, 138).

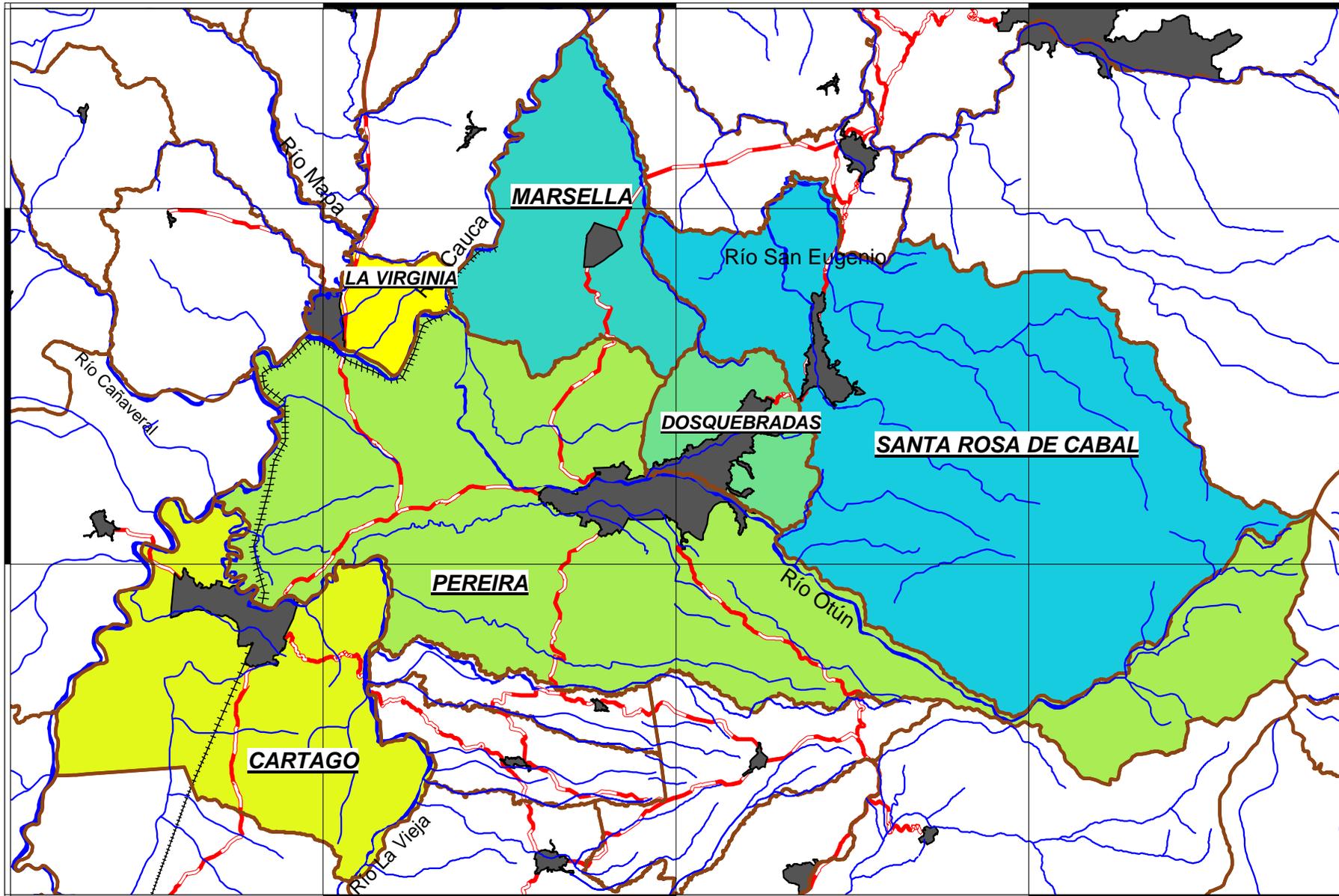
800000

820000

840000

1040000

1020000



Municipio	Km2		Km2	
	Cabecera**	ASNM *	Rural**	
La Virginia	5.05	901	34,86	
Cartago	16.40	947	243.8	
Pereira	26.00	1299	609,34	
Dosquebradas	14.45	1464	68,24	
Marsella	3.48	1546	148,42	
Santa Rosa de Cabal	7.02	1638	546,02	

* Cabecera Municipal

** Aprox.

PROPUESTA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA REGIÓN METROPOLITANA EN LA ECORREGION EJE CAFETERO

Mapa A.S.N.M.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - SEDE MANIZALES

Tesista: Tania Giraldo Ospina



Cuadro 2. Región Metropolitana. Densidad Poblacional

DATOS POBLACIONALES CENSOS DE LOS AÑOS 1993 Y 2005										
Municipios	Población Urbana		Área Urbana en km ²	Densidad Urbana hab./km ²		Población Rural		Área Rural en km ²	Densidad Rural hab./km ²	
	1993	2005		1993	2005	1993	2005		1993	2005
Pereira	348023	358681	28,6	12169	12541	6602	69716	575,8	11	121
DosQuebradas	129572	164437	13,81	9382	11907	10267	9015	54,4	189	166
S Rosa De Cabal	45208	54407	7,02	6440	7750	14623	13003	546	27	24
La Virginia	28404	29546	5,05	5625	5851	558	549	34,9	16	16
Marsella	18576	11123	3,48	5338	3196	9901	9560	148,4	67	64
Cartago	105234	119063	16,4	6417	7260	4288	2678	243,8	18	11

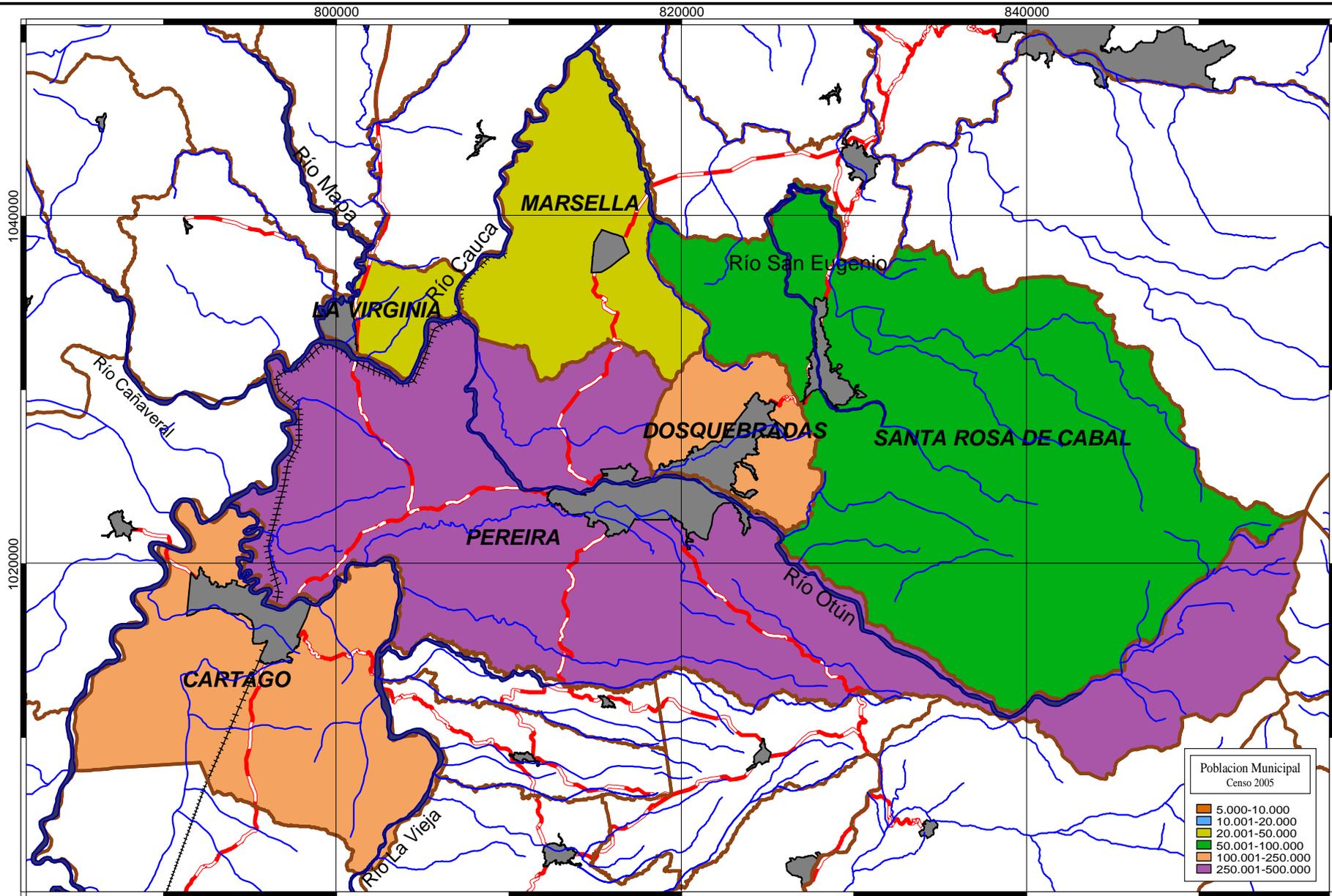
Fuente: DANE. Resultados Censos 1993 y 2005

Teniendo en cuenta que el ordenamiento territorial es una estructura de relaciones entre la población y el territorio en función de objetivos sociales, económicos y ambientales, se observa una disparidad en cuanto a la distribución de la población en los municipios de Cartago y La Virginia en los que prima población urbana y un solo 2% es población rural. Esta **disparidad en la distribución poblacional** representa un campo deshabitado debido a la concentración de las actividades urbanas, lo que implica el debilitamiento de la capacidad de soporte del área rural, es decir que son municipios que obviamente no ofrecen servicios del agro a la región. (Ver Mapa de Población)

5.2. ENFOQUE FUNCIONAL

Lo importante en las regiones con enfoques funcionales son sus formas de organización espaciales, sus relaciones funcionales y su criterio de delimitación depende de la cohesión entre sus elementos y espacios heterogéneos, entendiendo que lo más importante son las relaciones entre sus territorios que la disparidad poblacional. Aunque esta información es útil en la creación de un perfil de centros urbanos, se requiere también una mejor comprensión de la interacción y vínculos entre estos para atender la dinámica del desarrollo regional. El propósito de este tipo de regiones es el logro de un equilibrio espacial y funcional, el cual es definido de la siguiente manera:

Modelo abstracto que el planificador considera deseable bajo las actuales condiciones nacionales e internacionales de la competencia y los mercados, y que intenta materializar en la práctica recomendando políticas de inversión pública, de ordenamiento territorial, de aprovechamiento de los recursos y de esfuerzos concertados entre el Estado y los particulares (Molina y Moreno, 2001, 616).



DATOS POBLACIONALES CENSO 2005						
MUNICIPIOS	POBLACION TOTAL	%	URBANO	%	RURAL	
Alcalá	12.716	72%	9.106	28%	3.610	
Balboa	6.081	29%	1.737	71%	4.344	
Cartago	121.741	98%	119.063	2%	2.678	
Dosquebradas	173.452	95%	164.437	5%	9.015	
La Virginia	30.095	98%	29.546	2%	549	
Marsella	20.683	54%	11.123	46%	9.560	
Pereira	428.397	84%	358.681	16%	69.716	
Santa Rosa de Cabal	67.410	81%	54.407	19%	13.003	
Ulloa	5.166	42%	2.167	58%	2.999	
Total	853.025	87%	741.161	13%	111.864	

PROPUESTA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA REGIÓN METROPOLITANA EN LA ECORREGION EJE CAFETERO

Mapa de Población

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - SEDE MANIZALES

Tesisista: Tania Giraldo Ospina

Red Hídrica

Ferrocarril

Límite Municipal

Límite Departamental

Vías Secundarias

Cabecezas Municipales

El carácter funcional posibilita la incorporación no sólo de criterios para el ordenamiento ambiental sino para el ordenamiento territorial. De esta manera, se construiría una región con base en la combinación de criterios naturales, históricos, político-administrativos y funcionales, lo que posiblemente, mejoraría la aceptación por parte de otros actores fundamentales en la toma de decisiones territoriales de la ecorregión.

Según el análisis funcional encontrado en la Ciudad Región las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia son definidos como centros regionales principales porque realizan las principales funciones metropolitanas y Chinchiná, Cartago y La Virginia son considerados centros subregionales porque desarrollan funciones de menor jerarquía conformando subsistemas urbanos más pequeños.

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

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

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

Los municipios se pueden clasificar según una categoría funcional, a partir de un análisis del número de funciones que posee y su especialización funcional, la cual se sintetiza en un

escalograma regional¹⁶. Esta matriz se elaboró para determinar la primacía urbana de todos los municipios de la Ecorregión, la cual sirvió como insumo para identificar las categorías funcionales de los municipios que conforman la región metropolitana. Adicionalmente, se compararon estos datos con las categorías municipales que establece la ley 617/2000, las cuales condicionan el gasto público en sus administraciones locales. A continuación se presenta la jerarquización urbana y municipal de las entidades territoriales que integran la región metropolitana:

Tabla 12. Categorización funcional y municipal en la Región Metropolitana¹⁷

MUNICIPIOS	RANGO DE FUNCIONES	CATEGORÍA FUNCIONAL	TIPO DE CENTRO URBANO	CATEGORÍA MUNICIPAL (Ley 617/2000)
Pereira	más de 59	I	Centro regional principal	I*
Cartago	de 50 a 58	II	Centro subregional mayor	IV
Santa Rosa de Cabal	de 36 a 42	IV	Centro urbano	V
La Virginia				VI*
Dosquebradas				I*
Marsella	menos de 30	V	Centro rural de servicios	VI

Fuente: MinAmbiente et al., 2004, 164 y Resolución N° 544 de 2006 de la Contaduría General de la Nación (categorías vigencia del 2007).

(Ver Mapa de Categorización funcional y municipal en la región metropolitana)

¹⁶ Un escalograma “es básicamente un recurso gráfico, y no estadístico, que organiza las funciones por su ubicuidad (frecuencia de la presencia) y ordena los asentamientos por su complejidad funcional en un cuadro matricial” (Rondinelli, 1988, 160)

¹⁷ Los datos de la categorización funcional se obtuvieron del libro de Ecorregión y los de categorización municipal con vigencia del 2007 de la Resolución N° 544 de 2006 de la Contaduría General de la Nación, la cual se puede consultar en: <http://www.contaduria.gov.co>. En el listado de esta Resolución no aparecen los municipios de Pereira, Dosquebradas, La Virginia y Cartago para lo cual se utilizaron informes con vigencia del 2005.

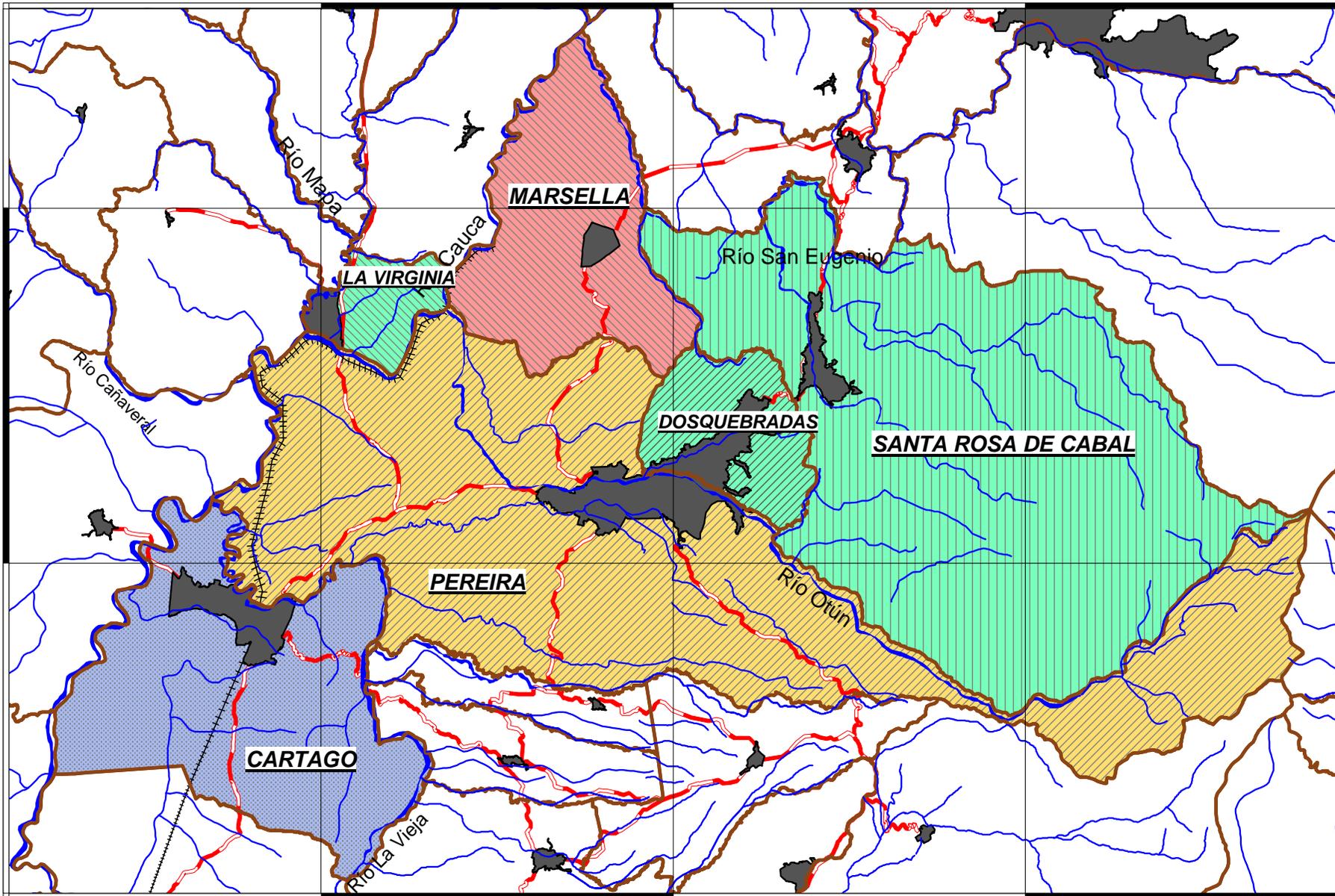
800000

820000

840000

1040000

1020000



MUNICIPIOS	RANGO DE FUNCIONES	CATEGORÍA FUNCIONAL	TIPO DE CENTRO URBANO	CATEGORÍA MUNICIPAL (Ley 617/2000)
Pereira	Más de 59	I	Centro regional principal	I*
Cartago	De 50 a 58	II	Centro subregional mayor	IV
Santa Rosa de Cabal	De 36 a 42	IV	Centro urbano	V
La Virginia				VI*
Dosquebradas				I*
Marsella	Menos de 30	V	Centro rural de servicios	VI

PROPUESTA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA REGIÓN METROPOLITANA EN LA ECORREGION EJE CAFETERO

Categorización funcional y municipal en la Región Metropolitana

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - SEDE MANIZALES

Tesista: Tania Giraldo Ospina

Red Hídrica 
 Ferrocarril 
 Limite Municipal 
 Limite Departamental 
 Vías Secundarias 
 Cabeceras Municipales 

Cartago tiene una posición jerarquía con respecto al número de habitantes que los que tiene Dosquebradas, pero posee una mejor posicionamiento en la región, situación que obedece a su aeropuerto Santa Ana, es decir el hecho de poseer una función aeroportuaria le brinda un índice mayor de centralidad.

El municipio de Dosquebradas se destaca por su tamaño poblacional, pero en cuanto al análisis funcional realizado a través del **escalograma**, su posicionamiento es de IV categoría; es decir, es un municipio que presenta un “**desequilibrio existente** entre sus niveles de crecimiento demográfico los cuales son muy altos y sus niveles de desarrollo funcional” (MinAmbiente et al., 2004, 164). El hecho de pertenecer al AMCO pone en evidencia su desequilibrio, que por el contrario debería favorecer a un municipio con un mejor desempeño funcional. Esto quiere decir, que se no se promueve la desconcentración funcional sino la concentración de funciones en Pereira, que exigen un desplazamiento diario de pasajeros y mayor tráfico vehicular, como se evidencia en las horas pico.

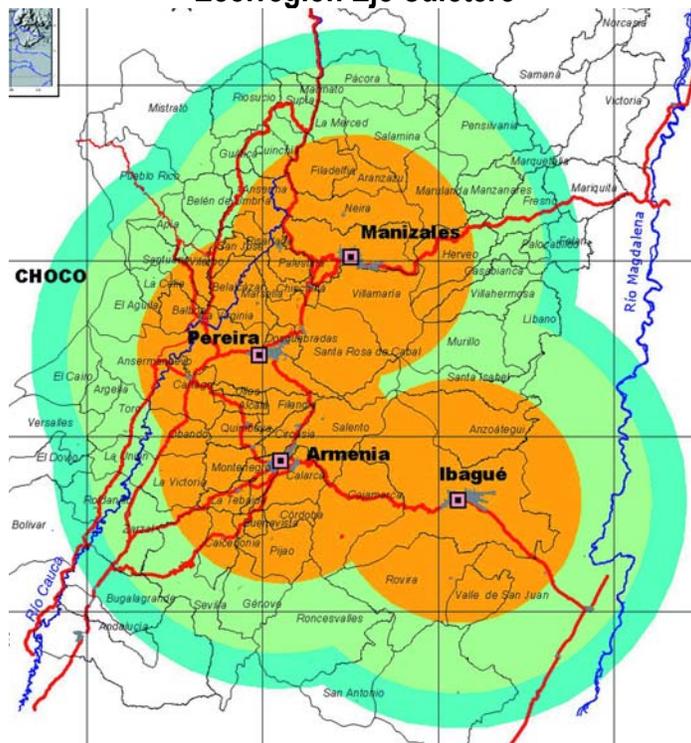
Tabla 13. Áreas de influencia de centros subregionales de la Ecorregión Eje Cafetero

CENTRO SUBREGIONAL	SUBSISTEMAS URBANOS
Cartago	Anserma Nuevo, Alcalá, Ulloa, Pereira, Obando y La Virginia.
Chinchiná	Manizales, Palestina, Marsella y Santa Rosa
La Virginia	Marsella, Belalcázar, Viterbo, La Celia, Balboa y Anserma Nuevo

Fuente: Arango y Rodríguez, 2004, 282

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

Gráfico 4. Áreas de influencia de los centros regionales principales de la Ecorregión Eje Cafetero



Fuente: Arango y Rodríguez, 2004, 233

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

De acuerdo, a la Ciudad Región del Eje Cafetero, el municipio de Pereira tiene un cubrimiento en la Ecorregión sobre 39 municipios, en la cual se identifican 2 áreas de influencia sobre centros urbanos de menor jerarquía.

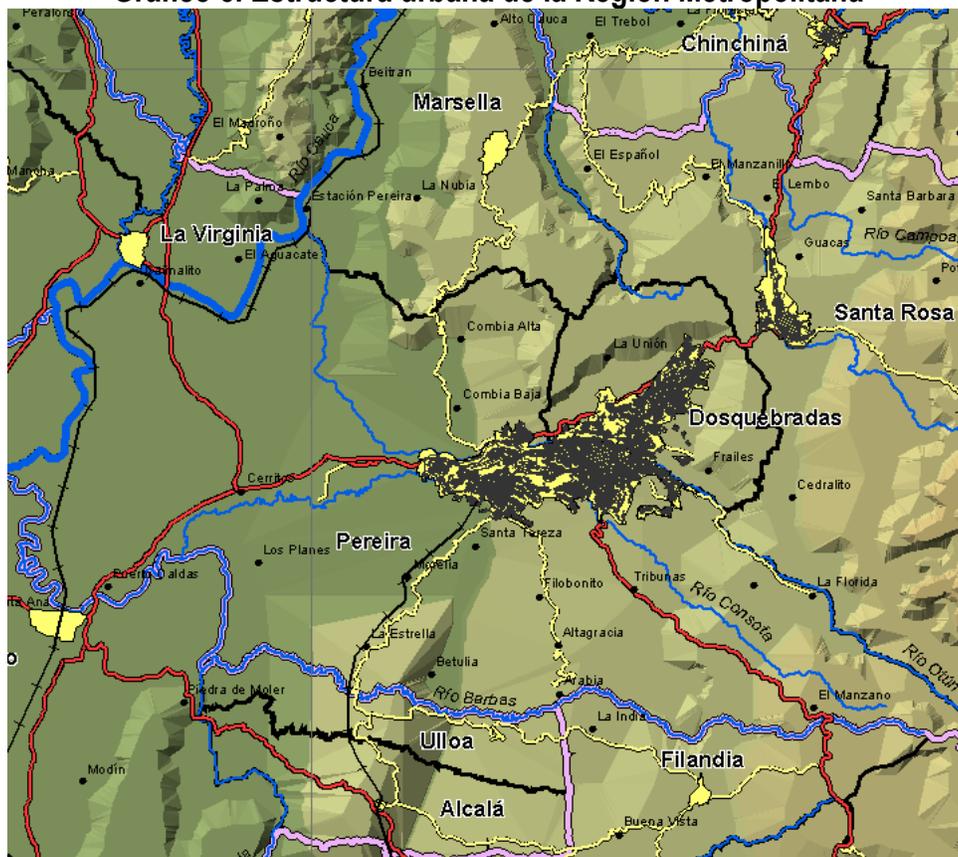
Tabla 14. Ciudad Región Eje Cafetero. Áreas de influencia de Pereira

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

Fuente: Arango y Rodríguez, 2004, 281

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

Gráfico 5. Estructura urbana de la Región Metropolitana



Fuente: SIR (Sistema de Información Regional)

5.3. ENFOQUE POLÍTICO/ADMINISTRATIVO

Al igual que la Ecorregión Eje Cafetero, se utiliza como unidad mínima de estudio el municipio, el cual integra los municipios de Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, Marsella, La Virginia, Balboa, Cartago, Ulloa y Alcalá, estos 3 últimos pertenecientes al departamento del Valle del Cauca.

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

Para el caso de esta área metropolitana es indispensable su fortalecimiento sobre la base de buscar la participación efectiva de Cartago, municipio del Valle y de Santa Rosa de Cabal, municipio con el cual se tienen efectivamente tantas y tan importantes relaciones que pocos entienden las razones por las cuales aún no se ha producido su vinculación, máxime cuando avanza la construcción de la doble calzada Pereira-Manizales, incluido un túnel que acorte el tramo con Pereira y consolide el proceso de conurbación con Dosquebradas. (Arango, 2000, 74).

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

6. ANÁLISIS DE RESULTADOS

6.1. DEFINICIÓN DE VARIABLES

La técnica del análisis estructural exige la construcción de un listado de variables iniciales que conforman el problema de investigación y que **bajo una suposición** condicionan el desarrollo de esta región, las cuales se revisan a través de una **matriz** que permite identificar el grado de interconexión entre estas. Previamente se hace una clasificación entre variables **internas**, las que caracterizan directamente el sistema y **externas**, las que constituyen su entorno pero también determinan influencias. Así mismo, se define una categorización al interior de estas en 2 categorías: jurídico/política; y administrativa y de gestión.

La **categoría jurídico/política** comprende todo lo relacionado en cuanto a conceptos básicos y disposiciones jurídicas actuales del OT y OA, entendidos como políticas públicas de responsabilidad del Estado con el objetivo de identificar los propósitos de ambos ordenamientos en cuanto a la gestión para el **desarrollo regional**. Este análisis jurídico incluye la revisión de leyes y decretos vigentes que integran el marco normativo. Al tratarse de un tema político también es necesario conocer diferentes planteamientos teóricos sobre el OT y OA.

La **categoría de administración y gestión** asocia las 3 disposiciones jurídico-políticas del OT incluyendo las instancias de aplicación del ordenamiento territorial como política de Estado. Este ejercicio requiere prácticas complementarias, por ejemplo un POT de un municipio perteneciente a un área metropolitana debe planificarse de acuerdo al Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), como instrumento de planificación superior. De esta manera se complementan las decisiones entre un municipio como entidad territorial y su área metropolitana como entidad administrativa y de gestión. Esto a su vez debe coordinarse con los instrumentos definidos para los departamentos, corporaciones regionales y las entidades del orden nacional, para lograr acciones concurrentes para administrar y gestionar eficazmente el territorio, es decir implica el **análisis de estrategias de planificación multijurisdiccionales y multiescalares**.

A continuación se presenta una breve descripción de cada una de las variables agrupadas en internas y externas:

6.1.1. Variables internas

Tabla 15. Matriz inicial de variables internas

VARIABLES INTERNAS	
CATEGORÍA JURÍDICO-POLÍTICO	CATEGORÍA ADMINISTRATIVA Y DE GESTIÓN
<p><u>1. Población</u> Se trata del número de habitantes que posee un municipio y permite definir su planificación territorial. El dato población utilizado en esta investigación corresponde a los datos que proporciona el Censo General 2005.</p> <p><u>2. Jerarquía poblacional</u> Consiste en categorizar a los municipios de acuerdo a su número de habitantes.</p> <p><u>3. Extensión territorial</u> Es el área en hectáreas del municipio.</p> <p><u>4. Características físicas</u> Son las características geográficas predominantes de su paisaje.</p> <p><u>5. Densidad urbana</u> Expresa el número total de habitantes en la zona urbana, en relación con la superficie del mismo que éstos ocupan.</p> <p><u>6. Densidad rural</u> Expresa el número total de habitantes en la zona rural, en relación con la superficie del mismo que éstos ocupan</p> <p><u>7. Ocupación del territorio</u> Se refiere a los patrones de utilización del territorio medido a través de los usos del suelo.</p> <p><u>8. Funciones urbanas</u> "Son aquellos servicios, facilidades, infraestructura, actividades institucionales, o económicas que deben estar localizadas en asentamientos con algún tamaño mínimo de población que permita ofrecerlos económica y eficientemente" (Rondinelli, 1988, 66). "Su mayor o menor cobertura espacial o alcance es lo que diferencia su orden de importancia" (Molina y Moreno, 2001, 588).</p> <p><u>9. Complejidad funcional</u> Trata el número, concentración y diversificación de funciones que posee un municipio.</p> <p><u>10. Jerarquía funcional</u> Consiste en categorizar a los municipios de acuerdo al número, concentración y diversificación de funciones que posee.</p>	<p><u>14. Interdependencia entre municipios</u> Es una mutua dependencia entre municipios para el desarrollo regional.</p> <p><u>15. Articulación de estrategias</u> Es una unión de estrategias para el desarrollo de la región, el cual exige un trabajo conjunto.</p> <p><u>16. Cooperación intermunicipal</u> Se refiere a formas flexibles de agrupación entre municipios para mejorar el desarrollo de sus territorios. "<i>desde el municipio se tiende a operar aisladamente y, con menor probabilidad surgirán iniciativas que permitan romper con el fraccionamiento y la atomización</i>". (Cuervo, 2003, 49).</p> <p><u>17. Complementariedad</u> Es la colaboración que debe existir entre las entidades para el desarrollo del territorio para lograr eficacia en la gestión del desarrollo. "Sus competencias deben estar acordes con sus recursos. Por ello es necesario que a la hora de asignar las competencias, se analice, en primer lugar los recursos que posee, la flexibilidad de la inversión, y por supuesto las particularidades de cada uno (aislamiento, desplazamiento, intereses políticos, indicadores económicos, etc.), es decir la heterogeneidad". (DNP, 2002, 192)</p> <p><u>18. Revisión y actualización del POT</u> "Se entenderá por revisión del Plan de Ordenamiento Territorial la reconsideración general o parcial de sus objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que, como consecuencia del seguimiento y evaluación de su implementación frente a la evolución de las principales características del ordenamiento físico territorial del municipio o distrito, suponga la reformulación completa del correspondiente Plan, o la actualización o ajuste de sus contenidos de corto, mediano o largo plazo" (art. 1, Decreto 932/2002).</p> <p><u>19. Ingresos corrientes de libre destinación</u> Son aquellos ingresos que no tienen una destinación específica, "entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de</p>

<p><u>11. Infraestructura regional</u> Es un conjunto de medios (carreteras, ferrocarril, aeropuertos, puertos, etc.) necesarios para la actividad económica de una región.</p> <p><u>12. Visión de desarrollo del municipio</u> Es la imagen futura del desarrollo de un municipio.</p> <p><u>13. Distancia entre municipios</u> Es la distancia en kilómetros entre cabeceras municipales y centros poblados.</p>	<p>presupuesto” (art. 3, ley 617/2000).</p> <p><u>20. Gastos de funcionamiento</u> Son todos aquellos gastos que tienen por objeto atender la administración de las entidades para el normal desarrollo de las competencias que le son propias a los municipios (pago de servicios personales, gastos generales y nómina). “Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas” (art. 3, ley 617/2000).</p> <p><u>21. Déficit fiscal</u> Existe déficit si la ejecución del presupuesto de gastos es superior a la ejecución del presupuesto de ingresos.</p> <p><u>22. Categoría municipal</u> Los municipios colombianos se clasifican de acuerdo a “su población e ingresos corrientes de libre destinación” (art. 6, ley 617/2000)</p> <p><u>23. Oferta de bienes y servicios ambientales</u> Consiste en la promoción municipal de los bienes y servicios ambientales con los que cuenta un municipio, la cual debe basarse en una valoración económica de estos. A fin de preservar esta oferta ambiental su promoción depende de la cuantificación de sus recursos naturales en procura de un uso sostenible de sus ecosistemas.</p> <p><u>24. Inserción en la economía nacional</u> Trata la incorporación de la productividad municipal en la economía nacional.</p> <p><u>25. Inserción en la economía internacional</u> Trata la incorporación de la productividad municipal en la economía internacional.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

6.1.1. Variables externas

Tabla 16. Matriz inicial de variables externas

VARIABLES EXTERNAS	
CATEGORÍA JURÍDICO-POLÍTICO	CATEGORÍA ADMINISTRATIVA Y DE GESTIÓN
<p>26. Visión regional Es una visión futura de un municipio desde una perspectiva regional.</p> <p>27. Horizonte planificador coordinado Significa la coordinación de las diferentes proyecciones del OT y del OA a través del cruce de los tiempos de planificación entre los diferentes niveles territoriales: municipio, área metropolitana, departamento, región y nación.</p> <p>28. Desarrollo sostenible "Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades". (art. 3, Ley 99/93).</p> <p>29. Movilidad diaria entre municipios Esta movilidad se relaciona con el desplazamiento que tienen que hacer diariamente sus habitantes debido a la concentración de funciones ya sea por motivos laborales, educativos, comerciales, etc.</p> <p>30. Transporte masivo regional de pasajeros Es un sistema de transporte que conecta a los pasajeros de municipios aledaños a una zona metropolitana. Se les llama masivos por la alta capacidad, que corresponde al número de personas que pueden transportar y se les llama regional porque no operan dentro de la ciudad directamente, sino por fuera de esta.</p> <p>31. Sistema integrado de transporte multimodal Este sistema consiste en la existencia de diversos modos de transporte de carga y pasajeros integrados. Este sistema multimodal también puede incluir la integración de las tarifas, lo cual significa que los trasbordos de modos de transporte se pueden hacer con el mismo tiquete, sin tener que pagar sobrecargo, siempre y cuando la carga o los pasajeros se encuentren en una misma zona de transporte.</p> <p>32. Número de propietarios Corresponde al número de propietarios que posee un</p>	<p>37. Gestión regional Es una forma de trabajo conjunto para el desarrollo de las regiones que incluye municipios con capacidades diferenciales para la administración y gestión de su territorio.</p> <p>38. Equilibrio regional Esta variable consiste en evitar la exclusión de regiones para el desarrollo de un territorio, con el fin de lograr un mejor balance entre lo urbano y lo rural y una distribución del ingreso más equitativa.</p> <p>39. Ventajas comparativas Son aquellas con las que cuenta un municipio en relación a otros que le permite una mejor posición en un escenario de competitividad. Estas ventajas existen y hay que aprovecharlas.</p> <p>40. Ventajas competitivas Son aquellas con las que puede contar un municipio y le posibilitan una mejor posición en un escenario de competitividad. Estas ventajas hay que construirlas y se pueden perder, por lo tanto están condicionadas a diversas temporalidades o momentos.</p> <p>41. Integración funcional "Se basa en el concepto de que un sistema bien articulado e integrado de centros de crecimiento de diferentes tamaños y características funcionales facilita la difusión del desarrollo regional" (Rondinelli, 1988, 25).</p> <p>42. Integración territorial Consiste en la agrupación de municipios heterogéneos en cuanto a su capacidad de gestión, con el fin de no producir un fraccionamiento del territorio en regiones incluidas y excluidas del desarrollo. La gestión individual de un municipio constituye un ámbito de "<i>acción insuficiente para echar a andar iniciativas de desarrollo económico con posibilidades de sostenerse y consolidarse: por la estrechez de su mercado, por las limitaciones en sus recursos humanos, y por las restricciones en capacidad de inversión</i>" (Cuervo, 2003, 48)</p> <p>43. Planificación metropolitana de hecho Consiste en la planificación de áreas metropolitanas que</p>

<p>municipio y permite identificar las características de la tenencia de la tierra.</p> <p>33. Ruralidad minifundista Se refiere a un campo caracterizado por una tenencia de la tierra por predios pequeños (minifundios).</p> <p>34. Ruralidad latifundista Se refiere a un campo caracterizado por una tenencia de la tierra por grandes predios (latifundios).</p> <p>35. Concentración de la propiedad Trata el porcentaje de concentración de propiedad.</p> <p>36. Planificación metropolitana de derecho Consiste en la planificación de áreas metropolitanas legalmente constituidas.</p>	<p>corresponden a una realidad urbana que no es reconocida legalmente.</p> <p>44. Demanda de bienes y servicios ambientales Consiste en los bienes y servicios ambientales que requiere un municipio para su adecuado funcionamiento urbano.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

6.2. RELACIÓN ENTRE VARIABLES

Las anteriores variables se analizan a través de una **Matriz de Análisis Estructural** que permite calificar su interconexión a través del grado de influencia que cada una de las variables ejerce sobre las demás y el grado de dependencia que corresponde a la incidencia de las diferentes variables sobre una en particular, los cuales se determinaron con una valoración numérica de 0 a 1, dando 0 a una nula influencia o **potencial** y 1 a la existencia de una influencia **real**, independientemente de que sea fuerte, mediana o débil. En esta investigación se utilizaron como referente 44 variables que caracterizan los principales problemas de la gestión de la región metropolitana, las cuales se agruparon en 2 categorías como se explicó anteriormente: jurídico/política; y administrativa y de gestión. ([Ver Anexo 1. Matriz Análisis Estructural](#)).

Con los datos obtenidos en esta Matriz se determinaron valores porcentuales que identifican los grados de motricidad y dependencia, los cuales fueron calificados de acuerdo al índice de motricidad. Es de aclarar que este índice varía en cada ejercicio y se obtiene de la siguiente manera: índice medio=100/número de variables ([Anexo 2. Valores porcentuales de motricidad y dependencia](#)).

Con los datos obtenidos de la **Matriz de Análisis Estructural** y organizados a través de valores porcentuales se construye un **plano de motricidad-dependencia** (plano cartesiano) para identificar las variables claves o estratégicas que corresponden a las que presentan calificaciones más altas de motricidad y dependencia dependiendo del índice de motricidad, que para este caso fue de **2,27%**, como resultado de dividir 100/44. Este índice de

motricidad se ubica en el centro del plano y agrupa las variables así: de poder, de enlace, autónomas y de salida. ([Ver Anexo 3. Plano de motricidad y dependencia](#)).

Gráfico 6. Plano de clasificación de variables

MOTRICIDAD (y)	ALTA	VARIABLES DE PODER: Tienen alta motricidad y baja dependencia. Influyen sobre las demás y no están subordinadas. Son las variables explicativas que condicionan el resto del sistema. Son muy fuertes y poco vulnerables.	ÍNDICE MEDIO	VARIABLES DE ENLACE: Tienen alta motricidad y alta dependencia. Son las que influyen en todas y a la vez dependen de otras, por lo tanto son inestables y se encuentran en conflicto. Por esta última condición se consideran gobernables.
	BAJA	VARIABLES AUTÓNOMAS: Poseen baja motricidad y baja dependencia. Constituyen tendencias fuertes o factores relativamente autónomos que no son determinantes del futuro. Aparecen como ruedas sueltas en el sistema. Ni influyen significativamente ni son influidas por las demás.	ÍNDICE MEDIO	VARIABLES DE SALIDA O RESULTANTES: Tienen baja motricidad y alta dependencia. Son resultado o consecuencia de la influencia de las variables de poder y las gobernables.
		BAJA		ALTA
		DEPENDENCIA (x)		

De acuerdo al Plano de motricidad y dependencia las **variables de poder** corresponden a:

3. Extensión Territorial (ET)
13. Distancia entre municipios (DM)
14. Interdependencia entre municipios (INTM)
15. Articulación de estrategias (AEST)
16. Cooperación intermunicipal (COOP)
17. Complementariedad (COMP)
23. Oferta de bienes y servicios ambientales (OBSA)

Estas siete variables son la columna vertebral de todo el sistema y su modificación repercutirá en las demás variables. Pertenecen a las variables internas porque caracterizan directamente el sistema.

Según la clasificación inicial entre las **variables internas** se encuentran las siguientes **variables de enlace**:

1. Población (P)
5. Densidad Urbana (DURB)
6. Densidad rural (DRUR)

8. Funciones urbanas (FURB)
9. Complejidad funcional (CFUN)
10. Jerarquía funcional (JFUN)
12. Visión de desarrollo del municipio (VDM)
18. Revisión y actualización del POT (REV)
24. Inserción en la economía nacional (IENL)
25. Inserción en la economía internacional (IEIN)

Y entre las **variables externas** se encuentran las siguientes **variables de enlace**:

26. Visión regional (VR)
36. Planificación metropolitana de derecho (PDMD)
37. Gestión regional (GR)
41. Integración funcional (IFUN)
42. Integración territorial (INTE)
43. Planificación metropolitana de hecho (PDMH)

Entre el grupo de **variables de salida** se encuentran:

30. Propuesta de transporte masivo regional de pasajeros (TMRP)
31. Sistema integrado de transporte multimodal (SITM)
38. Equilibrio regional (ER)
40. Ventajas comparativas (VCOM)
42. Ventajas competitivas (VCPT)
43. Planificación metropolitana de hecho (PMDH)

Sería infructuoso entrar a corregir sino se solucionan los problemas de las variables de poder y las de enlace, porque ellas son el resultado de las anteriores. Así pues, no se puede promover un **equilibrio regional** que pertenece al orden administrativo y de gestión, si la visión de desarrollo municipal no está claramente definida y si hay problemas por la carencia de una visión regional, una planificación de carácter metropolitano y una gestión regional, a pesar de ser unas variables externas, que constituyen su entorno pero determinan altas influencias. Esta situación sería aún más difícil cuando no se desarrollan estrategias de articulación territorial y no se generan procesos de interdependencia municipal y si a pesar de tener suficientes recursos naturales para satisfacer la demanda regional, no se ha promocionado esta oferta ambiental.

Si se busca la fuente de los problemas de la gestión para el desarrollo de una región metropolitana, se puede hallar en la falta de: articulación de estrategias para la planificación del territorio, interdependencia entre municipios, cooperación municipal y complementariedad, asuntos que corresponden a la administración y gestión de un territorio.

Este problema se refleja: en la **falta de promoción de su oferta de sus bienes y servicios ambientales**, que va ligada al área del municipio y la distancia entre ellos, estos dos últimos factores aunque no pertenecen a los asuntos administrativos y de gestión a la hora de tomar decisiones porque condicionan la gestión regional, porque es diferente gestionar con un municipio que posee mucha tierra y con uno que está cerca de las cabeceras municipales y de los centros poblados.

El problema de una falta de planificación carente de articulación regional, en donde sus municipios a pesar de no poseer ciertas funciones urbanas no genera procesos de interdependencia, complementariedad y cooperación municipal. Esta situación, así concebida, opera sobre las restantes variables y constituye el factor más influyente de la falta de gestión regional.

La articulación entre los instrumentos de planificación ambiental y territorial y las diferentes escalas territoriales municipal, metropolitana y regional podría colaborar en la solución de los problemas de la gestión regional así:

Si se revisan las **variables de enlace** se puede notar que muchas ellas dependen de la solución de los asuntos de articulación y coordinación en la planificación de un territorio. Así pues, las propuestas regionales pueden contribuir a la inserción en la economía nacional e internacional si previamente su visión de desarrollo municipal y regional está direccionada a ese objetivo.

Existen otros factores en la **zona de salida** que no dependen directamente de la existencia de la gestión regional como es la movilidad diaria de pasajeros, en donde su ocurrencia no depende de la articulación de estrategias de planificación. El desplazamiento diario de habitantes de un municipio a otro con motivos laborales, comerciales y educativos principalmente, se debe a que en su lugar de residencia no existen estas funciones urbanas, que el municipio vecino si las brinda, lo cual tiene como consecuencia la conformación de <ciudades dormitorio>. Son lugares que representan un **movimiento pendular** porque sus habitantes sólo duermen allí y se pasan yendo y viniendo de la ciudad núcleo, situación que genera costosos desplazamientos diarios.

Después de conocer las **variables claves** se determinó y comprobó la situación actual de cada una de estas en los municipios a través de **Fichas Técnicas** que contienen preguntas referidas a las variables seleccionadas, y luego se estableció un análisis municipal y conjunto de estos elementos, que conforman la subestructura de la región metropolitana ([Ver Anexo 4. Fichas Técnicas por municipio](#)).

6.3. ANÁLISIS DE FICHAS TÉCNICAS POR MUNICIPIO

6.1.1. Pereira

El municipio de Pereira proyectó en su POT en el año 2000 “generar una **plataforma urbano-regional y urbano-rural competitiva**, con adecuadas relaciones funcionales, que permitan impulsar el desarrollo del municipio y mejorar la calidad de vida de sus habitantes” (art. 13, POT de Pereira, 2000) a través de estrategias como la integración de la red de ciudades localizadas sobre el eje Cartago-Santa Rosa, la generación de una adecuada oferta de infraestructura. También, propuso “integrar el territorio municipal a nivel metropolitano, regional y nacional a través de los siguientes ejes geoeconómicos: a) El eje de la **región metropolitana** Santa Rosa-Dosquebradas-Pereira-Cartago; b. El eje de integración cafetero Manizales-Pereira-Armenia, y a través de éste al centro del país; c) El eje del Occidente Colombiano o Troncal del Cauca” (art. 13, POT de Pereira, 2000) a través de estrategias metropolitanas que integran Puerto Caldas junto al municipio de Cartago y Caimalito frente al municipio de La Virginia, que incluyen: a) Conformar y consolidar una malla vial municipal y metropolitana integrada al sistema vial regional y nacional; b) Crear un Sistema integrado de Transporte masivo; c) Crear un **Sistema Integrado de Transporte Multimodal**; d) Fortalecer el **desarrollo de Puerto Caldas y Caimalito**, como polos estratégicos industriales conectados al gran Eje Geoeconómico de la Troncal del Cauca; e) Consolidar un **corredor de desarrollo agroindustrial entre Puerto Caldas y Caimalito**, con centros de acopio, parques tecnológicos e industria limpia.

Estos dos objetivos correspondientes a la generación de una plataforma urbano-regional y urbano-rural y la integración de Pereira a nivel metropolitano, regional y nacional pertenecen a los objetivos propuestos en el **Componente General del POT** equivalente a proyecciones para un periodo de largo plazo.

En cuanto a una propuesta para el desarrollo del municipio el **Plan de Desarrollo “Trabajando unidos con la gente y para la gente” 2004-2007** plantea la necesidad de generar un gran liderazgo con: *“los **municipios vecinos**, pues es claro que para Pereira sería poco estratégico que las autoridades municipales intentaran adelantar procesos de desarrollo aisladamente. En este sentido es **prioritario ejercer y aunar esfuerzos comunes** con los municipios del Área Metropolitana y en general con aquellos sobre los que la ciudad ejerce fuerte influencia, para que el desarrollo de Pereira como **ciudad región** pueda irradiar el crecimiento y el desarrollo social a los municipios vecinos, sin que esta situación vaya en detrimento de su propia sostenibilidad”*. (PDM Pereira, 2004-2007)

Al respecto propone 3 ejes estratégicos: Pereira Incluye, Pereira Compite y Pereira Convive. La propuesta de gestión para el desarrollo regional se fundamenta en el segundo eje, el cual plantea:

*Con el eje estratégico número dos, **Pereira Compite**, se pretende construir una **plataforma urbano regional competitiva**, aprovechando las ventajas comparativas que posee la región desde su perspectiva y vocación económica, sobre la cual se posicionen todos los actores económicos y sociales del desarrollo local y se articulen a la dinámica regional a través de la integración de voluntades para hacer de éste un verdadero polo de desarrollo agroindustrial, comercial y ecoturísticos, desde la óptica de generar condiciones para una disminución significativa de los desequilibrios socioeconómicos imperantes que se materializan en la temática del desempleo". (PDM Pereira, 2004-2007)*

Por lo tanto, el PDM continúa los propósitos de largo plazo definidos en el POT cuando trata igualmente como estrategia de gobierno para el 2004-2007 la generación de una **plataforma urbano regional competitiva** a través de la coordinación con los municipios que conforman el AMCO y sobre los que Pereira ejerce también influencia.

De esta manera, se proyecta el territorio teniendo en cuenta la normatividad del POT en relación a la integración del territorio municipal a nivel metropolitano, regional y nacional, que incluye la posibilidad de desarrollar propuestas multijurisdiccionales, como es el caso de la integración con el municipio de Cartago, perteneciente al departamento del Valle. Aunque el POT planifica el municipio con relación al **área metropolitana** y la **región metropolitana**, como unidades superiores al ámbito municipal, no clarifica los dos conceptos utilizados, podría decirse que el área metropolitana es la que legalmente comprende el AMCO y la región metropolitana la determinada por el eje vial que integra adicionalmente, Cartago y Santa Rosa de Cabal, de acuerdo a su artículo 13.

6.1.2. Dosquebradas

En primera instancia se plantea que existe un desconocimiento de los tiempos de planificación de un POT, porque el de este municipio inicia su proyección en el año 2000 con el corto plazo y finaliza en el 2007 con el largo plazo, es decir tiene una vigencia de 8 años que no corresponde a los 3 periodos de gobierno que comprende este instrumento.

El municipio de Dosquebradas definió como objetivos para el ordenamiento territorial: "ordenar el territorio de manera integral y armónica con sus diferentes atributos y dimensiones, acorde con la planificación económica municipal, racionalizando las intervenciones sobre el territorio, orientando su desarrollo a través del **ejercicio prospectivo** y de **planificación sectorial** de manera que permita elevar los niveles de calidad de vida y de gobernabilidad en el Municipio de Dosquebradas" (art. 14, POT de Dosquebradas, 1999), para lo cual determinó en su art. 15 como objetivos específicos, entre otros: i) Mejorar la calidad de vida de los habitantes Dosquebradenses, a través de una oferta, distribución y articulación de actividades y servicios de manera que reduzcan los desequilibrios territoriales y se mitiguen los impactos ambientales, ii) Mejorar el nivel de eficiencia en el funcionamiento espacial o físico territorial del municipio, de manera que se

logre una estructura urbana ambientalmente más sustentable, socialmente más justa y funcionalmente más eficiente; iii) Lograr que el territorio municipal y metropolitano **se integre regionalmente** a través del Ejegeoeconómico Manizales, Dosquebradas, Pereira, Armenia y Cartago para ser articulador de un desarrollo nacional. Para el cumplimiento de la integración regional y nacional se propuso las siguientes estrategias, entre otras: i) Conformar y consolidar una **malla vial municipal integrada al sistema vial metropolitano y regional**; ii) Crear un sistema integrado del **transporte masivo de carácter metropolitano** que permita generar eficiencia urbana y funcionalidad espacial al territorio municipal; iii) Conformar un **sistema de transporte municipal**, que permita el desarrollo y crecimiento de las actividades productivas, ecoturísticas y económicas, además una integración a los mercados nacionales e internacionales.

De otro lado, el actual Plan de Desarrollo “*Dosquebradas un proyecto colectivo de ciudad que deja huella 2004-2007*” plantea que las relaciones supramunicipales deben sustentar la propuesta de gestión para el desarrollo del área metropolitana, la cual consiste en “una **organización administrativa adecuada, la gestión de los asuntos comunes entre los municipios integrados**, y en el caso de Dosquebradas y Pereira los esquemas asociados a la **conurbación** ameritan respuestas asociadas en lo político-administrativo” (PDM, Dosquebradas 2004-2007). Teniendo en cuenta, que la pertenencia al AMCO exige “no sólo el requerimiento de actuar sobre lo supramunicipal sino desde interés comunes, desde los hechos metropolitanos y en **pleno respeto por las autonomías de lo local**” (PDM, Dosquebradas 2004-2007).

Este plan propone la coordinación de intereses **regionales, metropolitanos y locales** con el fin de crear “espacios de gobierno compartidos donde las decisiones resulten de un proceso gradual que permita resolver problemas y conflictos emergentes del marco institucional existente y la redistribución de poder que ello implica” (PDM, Dosquebradas 2004-2007). La necesaria relación entre jurisdicciones también se repite como propuesta de planificación y gestión del territorio cuando plantea la generación de “alternativas de integración, crecimiento, **complementariedad** entre lo urbano y lo rural y entre los diferentes centros poblados de la región” (PDM, Dosquebradas 2004-2007). Este plan se define en cinco ámbitos de acción y se destaca el quinto porque hace referencia al área metropolitana, la conurbación y la región como niveles territoriales que conforman un “eje direccionante en el ordenamiento de las actividades económicas, sociales, ambientales y político-administrativas” (PDM, Dosquebradas 2004-2007). Adicionalmente, el PDM reconoce que las problemáticas comunes a varios municipios no pueden ser abordadas desde la mirada exclusivamente municipal, se requiere visiones regionales que traten los temas de manera conjunta, es decir multijurisdiccionales. Bien importante para la planificación regional encontrar el uso del concepto de **Región Metropolitana de Centro Occidente** como el ámbito de acción del municipio para abordar el desarrollo urbano-regional.

Dosquebradas plantea la coordinación con la Corporación Regional para la recuperación y preservación de las zonas de protección y los Parques Naturales Regionales, porque reconoce que son asuntos que trascienden a su jurisdicción y exigen una integración regional para la planificación y manejo de estas zonas. Por otra parte, el municipio depende del servicio de acueducto de los municipios de Pereira y Santa Rosa.

6.1.3. La Virginia

El PBOT de La Virginia plantea entre sus objetivos: “Mejorar la competitividad del municipio, aprovechando sus ventajas comparativas y creando nuevas ventajas competitivas mediante la conjugación de acciones concertadas entre el sector público y privado” (PBOT de La Virginia, 2000). Este objetivo se proyecta mediante 5 estrategias, entre las cuales se destaca: “Propiciar el desarrollo del Municipio, integrando los sistemas de comunicación al gran corredor de competitividad, propuesto por el CORPES DE OCCIDENTE, cuyo perfil gira alrededor de la **oferta de servicios**, desde Popayán hasta Medellín” y la integración “con Cartago y el Norte del Valle mediante continuación de la vía Panorama cuyo tramo será denominado Anserma Nuevo – La Virginia, facilitando la comunicación con el **aeropuerto de Santa Ana**” (POT de La Virginia, 2000)

Para lograr la competitividad del municipio se propuso acciones como la integración de “esfuerzos con Cartago y Pereira para crear un área estratégica de competitividad orientada hacia la oferta de servicios turísticos y ambientales” (PBOT de La Virginia, 2000) y “hacer efectiva la asociación intermunicipal entre Balboa, La Celia, Pueblo Rico, Mistrato y La Virginia, mediante convenio para la recuperación, tratamiento y mantenimiento del río Totui y la quebrada Cristales”.

El PBOT proyecta el municipio de La Virginia como centro regional y subregional social y económico, para lo cual plantea la necesidad de crear un **sistema de comunicación** que integre la red local con las redes departamentales y nacionales en colaboración con el AMCO y el municipio de Pereira mediante dobles calzadas para Medellín por la Troncal de Occidente y Cerritos para la conexión con Pereira. La planificación del territorio reconoce la importancia de su localización estratégica porque se encuentra en el cruce de la doble calzada Pereira-LaVirginia y de la **vía Panorama** con la Troncal de Occidente. La planificación de su territorio hace un buen reconocimiento de su potencial geográfico como oferta ambiental.

El PBOT se destaca porque define políticas **nacionales, regionales y metropolitanas**. Desde el nivel metropolitano se reconoce la necesidad hacer propuestas metropolitanas en armonía con las necesidades municipales a través de un Plan de Ordenamiento Territorial de

orden metropolitano, sin embargo la normatividad colombiana no incluye la necesidad de desarrollar un instrumento de estas características, porque para esta escala territorial la ley 128/94 exige la necesidad de realizar un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

Por otra parte el PDM *“La Virginia...28ª grados de Calor Humano”* 2005-2007 define entre sus políticas, el **Desarrollo Territorial** el cual expresa lo siguiente: “En las nuevas condiciones de competitividad y cambios acelerados en todos los aspectos, la **organización territorial** pasa a convertirse en uno de los principales imperativos para obtener niveles de desarrollo que tengan impacto sobre las condiciones de vida de sus habitantes. Esta política busca mejorar y satisfacer las demandas de cobertura y calidad en los servicios públicos domiciliarios, los equipamientos colectivos, la **infraestructura**, el mejoramiento del hábitat, la protección del medio natural y la integración socio espacial” (PDM, La Virginia 2005-2007).

En los objetivos específicos del PDM se plantea “colocar al municipio en el lugar de importancia que siempre ha tenido en la **ecorregión cafetera**” (PDM, La Virginia 2005-2007), a través de estrategias territoriales que incluyan “medios e instrumentos de vinculación y armonización con la **planeación sectorial y territorial de otras instancias o niveles territoriales**” (PDM, La Virginia 2005-2007). La política de **Desarrollo Territorial** define entre sus estrategias “el desarrollo equilibrado del territorio municipal, integrado a **directrices metropolitanas, departamentales y regionales**”. También se propone Estrategias para el Desarrollo Económico Local para realizar el programa de Competitividad y **Desarrollo Económico, a través de proyectos como las Alianzas** estratégicas con municipios vecinos para proyectos regionales. Se destaca el uso en el PDM de una unidad de planificación mayor a la escala metropolitana y departamental, que es la correspondiente a la Ecorregión Eje Cafetero que integra 92 municipios de 5 departamentos.

6.1.4. Santa Rosa de Cabal

A pesar que el **PBOT** no definió objetivos de manera precisa se puede resaltar como propósitos del desarrollo municipal la integración regional a través del apoyo mutuo entre la ciudad y el campo en cuanto a servicios, conexiones viales, equipamientos y en el crecimiento de sus economías, “a través del mejoramiento de tiempos de desplazamiento y modos de transporte que optimicen la infraestructura de comunicaciones existente y promuevan la implementación de nuevas articulaciones” (art. 12, POT de Santa Rosa, 2000). Para lo cual propuso entre sus estrategias, generar una dinámica regional a partir de la ubicación geográfica y de la infraestructura vial del municipio para lo cual se definió entre otras propuestas, la conexión vial del municipio con las cabeceras municipales, la promoción de proyectos en el municipio con repercusión regional y nacional con el fin de que estos se constituyan en imanes para el desarrollo de más proyectos y la realización de convenios

intermunicipales en cuanto a proyectos de infraestructura viales.

Estas estrategias se plantearon para ser llevadas a cabo mediante las siguientes acciones: habilitar la vía Santa Rosa de Cabal-Marsella, habilitar una segunda vía con Pereira por el sector del Cidral, habilitar una segunda vía con Dosquebradas por el sector de La Reina.

Sin embargo, el PBOT no reconoció la dinámica de orden metropolitano que sucede diariamente con los municipios de Pereira y Dosquebradas, los cuales definen una unidad de planificación mayor a los límites municipales. Es obvio que el PBOT promueva los intereses municipales, pero si el propósito es la integración regional debe reconocer que los beneficios del desarrollo superan el nivel municipal. En la medida que las conexiones viales propuestas con Marsella y la habilitación de una segunda vía con Dosquebradas y Pereira, se propiciará una mejor interrelación entre los municipios y los sectores rurales adquirirían un mejor desempeño en el desarrollo regional.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo "*Por la unidad santarrosana*" 2005-2007 se plantea sobre la base de cuatro (4) áreas y el área que trata los temas de la planeación territorial es el Área de Desarrollo Político-Administrativo, en la cual se propuso entre sus Planes Estratégicos: "Formar un **sistema municipal de Planeación** que oriente y proyecte su desarrollo físico, social e institucional de manera armónica con sus necesidades, capacidades y recursos, facilitando del mismo modo los **procesos de gestión** ante diferentes instancias y organismos en **diferentes escalas y niveles**".

Desde la perspectiva regional se puede destacar en el PDM hace referencia a las propuestas regionales contempladas en el POT de Pereira, en cuanto considera que "desde el POT de Pereira se plantea a largo plazo la consolidación de los corredores de **transporte masivo de pasajeros de la región metropolitana** (Cartago - Cerritos - Pereira - Dosquebradas - Santa Rosa - y Cerritos - La Virginia). (PDM, Santa Rosa de Cabal 2005-2007). Al igual que Dosquebradas, Santa Rosa también utiliza el concepto de región metropolitana como unidad de planificación mayor que incluye adicionalmente al municipio de Cartago; precisamente en este punto radica la diferencia con su PBOT porque este no reconoce la dinámica metropolitana. También el PDM reconoce la importancia de desarrollar de manera armónica y concurrente la planeación del territorio en cuanto a "implementar un **sistema municipal de planeación** que **armonice**, el Plan de Desarrollo, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, la Planeación de los diferentes sectores de desarrollo y la Planeación" (PDM, Santa Rosa de Cabal 2005-2007), por parte del Área de Desarrollo Político-Administrativo. Este **sistema municipal** propuesto corresponde al Programa 64 titulado Autonomía del proceso de planeación y define como Subprograma la "**Estructuración Municipal de Planeación** (Plan Desarrollo, Plan de Ordenamiento, Planes sectoriales, Planes de comunas y corregimientos)" (PDM, Santa Rosa de Cabal 2005-2007).

6.1.5. Marsella

En primera instancia se aprecia un desconocimiento de los diferentes tipos de planes de ordenamiento territorial que la normatividad estipula para la planificación de los territorios, esto debido a que este municipio que cuenta con una población de 20.683 habitantes requería de un **Esquema de Ordenamiento Territorial**, mas no de un Plan de Ordenamiento Territorial. De todos modos, el POT que rige al municipio de Marsella se centra en asuntos del corto plazo y su visión de desarrollo municipal correspondiente al largo plazo no tiene claridad porque aborda muchos temas con poca coherencia entre ellos. Al respecto, el PDD propone “la realización de estudios de mercado, diseño de productos y paquetes turísticos; para ello se buscará además realizar acciones conjuntas con los otros dos departamentos del eje cafetero para seguir posicionando la región a nivel nacional e internacional” (art. 7, PDD)

Aunque entre los propósitos del PDM 2004-2007 “Una Alcaldía con criterio gerencial” se encuentra el fomento del turismo como estrategia para la promoción regional que tiene como objetivo: “promover al municipio a nivel regional con la oferta turística existente”, el POT no plantea el turismo como oferta regional. Adicionalmente, se destaca el interés por rescatar, preservar y promocionar la **identidad cultural regional** de su patrimonio como atractivo turístico.

Marsella no plantea relaciones metropolitanas a pesar de su cercanía y del desplazamiento diario que viven sus habitantes, en cambio el AMCO en su PIDM de 2006 propone la necesidad de integrar a su planificación metropolitana este municipio. “Es necesario analizar situaciones tanto al interior de los límites del Área Metropolitana (Pereira-Dosquebradas-La Virginia), hasta de los municipios de Santa Rosa de Cabal, Marsella y Cartago entre otros, con los cuales se tienen estrechas relaciones y se constituyen en el escenario propio para estructurar una visión y un modelo de ordenamiento futuro, con el fin de tener una región integrada y autosostenible” (art. 5, PIDM).

6.1.6. Cartago

Entre los compromisos de gobernabilidad que orientarán la ejecución del PDM “Cartago, Misión de todos” 2005-2007 está: “Articular al municipio en el desarrollo regional, nacional e internacional”.

El PDM se sustenta en cinco ejes temáticos y entre los cuales, se destaca el de Competitividad, Desarrollo y Fomento del empleo porque incluye “la ejecución de **macroproyectos de impacto regional** y la operación eficiente y segura del Aeropuerto

Santa Ana”. También comprende entre sus programas de gobierno el desarrollo de **alianzas estratégicas con el Eje Cafetero** para el fomento del empleo y de la inversión, enfocado a “desarrollar el potencial de la confección vía maquila, ofreciendo por parte del municipio mano de obra calificada que requiere la zona industrial de Pereira- Desquebradas” y el desarrollo de “proyectos conjuntos como: apertura de fronteras, tarifas diferenciales, tren de cercanías, malla vial, parques temáticos, infraestructura aeroportuaria y zona franca, exportación de productos y recuperación del río La Vieja”.

Adicionalmente, entre sus programas de gobierno se plantea: “Continuar con la gestión orientada a garantizar la operatividad del aeropuerto a fin de lograr el desarrollo de la ciudad y crear “una sociedad operadora en materia de servicios de carga y pasajeros”.

Entre las líneas de acción definidas en el Eje Temático: Competitividad, Desarrollo y Fomento del empleo se proyecta: i) **Fomentar el desarrollo regional**; ii) Adelantar gestiones para encadenar los proyectos de infraestructura como son la vía a Sotará-Anacaro-Zaragoza, la línea férrea que comunique La Dorada con el centro del país y el Valle, la zona franca y el puerto internacional”. Este plan de gobierno también plantea: “Promover la ejecución de los **macroproyectos** identificados como prioritarios para el progreso económico regional”.

6.4. ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS MUNICIPIOS

La integración regional y el uso de unidades de planificación superiores al municipio como Ecorregión, Región Metropolitana, Ciudad-región se utiliza en algunos Planes de Gobierno, más no en los POTs. Es decir, que los documentos guías de los gobernantes son más consecuentes con la realidad metropolitana que viven los municipios que los instrumentos de planificación del largo plazo. Esto significa que el horizonte planificador de los POTs no coincide con lo dispuesto en los Planes de Desarrollo Municipales (PDM), y ambos instrumentos útiles para la planificación del territorio manejan ritmos de proyección y actuación diferentes. Por tanto, la planificación del largo plazo está llegando tarde a la realidad metropolitana que ya ha superado los límites del AMCO, es decir no está cumpliendo su función que es la de orientar la planeación física de un territorio.

Por lo tanto, se requiere un cambio en las proyecciones de los planes de ordenamiento territorial en cuanto a lograr un permanente dialogo con los planes de desarrollo y viceversa, para lo cual el instrumento normativo útil para esta articulación es el **Programa de Ejecución** para hacer efectivo el cumplimiento de las actuaciones previstas en los POTs y tener correspondencia entre el corto y el largo plazo.

En este sentido es necesario aprovechar la capacidad de sensibilidad, información y reacción rápida característica de los planes de desarrollo en la medida que tienen una correspondencia vigente con la realidad en cuanto a su proyección y actuación del corto plazo. Por lo tanto, las revisiones de los planes de ordenamiento territorial deben utilizar como referente los planes de desarrollo, siempre y cuando cumplan con las condiciones mencionadas y superen los factores de poder partidistas.

A pesar de que la Región Metropolitana no tiene soporte legal en el país, en la normatividad local ya se utiliza como es el caso del POT de Pereira y el PDM de La Virginia. El PIDM también propone estrategias para el ordenamiento de la región metropolitana, que trasciende el ámbito territorial del AMCO. Su imagen objetivo de modelo de desarrollo se define: “El área metropolitana del centro occidente será una región metropolitana que participará activamente en las dinámicas de un mundo globalizado con fundamento en su sostenibilidad social y ambiental”. Sin embargo, el AMCO no determina claramente los municipios que conforman este territorio: “esta visión territorial reconoce un continuo geográfico en donde existe la región metropolitana conformada por los municipios del AMCO más aquellos con los que el AMCO tiene estrechas interrelaciones” (art. 5, PIDM).

El PDM de La Virginia expresa: “jurídicamente es posible consolidar la Región metropolitana promoviendo la creación de un área metropolitana que involucre todos los núcleos urbanos y rurales de la Ciudad región. En el largo plazo de acuerdo con la ley podría convertirse en una entidad territorial subregional. Se ha iniciado la formación de 3 ciudades región alrededor de los núcleos urbanos de Manizales, Pereira y Armenia”.

Igualmente, sucede con el concepto de ciudad región, que aunque no está legalmente reconocido en el país, ya se utiliza como en el caso del PDM de Pereira; sin embargo, no establece los municipios que la integran, pero si es explícito en que corresponde a una unidad superior al área metropolitana.

Estas categorías supramunicipales permiten la asociatividad para manejar sus ofertas y demandas ambientales. Cada municipio posee una riqueza diferente e indispensable para la sostenibilidad ambiental y la prestación adecuada de servicios a la región. Uno de los vínculos de la región metropolitana es el recurso hídrico, y sobre este cada municipio plantea estrategias de gestión para su oferta o demanda. Sin embargo, algunos municipios aunque poseen oferta hídrica y reconocen la importancia de su promoción para el manejo y distribución del recurso, no plantean la necesidad de conformar alianzas o asociaciones para ofertar o satisfacer la demanda de servicios. Otros en cambio, aprovechan la oferta hídrica, en algunos casos y paisajística en otros para lograr que estas ventajas comparativas se conviertan en competitivas con capacidad para atender la demanda.

Por otra parte, el PGAR 2002-2012 propone el desarrollo endógeno como propuesta de

gestión para el desarrollo del departamento, el cual se proyecta a través de las ADEPROS como propuestas alternativas soportadas en la base natural del territorio, las cuales deben estar articuladas con el Sistema Regional de Áreas Protegidas -SIRAP-. Estas áreas también soportan el modelo futuro proyectado para la Ecorregión. Esta base natural se constituye en la estrategia central del ordenamiento territorial requerida para las ADEPROS.

Teniendo en cuenta, que el propósito del Comité Provisional para la Ecorregión conformado en el 2004 es “producir orientaciones generales para ser especificadas en cada uno de los 92 municipios y, simultáneamente, orientaciones particulares para ser materializadas en las Áreas para el desarrollo de la producción sostenible -ADEPROS-“(Min. Ambiente, Corporaciones autónomas regionales del eje cafetero, Forec, Corporación Alma Mater y otros, 2004, 6) es necesario que las iniciativas que surjan en este Comité sean utilizadas para la nueva etapa de planificación de los municipios de la Ecorregión, la cual consiste en la revisión y actualización de sus contenidos. Esto con el fin de que la estrategia de planificación para el desarrollo sostenible a través de las ADEPROS no se restrinja al ordenamiento ambiental presente en el PGAR y en Ecorregión sino que se convierta en un objetivo común de la región.

El PGAR 2002-2012 “reconoce en la infraestructura vial y de transporte uno de los elementos de mayor significación en la propuesta de articulación territorial del desarrollo sostenible para el departamento, y su articulación con los territorios vecinos” (Carder, 2003, 148) y destaca la importancia de este tipo de proyectos porque se convierten en instrumentos para el desarrollo en cuanto a su capacidad de integración regional.

El PDD 2004-2007 de Risaralda plantea que la gestión del desarrollo no es asunto únicamente del departamento sino que depende también de su relación con los territorios vecinos. Este plan de desarrollo está proyectado a través de ejes estructurantes, en el cual se destaca el de la Gestión Pública Eficiente, el cual plantea que es función del departamento “facilitar las relaciones de los municipios con la nación, al igual que integrar los esfuerzos municipales” (art. 9, PDD 2004-2007). Es decir su responsabilidad se fundamenta en la coordinación de procesos y servir de intermediario entre la nación y los municipios. Entre los programas de este eje estructurante se destaca el Programa 22 de Asociatividad Territorial, el cual promueve la integración a través de “alianzas estratégicas de los municipios y del departamento de Risaralda con otros departamentos” (art. 9, PDD 2004-2007), para definir una agenda de integración comprometida con la gestión de macroproyectos de impacto regional y departamental. Este propósito enfatiza la necesidad de mejorar las relaciones interinstitucionales y entre las entidades territoriales, incluyendo la coordinación con “el Sistema Nacional Ambiental -SINA regional, el Plan de gestión ambiental regional -PGAR, y el desarrollo sostenible en la ecorregión del eje cafetero” (art. 9, PDD 2004-2007).

La Ley 812 de 2003 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario, determina entre sus principales programas de inversión de acuerdo al artículo 8: el Crecimiento económico sostenible y generación de empleo, el cual se desarrolla a través de 8 estrategias, entre las que se resalta en el tema regional: Competitividad y Desarrollo, la cual proyecta el impulso a la infraestructura estrategia en transporte; la competitividad y desarrollo; y la sostenibilidad Ambiental, entre otros propósitos. También se destaca la estrategia nacional de Renovación de la administración pública, la cual comprende un avance en la descentralización y el desarrollo territorial. Aunque, este componente no logró la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ante el Congreso de la República, la organización territorial a través de regiones aún sigue truncada.

Este PDN establece “procesos de planificación y gestión estratégica territorial y mecanismos de consolidación regional de diferente escala, que convoquen y cohesionen la voluntad de las autoridades locales y regionales y generen dinámicas de trabajo conjunto entre los actores del desarrollo, públicos y privados” (art. 8, ley 812/03). Este plan también propone el apoyo a las estrategias y procesos urbano-regionales que estructuren redes de ciudades intermedias y menores con el fin de definir un modelo regional concertado, que será consolidado a través del “desarrollo de proyectos de inversión e instrumentos e incentivos de desarrollo regional” (art. 8, ley 812/03).

De acuerdo a lo anteriormente expresado en el PDN, se puede concluir que existe una armonía en la planificación del departamento en cuanto a la estrategia de coordinación para el OT. El PDN establece la importancia del desarrollo regional a través de la cohesión entre las autoridades locales, departamentales y nacionales, respetando “los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (art. 288, CP) y el PDD plantea que debe existir una coordinación de procesos en el OT, para lo cual propone el desarrollo de alianzas estratégicas intermunicipales e interdepartamentales para definir una agenda de integración regional.

Ninguno de los POTs ni PDMs contempla la creación de Comités de Integración Territorial, que determina la ley 614/2000 para la implementación concertada de planes de ordenamiento y de visión del desarrollo futuro del territorio. Por tanto, es una herramienta legal que puede facilitar la gestión de la región metropolitana propuesta en esta investigación, ya que propicia la “integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial” (art. 1, Ley 614/2000). La participación de este Comité es asunto obligatorio para los municipios del área de influencia de un área metropolitana o para los municipios que tengan un área de influencia superior a 500.000 habitantes.

7. CONCLUSIONES

La última década se ha caracterizado por avances legislativos como resultado de la Constitución Política de 1991, la cual brindó un nuevo escenario para la normatividad urbana y regional en el país. Este marco normativo obligó a los municipios a desarrollar planes de ordenamiento territorial en todo el país, que en algunos casos son Planes Básicos y en otros Esquemas de Ordenamiento dependiendo del número de habitantes que posea cada municipio. Esta situación modificó los procesos de planeación y gestión del desarrollo urbano regional y exigió al urbanismo un cambio radical en la forma de planificar, porque ya centra su interés en la prevalencia del interés general sobre el particular y la proyectación de la ciudad en un ámbito metropolitano y regional con la incorporación de normas que regulan los fenómenos urbanos que trascienden las jurisdicciones municipales. Adicionalmente, la ley obligó al ordenamiento territorial considerar las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales y la articulación con los planes ambientales. Las ciudades han dejado de ver su planificación hacia el interior para incorporarse a redes urbano regionales y a ámbitos superior de planificación y gestión que superan los límites de los perímetros urbanos.

A pesar de los avances normativos, algunos municipios que aunque ya cuentan con su POT aprobado no están convencidos de las ventajas de planificar un territorio a largo plazo y no lo han visto como una oportunidad de desarrollo de sus territorios, como es el caso específico del municipio de Marsella. Por tanto, tampoco se reconoce los beneficios de la integración regional para el desarrollo territorial. Situación que es una generalidad para el territorio colombiano, porque en muchos municipios aun consideran el POT como un obstáculo para el futuro del municipio y siguen pensando erróneamente que el desarrollo de sus municipios puede lograrse de manera aislada.

Pensar una región como una unidad que es contenida y a la vez contiene otras, es una alternativa para planificar y gestionar el territorio. Cualquier región determinada está contenida en una estructura superior y a la vez contiene estructuras menores que pueden denominarse subestructuras, las cuales deben girar en torno a un objetivo común sin importar su ubicación en la estructura y su posición jerárquica.

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

El principio de la región metropolitana estimula y posibilita la adición de más municipios y más subestructuras a partir de la promoción de sus ventajas competitivas, que pueden ser su oferta paisajística o hídrica o turística, que a su vez puede contener a su interior otras subestructuras dependiendo del interés de asociación, de tal modo que se eleve su jerarquía

funcional y por ende su competitividad al aumentar su cobertura espacial. Esta flexibilización en el ordenamiento territorial también debe favorecer la creación de nuevas redes urbano-regionales para el comercio, el conocimiento o la productividad, entre muchos más propósitos.

El grado de competitividad no necesariamente está medido por el número de ventajas comparativas, porque la competitividad se construye, no es inherente al municipio. Por tanto, el papel que juega la administración del municipio es muy determinante, al igual que la gestión política que realice cada gobernante.

Cada municipio debe tener muy claro el paquete de servicios con el que entra a ser parte del sistema. El tener claro el paquete de servicios implica que cada administración debe conocer muy bien sus ventajas comparativas y su posibilidad de conversión a ventajas competitivas para promocionar regionalmente. Por tanto, su incorporación también está supeditada a la demanda de un municipio, conformándose un vínculo de servicios ofertados y demandados regionalmente.

Igualmente sucede con el desarrollo porque este se construye, no es una ventaja comparativa inherente al territorio, es el resultado de la interacción entre los diferentes municipios dado que el desarrollo no se logra aisladamente.

No se puede pensar en un sistema territorial si se piensa en una **estructura sincrónica** y por ende cerrada frente al dinamismo que la estructura de la globalización demanda, esto es: incorporación de nuevos municipios que inicialmente no pertenecían al sistema, alianzas temporales entre sistemas territoriales diferentes pero que comparten un mismo objetivo y cooperación entre sistemas disímiles.

La etapa de revisión y actualización de los POTs debe ser puesta en marcha teniendo en cuenta una perspectiva del sistema territorial concibiéndolo como una **estructura diacrónica**, es decir, altamente sinergizada, incluyente y flexible para la integración, desintegración, anexión, y supresión de estructuras o subestructuras o elementos ya existentes, pero al mismo tiempo flexible para la incorporación de nuevas subestructuras o elementos a partir de la cooperación municipal e intermunicipal y promoción de oportunidades de desarrollo de manera equitativa.

Esta fase de actualización de contenidos de los POTs debe incorporar el tema de la integración regional y una definición clara de mecanismos para la dinámica supramunicipal y la implementación conjunta de acciones regionales. De todos modos, el logro de este objetivo se construye en la medida que se haga efectivo el uso de los Programas de Ejecución porque son estos instrumentos los que logran la correspondencia entre el corto y el largo plazo y la articulación entre los POTs y los planes de gobierno. La posibilidad que

tienen los municipios de actualizar información de acuerdo a las transformaciones de las realidades metropolitanas cada 4 años con sus planes de desarrollo, se convierte en un insumo valioso para el desarrollo territorial y de utilidad para la revisión de los POTs y la actualización de sus contenidos con proyecciones y visiones de futuro compartidas y consecuentes con la dinámica actual de los municipios. En este sentido, la coordinación vertical, horizontal y temporal de sus proyecciones territoriales es el requisito fundamental de la gestión del desarrollo.

Los convenios que se planifican o ejecutan a nivel administrativo deben ser puestos en marcha a nivel operativo, garantizando eficiencia en la gestión del desarrollo. El hecho de proyectar alianzas intermunicipales no es garantía de su desarrollo regional, porque este requiere operatividad y eficiencia en su gestión.

Esta propuesta regional se plantea bajo el enfoque de la superación de los cambios coyunturales de la política porque su condición cambiante del corto plazo en la que se desenvuelve la categoría jurídico-política se convierte en un instrumento del desarrollo regional.

La planificación de estas subestructuras debe favorecer el largo plazo, porque es con este que se visualiza la imagen futura y la proyección en el tiempo del municipio y la región. De todos modos, no excluye el corto plazo en la planificación de estos sistemas territoriales.

No hay un único mapa o esquema a seguir para la organización de los municipios en pro del desarrollo de la región, porque su ordenación debe favorecer la creación de nuevas subestructuras o divisiones territoriales dependiendo de la mejor puesta en marcha del cumplimiento de sus objetivos comunes. Este depende de las alianzas construidas y de los compromisos adquiridos, que son variantes en tiempo e intereses.

Este dinamismo está condicionado al reconocimiento de capacidades diferenciales en cuanto la administración y gestión de cada municipio, y la implementación de mecanismos de compensación regional y sistemas de ayuda, teniendo en cuenta que los sistemas territoriales son heterogéneos. Esto evita las disparidades y desniveles en el desarrollo regional.

El principio del mutuo beneficio debe ser imprescindible en la relación de cooperación de municipios, sin tal principio no se hace posible el desarrollo de manera conjunta de los territorios que conforman el sistema. Por ejemplo, el problema de la hiperurbanización que caracteriza algunos territorios metropolitanos requiere de acciones metropolitanas integrales, que involucren todo el ámbito territorial y contribuyan realmente a una desconcentración funcional y distribución equitativa de oportunidades de desarrollo. El tema de las ciudades dormitorio es un asunto crítico, porque se ofrece mejor calidad de vida y más oportunidades

a los núcleos urbanos que a sus municipios conurbados. Por ejemplo, estos habitantes requieren más recursos y tiempo en su desplazamiento para el cumplimiento de actividades diarias.

De acuerdo a los resultados obtenidos de la técnica del análisis estructural, que permitió identificar las variables que condicionan el desarrollo regional, y conociendo las metodologías utilizadas en algunos planes regionales de la Ecorregión que proponen acciones conjuntas entre diferentes entidades territoriales y de planificación, se plantea el siguiente esquema metodológico en el cual se definen etapas y preguntas que guían el desarrollo regional bajo las condiciones sistémicas, ambientales, prospectivas y competitivas definidas en esta investigación para el cumplimiento de los objetivos del ordenamiento territorial:

Primera Etapa:

- 1) Identificar una región a partir de la oferta de bienes y servicios que posea el territorio delimitado, teniendo en cuenta que es una región contenida y a la vez contiene otras.

La definición de la región se obtiene a partir de la identificación y caracterización de la oferta de bienes y servicios lo cual implica una clasificación por ámbitos territoriales, es decir una definición del alcance espacial o área de posible influencia de la oferta identificada ya sea de nivel local, metropolitano, regional, nacional o internacional. Esta oferta a la vez se organiza de acuerdo a la oferta actual y proyectada en los planes elaborados para la región seleccionada, la cual se construye a partir de municipios como piezas fundamentales de la organización político-administrativa del territorio.

Estos planes no solo se limitan a los desarrollados por las entidades territoriales y de planificación sino que también se debe incluir los planes elaborados por los agentes privados, pero siempre y cuando tengan como propósito la integración regional y asociatividad municipal.

El reconocimiento de la región como parte de un sistema y a la vez contenedor de subestructuras requiere un análisis previo de cómo se relaciona esta unidad territorial con su entorno regional, en términos de las relaciones funcionales con el sistema en el que se encuentra inserto. Por lo tanto, implica dos variables: la articulación de cada uno de los municipios frente al desarrollo regional y la articulación de la región con el sistema regional y nacional.

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

La elaboración de mapas que utilizan el concepto de tramas y estructuras en red de acuerdo al número de relaciones intermunicipales y capacidad de asociatividad es más útil que los mapas regionales homogéneos que clasifican las regiones perdedoras de las ganadoras y priorizan las disparidades territoriales y no el diseño de estrategias regionales, porque desde el mismo momento de cartografiar un territorio ya se está excluyendo algunos territorios. En cambio esta propuesta privilegia el uso de la trama para representar la región metropolitana que incluye la heterogeneidad de los elementos que la constituyen, es decir un mapa incluyente, que en la medida que sea más densa la red más interrelaciones contiene el sistema.

Segunda Etapa:

- 2) Identificar las ventajas comparativas y competitivas de la región con el fin de orientar el desarrollo regional.

Las ventajas comparativas son inherentes al municipio y si se administran, pueden desencadenar crecimientos económicos y sostenibilidad al largo plazo, mientras que las competitivas se construyen, pueden perderse y están sujetas a temporalidades. La ley 388/97 expresa en su artículo 12: que las acciones sobre el territorio deben ser planificadas “para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad”. Ambas ventajas son dependientes de la oferta de bienes y servicios que posee cada municipio. Las ventajas competitivas se encargan de la promoción de las ventajas comparativas, que a su vez son resultado de su oferta, para lo cual es común el uso de estrategias de marketing y mercadeo para la promoción regional.

Con el fin de lograr los anteriores objetivos, la segunda etapa debe incluir la respuesta a los siguientes interrogantes:

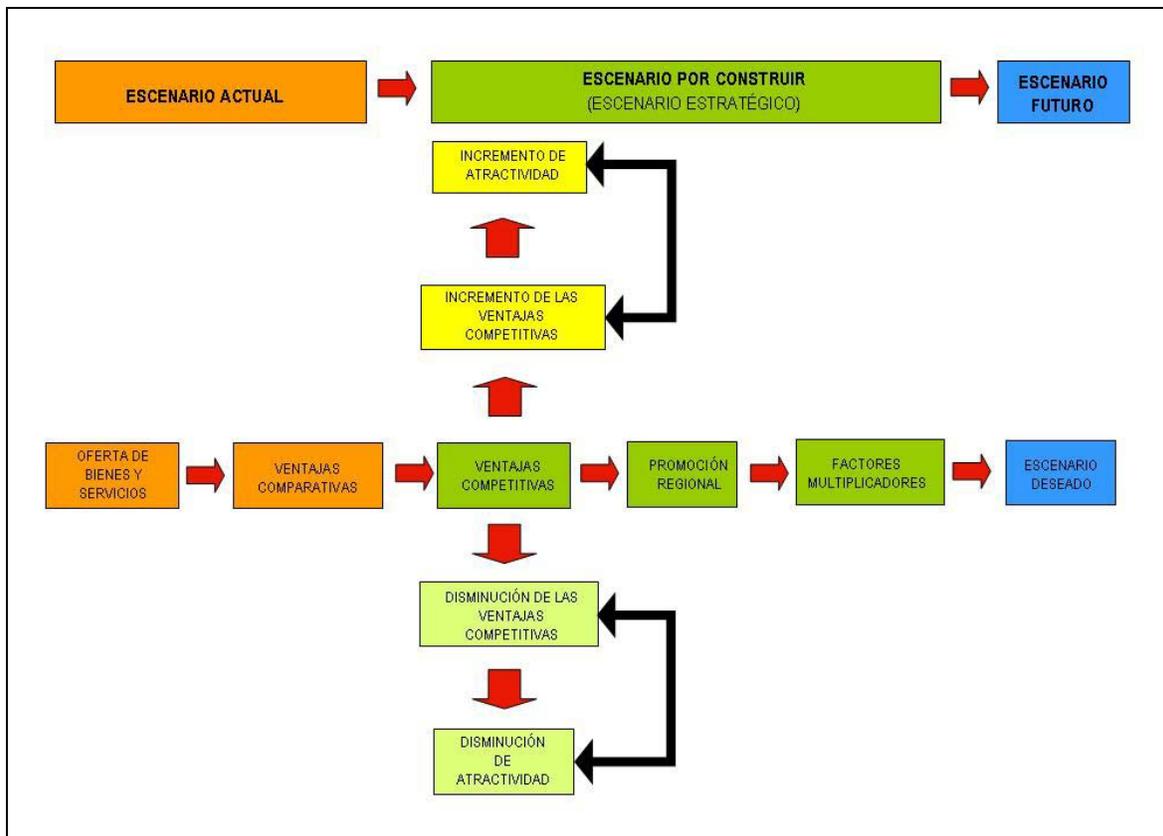
- ¿Cuáles son las ventajas competitivas que proyecta construir el territorio objeto de estudio para el desarrollo territorial en el ámbito regional, nacional o internacional?
- ¿Cuál es la frase o slogan o concepto que puede servir para promocionar la región? Por ejemplo: “ciudad exportadora” o “región competitiva” o “ciudad emprendedora”.
- ¿Qué le aumenta atraktividad al territorio objeto de estudio?
- ¿Qué le resta atraktividad al territorio objeto de estudio?

Tercera Etapa:

La aplicación de este esquema brinda una herramienta para determinar un escenario deseado a partir de los escenarios construidos dados por sus ventajas competitivas que tienen como objetivo aumentar la atractividad y potencializar la oferta de cada región a través de la construcción de factores multiplicadores de atracción. Este escenario deseado se convierte en un escenario estratégico dentro del cual se determina qué se debe hacer hoy para alcanzar el escenario deseado, es decir la estrategia que se debe abordar.

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

Gráfico 7. Esquema metodológico para una propuesta de gestión para el desarrollo regional



Fuente: Elaboración propia

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

El cumplimiento de este principio es responsabilidad pública del Estado que debe evitar que el futuro de las regiones quede en manos de los agentes del mercado sin ningún tipo de regulación. En el actual marco de competitividad el Estado debe garantizar los mecanismos que lleven a la igualdad de oportunidades en el ámbito territorial.

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVIDAD

Constitución Política de 1991

Leyes:

- Ley 61 de 1978 (Ley Orgánica de Desarrollo Urbano)
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas). Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.
- Exposición de motivos Ley 128 de 1994. Presentando por el señor Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana.
- Ley 136 de 1994 (Ley sobre Régimen Municipal). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), por medio de la cual se dan los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación y se establece el Sistema de Planificación Nacional.
- Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial. Define competencias para el ordenamiento territorial municipal.
- Ley 614 de 2000. Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial y se definen mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.
- Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Ley 812 de 2003. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario.

Decretos:

- Decreto 2811 de 1974. Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.
- Decreto-ley número 3104 de 1979, por el cual se dictaron normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas.
- Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal). Por medio del cual se permitió la creación de las áreas metropolitanas de Medellín, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga y Cúcuta.
- Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), proporciona las bases para la planeación y el ejercicio de las funciones de los departamentos y la coordinación de funciones nacionales.
- Decreto 1768 de 1994. Por el cual se define la planificación ambiental, objetivos y planificación de corto, mediano, largo plazo y se determina lo correspondiente a los PAT (Planes de Acción Trienal).
- Decreto 1865 de 1994. Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y su armonización con la gestión ambiental territorial (departamentos, distritos y municipios).
- Decreto 253 de 2001: Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo, "Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones". La ampliación de los períodos para gobernadores y alcaldes están considerados en los artículos 21 y 22 respectivamente, los cuales reforman los artículos 303 y 314 de la Constitución Política.
- Decreto 1729 de 2002. Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1200 de 2004. . Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental y se adoptan otras disposiciones.

Ordenanzas:

Ordenanza 01 de 1981. Por la cual se incorpora el municipio de Dosquebradas al área metropolitana Centro Occidente.

Ordenanza 014 de 1991. Por la cual se integra el municipio de La Virginia al área metropolitana Centro Occidente.

Planes de Ordenamiento Territorial:

Acuerdo N° 17 de 2002. Por medio del cual se aprueba el Plan de Gestión Ambiental Regional para Risaralda, PGAR 2002-2012. “Construcción colectiva para el desarrollo sostenible de Risaralda”

Acuerdo Municipal N° 23 de julio 28 de 2006. “Por el cual se adopta la revisión del plan de ordenamiento territorial del municipio de Pereira”.

Acuerdo Municipal N° 014 de junio 29 de 2000 “Por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Dosquebradas 2000-2006”

Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de La Virginia 1999-2007

Planes de Desarrollo Municipal (PDM):

Plan de Desarrollo Municipal de Pereira 2004-2007 *“Trabajando unidos con la gente y para la gente”*

Plan de Desarrollo Municipal de Dosquebradas 2004-2007 “Un proyecto colectivo de ciudad que deja huella”

Plan de Desarrollo Municipal de La Virginia 2004-2007 *“La Virginia...28ª grados de Calor Humano”*

Plan de Desarrollo Municipal de Santa Rosa de Cabal 2005-2007 “Por la unidad santarrosana”

Plan de Desarrollo Municipal de Marsella 2004-2007 “Una Alcaldía con criterio gerencial”

Plan de Desarrollo Municipal de Cartago 2005-2007 “Cartago Misión de todos”

Planes de Desarrollo Departamental (PDD):

Plan de Desarrollo Departamental de Risaralda 2004-2007 “Revolución pública con resultados”

Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2004-2007 *“Vamos juntos por el Valle del Cauca”*.

DOCUMENTOS Y LIBROS SOBRE LA REGIÓN METROPOLITANA (bibliografía básica)

ARANGO Gaviria, Oscar (2000) *El debate sobre la ley orgánica de ordenamiento territorial: una opinión desde el eje cafetero*. En: Mesa, Claudia. Rojas, Humberto. Rojas Ospina, Manuel. *Herramientas para la participación en gestión ambiental*. FESCOL. Departamento Nacional de Planeación. Prisma Asociados Ltda. Bogotá.

ARANGO, Oscar (2004) *El área Metropolitana Centro-Occidente antecedentes y perspectivas*. En: Revista de Ciencias Humanas. UTP No. 33. Universidad Tecnológica de Pereira, pp. 119-136

ARANGO, Oscar y Rodríguez, Gladys. -Editores- (2004) *Ciudad Región Eje Cafetero*. Hacia un desarrollo urbano sostenible. Universidad Tecnológica de Pereira.

CARDER (2004) *Plan de Acción Ambiental 2004-2006*. Por una mejor calidad de vida.

CASTAÑO, Vanesa, HOLGUIN, Fairuz, GIRALDO, Elsa, MORALES, Paola y ROJAS, Beatriz. (2005) *Perfil ambiental urbano del conglomerado: Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, La Virginia y Cartago*. Una aproximación al análisis de los fenómenos supramunicipales. Universidad Tecnológica de Pereira.

CORPES DE OCCIDENTE (1998) *Estrategia Prospectiva*. El Occidente colombiano, la región del futuro.

Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales del Eje Cafetero (CARDER, CORPOCALDAS, CRQ, CORTOLIMA, CVC), FOREC, Corporación Alma Mater y otros (2004) *Ecorregión Eje Cafetero: Un territorio de oportunidades*. Pereira. Segunda Edición.

DOCUMENTOS Y LIBROS DE CARÁCTER GENERAL (Bibliografía general)

ACEBEDO R., Luis Fernando (2002) *La <ciudad límite> como reconocimiento de nuevas formas de crecimiento urbano-regional entre Bogotá y el municipio de Soacha*. En: Revista Gestión y Ambiente, Volumen 5 No. 2, diciembre. ISSN 0124. Universidad Nacional de Colombia. Universidad de Antioquia. Todo Gráficas Ltda, Medellín. pp. 87-102.

AGUDELO, Luis Carlos (2005) *Sobre la noción de territorio en la planificación*. En: Revista Gestión y Ambiente, Volumen 8 No. 2, diciembre. ISSN 0124. Universidad Nacional de Colombia. Universidad de Antioquia. Todo Gráficas Ltda, Medellín. pp. 39-48

ANDRADE Pérez, Angela (1998) *Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia*. Revista Perspectiva Geográfica No. 3. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. En: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden2/orden2.htm>.

Última verificación del link: abril 30 de 2006.

BECKER, Alejandro, CHICA, Carolina y CÁRDENAS, Miguel Eduardo -Compiladores- (2003) *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ, FESCOL. Grafivisión Editores Ltda. Bogotá.

BORJA Alarcón, Miguel (2003). *Política pública y organización territorial*. Escuela Superior de Administración Pública. Programa de Administración Pública Territorial. Bogotá.

BOISIER, Sergio (2002) *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?* Documento de trabajo N° 6.

BOISIER, Sergio (2002a) *2001: La Odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*. Documento preparado para los Seminarios “Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas”, organizado por los Ministerios de la Presidencia, de Educación, y de Salud del Perú y celebrado en Lima, Perú, entre el 9 y el 11 de Abril de 2002, y “Los estudios regionales en Antioquia”, organizado por la Fundación Proantioquia, la Escuela de Administración y Finanzas (EAFIT), la Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales (FAES), y otras entidades académicas y sociales, Medellín, 6 y 7 de Junio de 2002.

BOISIER, Sergio (2005) *Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial. Conocimiento y valores*. Santiago de Chile.

BRAND, Peter C. -Editor y compilador- (2001) *Trayectorias urbanas. En la modernización del Estado colombiano*. TM Editores. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

BRAND, Peter C. y PRADA, Fernando (2003) *La invención de futuros urbanos. Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia*.

CABRERA Saavedra, Carlos Augusto y NARANJO Galves, Rodrigo (2003) *Las leyes de saneamiento fiscal y su efecto sobre la descentralización*. En: BECKER, Alejandro, CHICA, Carolina y CÁRDENAS, Miguel Eduardo -Compiladores- (2003) *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ, FESCOL. Grafivisión Editores Ltda. Bogotá.

CARBONELL, Carlos (2006) *Ponencia "Identidades y mercadeo de destinos turísticos urbanos: el caso de Bogotá, D.C.* Coloquio Internacional de Desarrollo Territorial y Turismo Sostenible del 17 al 21 de agosto de 2006. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

CÁRDENAS Rivera, Miguel Eduardo (2000) *El (re)ordenamiento territorial: instrumento de paz y democracia.* En: En: Revista Foro No. 38 "Descentralización y ordenamiento territorial". Bogotá.

CARMONA Ríos, Hugo (2001) *El sector del transporte: eje de la modernización.* En: BRAND, Peter C. -Editor y compilador- (2001) *Trayectorias urbanas. En la modernización del Estado colombiano.* TM Editores. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

CARRIZOSA Umaña, Julio (2001) *¿Qué es ambientalismo? La visión ambiental compleja.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA-, Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), Centro de Estudios de la Realidad Colombiana -CEREC-. Nuevas Ediciones Ltda, Bogotá.

CARRIZOSA Umaña, Julio (2005) *Notas alrededor de la Investigación Ambiental.* En: Revista Gestión y Ambiente, Volumen 8 No. 2, diciembre. ISSN 0124. Universidad Nacional de Colombia. Universidad de Antioquia. Todo Gráficas Ltda, Medellín. pp. 7-23

CASTRO, Jaime (2002) *La cuestión territorial.* Editorial Oveja Negra.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución N° 544 (30 de Noviembre de 2006) "Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) conforme a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000"

CUERVO G., Luis Mauricio (2000) *Ordenamiento territorial en Colombia: Bases para la discusión.* En: Revista Foro No. 38 "Descentralización y ordenamiento territorial". Bogotá.

CUERVO González, Luis Mauricio (2003) *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución.* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Serie Gestión Pública 40. Santiago de Chile.

DELEUZE, Gilles. GUATTARI, Félix (1988) *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia.* Editorial Pre-textos.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2005) *Visión Colombia 2019. II Centenario. Propuesta para discusión.*

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2004) *Documento Conpes 3272*. Política integral de infraestructura vial.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2004a) *Documento Conpes 3311*. Plan 2500.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2004b) *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*. Documento Conpes 3305.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL. CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2002a) *Bases conceptuales y analíticas para la construcción de una visión de desarrollo nacional*. Documentos para el desarrollo territorial no. 57. Proyecto fortalecimiento de la descentralización y el ordenamiento territorial, en función de una Visión compartida de país.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL, (2002b) *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Tomo IV. Memorias Seminario Internacional de la descentralización en Colombia 6 y 7 de mayo de 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL, (2002c) *Evaluación de de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Tomo IV: Memorias Seminario Internacional de la descentralización en Colombia 6 y 7 de mayo de 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2000) *Documentos para el Desarrollo Territorial No. 32*. Elementos y términos básicos para facilitar la comprensión del tema del ordenamiento territorial y la LOOT.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1999) *Documentos para el Desarrollo Territorial No.25*. Compendio de documentos sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la Comisión Intersectorial.

FALS Borda, Orlando (1996) *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. TM Editores, Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales IEPRI (UN). Bogotá.

FALS Borda, Orlando (2000) *El territorio como construcción social*. En: Revista Foro No. 38 "Descentralización y ordenamiento territorial". Bogotá.

FRITZSCHE, Federico; VIO, Marcela L. (2005) *La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial*. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. vol. IX, núm. 194. En: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-113.htm>. Última verificación del link: julio 13 de 2006.

GABIÑA, Juanjo (1998) *Prospectiva y planificación territorial*. Hacia un proyecto de futuro. Alfaomega Grupo Editor S.A.

GALVIS, Luis Armando. Meisel Roca, Adolfo. *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*. En: Meisel Roca, Adolfo (editor). *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia*. Colección de Economía Regional. Banco de la República. Cartagena, 2001.

GARCÉS O'Byrne, Juan Manuel (1999) *Plan de Ordenamiento Territorial Manual prospectivo y Estratégico*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Centro Latinoamericano de Prospectiva y Estrategia. TM Editores.

GIRALDO Ospina, Tania. JARAMILLO Ante, Germán (2003) *Instrumentos de planeación y gestión para intervenir un área céntrica deteriorada*. Caso sector antigua galería de Pereira. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Tesis para optar Título de Especialista en Planeación Urbano Regional.

GIRALDO Ospina, Tania (2005) Ponencia: *Los límites de la artificialidad*. II Seminario Internacional sobre pensamiento ambiental. II Encuentro Latinoamericano de filosofía y medio ambiente. Noviembre 9, 10 y 11 de 2005. Manizales. Eje Temático: Artes, cultura y ambiente. La ponencia puede consultarse en la Revista Ideas Ambientales Edición No. 2. http://www.manizales.unal.edu.co/modules/unrev_ideasAmb/documentos/IAedicion4.pdf

GODET, Michel (1995) *De la anticipación a la acción*. Manual de prospectiva y estrategia. Estrategia y gestión competitiva. Ediciones Alfaomega, S.A. México.

GUTIÉRREZ Gómez, Luz Mary (2005) *Guía metodológica para verificar la eficacia de la normatividad en los procesos de gestión ambiental urbana en Colombia*. Tesis de Grado presentada como requisito para optar al título de Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales.

GUHL Nannetti, Ernesto. WILLIS Herrera, Eduardo. MACIAS G., Luis Fernando. BOADA Ortiz, Alejandro, CAPERA Layton, Claudia (1998) *Guía para la gestión ambiental regional y local*. Fonade, DNP, Quinaxi, Bogota.

LONDOÑO Osorio, Pablo Andrés (2002) *Identificación de los factores necesarios para el proceso de metropolización de un municipio. Caso específico: Santa Rosa de Cabal*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Tesis para optar Título de Especialista en Planeación Urbano Regional.

MARTÍNEZ Muñoz, Luis Roberto (2004) *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Bogotá.

MASSIRIS Cabeza, Ángel (1998) *Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial*. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. En: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/deter/presen.htm>. Última verificación del link: abril 28 de 2006.

MASSIRIS Cabeza, Ángel (2000) *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. En: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm>. Libro en edición virtual sobre el concepto de ordenamiento territorial. Santafé de Bogotá, 2000. Última verificación del link: septiembre 30 de 2006.

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

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO (1996) *Ciudades y ciudadanía*. La política urbana del Salto Social. Bogotá. Segunda Edición

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO (1997) *Aproximación conceptual Ley 388 de 1997*. Serie Procesos de aplicación.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental (1998) *Lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio*. En: http://www.ideam.gov.co/apc-aa/img_upload/467567db4678d7b443628f8bc215f32d/Lineamientos_Ordenamiento_Ambienta.pdf. Última verificación del link: febrero 11 de 2006.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental (1998 a). *Bases ambientales para el ordenamiento territorial municipal en el marco de la Ley 388 de 1997*. Bogotá.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2002) *Logros y avances de la gestión ambiental en Colombia*. Proyecto colectivo ambiental. Informe de gestión 1998-2003. Cambio para construir la paz. Pastrana. D·VINNI Ltda.

MOJICA Sastoque, Francisco (1991) *La prospectiva*. Técnicas para visualizar el futuro. Fondo Editorial Legis. Bogotá.

MOLINA Humberto. MORENO, Pedro (2001) *Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano*. En: ALFONSO, Oscar –Editor- (2001) *Ciudad y Región en Colombia*. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial. Universidad Externado de Colombia.

MURCIA, Emilio (1978) *El paradigma sistémico en geografía y ordenación del territorio*. En: Revista Ciudad y Territorio. pp. 35-50

OSPINA Bozzi, Sonia Margarita (2001) *Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista*. Revista de Estudios Sociales No. 8. Facultad de Ciencias Sociales, Uniandes, Fundación Social. Colombianos en la diáspora (II). ISSN 0123-885X. Bogotá.

Presidencia de la República / Departamento Nacional de Planeación. 1999. *Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002, Cambio para Construir la Paz*.

PRADA, Fernando (2001). *La estrategia económica de las ciudades*. Innovaciones y balance conceptual de la planeación local en Colombia. En: BRAND, Peter C. -Editor y compilador- (2001) *Trayectorias urbanas. En la modernización del Estado colombiano*. TM Editores. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

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

RACIONERO, Luis (1980) *Sistemas de ciudades y ordenación de territorio*. Alianza Editorial.

RONDINELLI, Dennis A. (1988) *Método aplicado de desarrollo regional*. La dimensión espacial de la política de desarrollo. Tercer mundo Editores S.A.

UTRIA, Rubén Darío (1988) *La dimensión ambiental en la arquitectura y el urbanismo colombianos*. En: Revista Proa No. 11. Ediciones Proa.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de Análisis Estructural

		MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL																																															
		VARIABLES INTERNAS																									VARIABLES EXTERNAS																						
		Categoría Jurídico-Política													Categoría Administrativa y de Gestión												Categoría Jurídico-Política										Categoría Administrativa y de Gestión												
		Influencia Directa													Influencia Indirecta																																		
Influencia de sobre		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	Motricidad Total			
VARIABLES INTERNAS	Categoría Jurídico-Política	1 Población	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	22			
		2 Jerarquía poblacional	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	17	
		3 Extensión territorial	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25	
		4 Características físicas	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	29	
		5 Densidad urbana	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	24			
		6 Densidad rural	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	23		
		7 Ocupación del territorio	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	19		
		8 Funciones urbanas	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	28	
		9 Complejidad funcional	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	28	
		10 Jerarquía funcional	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	23	
		11 Infraestructura regional	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	13
		12 Visión de desarrollo del municipio	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	29	
		13 Distancia entre municipios	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	25
	Categoría Administrativa y de Gestión	14 Interdependencia entre municipios	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	33		
		15 Articulación de estrategias	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	33	
		16 Cooperación intermunicipal	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	33	
		17 Complementariedad	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	33	
		18 Revisión y actualización del POT	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	37		
		19 Ingresos corrientes de libre destinación	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10		
		20 Gastos de funcionamiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3		
		21 Categoría municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	9	
		22 Déficit fiscal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	13	
		23 Oferta de bienes y servicios ambientales	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26		
		24 Inserción en la economía nacional	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26		
		25 Inserción en la economía internacional	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	26		
VARIABLES EXTERNAS	Categoría Jurídico/Política	26 Visión regional	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26			
		27 Horizonte planificador coordinado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	9		
		28 Desarrollo sostenible	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	16	
		29 Movilidad diaria	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	11		
		30 Propuesta de transporte masivo regional d	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	
		31 Propuesta de sistema integrado de transp	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4
		32 Numero de propietarios	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	16
		33 Ruralidad minifundista	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	17	
		34 Ruralidad latifundista	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	17	
		35 Concentración de la propiedad	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
		36 Planificación metropolitana de derecho	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	30	
		Categoría Administrativa y de Gestión	37 Gestión regional	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	34		
38 Equilibrio regional	0		0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	19			
39 Ventajas comparativas	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	15		
40 Ventajas competitivas	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0																														

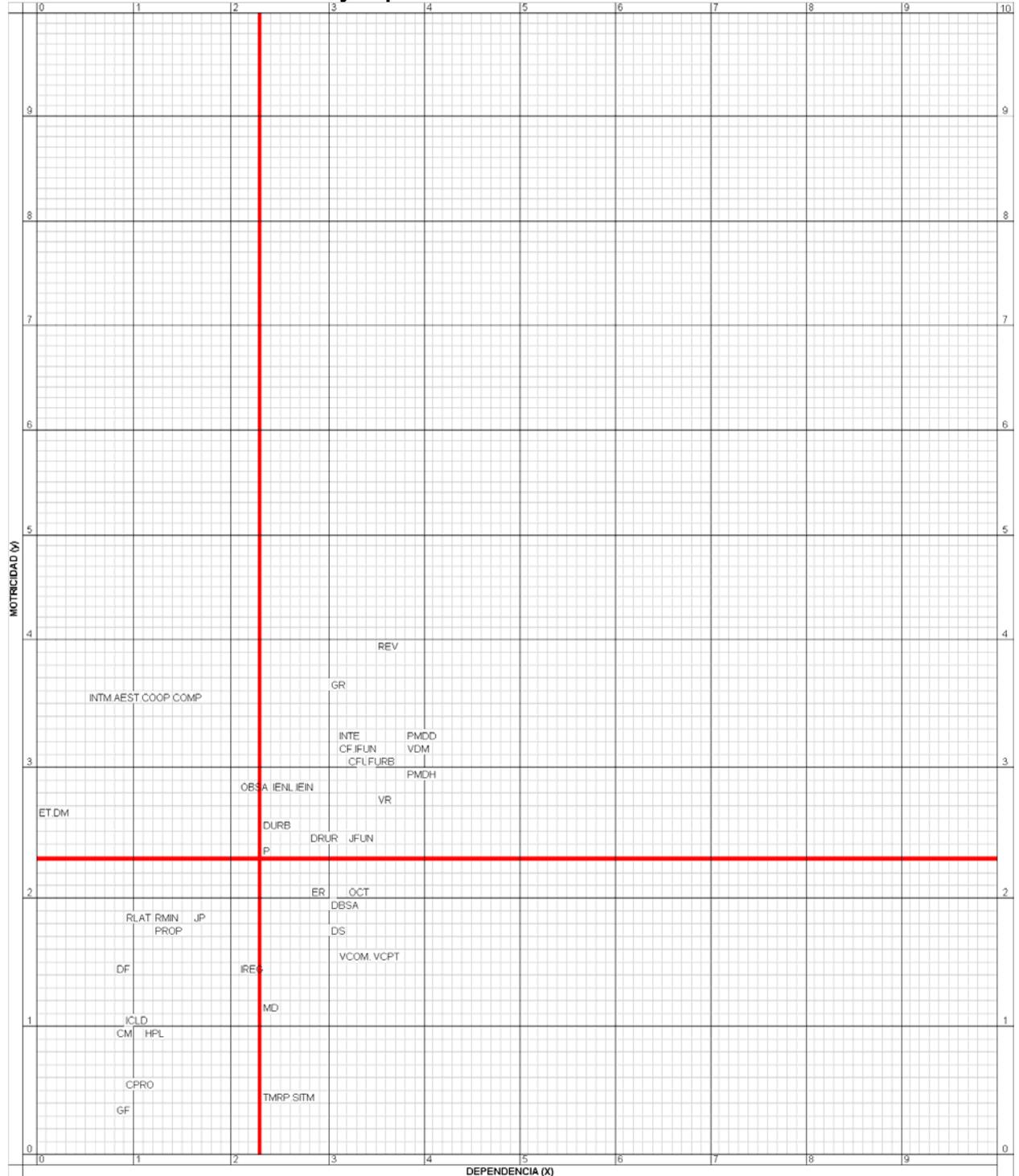
Anexo 2. Valores porcentuales de motricidad y dependencia

			CÓDIGO	VALORES DE MOTRICIDAD	%	VALORES DE DEPENDENCIA	%		
VARIABLES INTERNAS	Categoría Jurídico-Política	1	Población	P	22	2,31%	22	2,31%	
		2	Jerarquía poblacional	JP	17	1,79%	15	1,58%	
		3	Extensión territorial	ET	25	2,63%	0	0,00%	
		4	Características físicas	CF	29	3,05%	30	3,15%	
		5	Densidad urbana	DURB	24	2,52%	23	2,42%	
		6	Densidad rural	DRUR	23	2,42%	28	2,94%	
		7	Ocupación del territorio	OCT	19	2,00%	31	3,26%	
		8	Funciones urbanas	FURB	28	2,94%	32	3,36%	
		9	Complejidad funcional	CFUN	28	2,94%	32	3,36%	
		10	Jerarquía funcional	JFUN	23	2,42%	31	3,26%	
		11	Infraestructura regional	IREG	13	1,37%	20	2,10%	
		12	Visión de desarrollo del municipio	VDM	29	3,05%	37	3,89%	
		13	Distancia entre municipios	DM	25	2,63%	2	0,21%	
		Categoría Administrativa y de Gestión	14	Interdependencia entre municipios	INTM	33	3,47%	12	1,26%
			15	Articulación de estrategias	AEST	33	3,47%	12	1,26%
			16	Cooperación intermunicipal	COOP	33	3,47%	12	1,26%
			17	Complementariedad	COMP	33	3,47%	14	1,47%
			18	Revisión y actualización del POT	REV	37	3,89%	34	3,57%
			19	Ingresos corrientes de libre destinación	ICLD	10	1,05%	10	1,05%
			20	Gastos de funcionamiento	GF	3	0,32%	8	0,84%
			21	Categoría municipal	CM	9	0,95%	9	0,95%
			22	Déficit fiscal	DF	13	1,37%	9	0,95%
			23	Oferta de bienes y servicios ambientales	OBSA	26	2,73%	20	2,10%
			24	Inserción en la economía nacional	IENL	26	2,73%	24	2,52%
	25		Inserción en la economía internacional	IEIN	26	2,73%	24	2,52%	
VARIABLES EXTERNAS	Categoría Jurídico/Política	26	Visión regional	VR	26	2,73%	34	3,57%	
		27	Horizonte planificador coordinado	HPL	9	0,95%	10	1,05%	
		28	Desarrollo sostenible	DS	16	1,68%	29	3,05%	
		29	Movilidad diaria	MD	11	1,16%	23	2,42%	
		30	Propuesta de transporte masivo regional de pasajeros	TMRP	4	0,42%	22	2,31%	

		31	Propuesta de sistema integrado de transporte multimodal	SITM	4	0,42%	22	2,31%
		32	Numero de propietarios	PROP	16	1,68%	12	1,26%
		33	Ruralidad minifundista	RMIN	17	1,79%	12	1,26%
		34	Ruralidad latifundista	RLAT	17	1,79%	11	1,16%
		35	Concentración de la propiedad	CPRO	5	0,53%	9	0,95%
		36	Planificación metropolitana de derecho	PMDD	30	3,15%	37	3,89%
Categoría Administrativa	y de Gestión	37	Gestión regional	GR	34	3,57%	28	2,94%
		38	Equilibrio regional	ER	19	2,00%	27	2,84%
		39	Ventajas comparativas	VCOM	15	1,58%	30	3,15%
		40	Ventajas competitivas	VCPT	14	1,47%	30	3,15%
		41	Integración funcional	IFUN	29	3,05%	30	3,15%
		42	Integración territorial	INTE	30	3,15%	29	3,05%
		43	Planificación metropolitana de hecho	PMDH	27	2,84%	37	3,89%
		44	Demanda de bienes y servicios ambientales	DBSA	18	1,89%	29	3,05%
Dependencia					928	97%	952	100%

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3. Plano de motricidad y dependencia



Fuente: Elaboración propia

Anexo 4. Fichas Técnicas por municipio

FICHA TÉCNICA								
IDENTIFICACIÓN								
INFORMACIÓN GENERAL	MUNICIPIO	<i>Pereira</i>	DEPARTAMENTO	Risaralda	Fecha de diligenciamiento			Febrero 12 de 2007
	POBLACIÓN TOTAL	428.397	ÁREA TOTAL (km2)	604,4	% sobre el municipio	Temperatura:	21°C	
	Población urbana	358.681	Suelo urbano	28,6	4,73	Altitud promedio del municipio (msnm)	1411 msnm	
	Población rural	69.716	Suelo rural	575,8	95,27		1299 msnm	
	Hombres	204.977	Densidad urbana:	12.542 hab/km2		Altitud del casco urbano	1299 msnm	
	Mujeres	223.420	Densidad rural:	121 hab/km2				
	Distancia en kms entre el municipio y Pereira			0	Tiempo promedio de viaje entre el municipio y Pereira			0
	Principales características geográficas		El municipio cuenta con diferentes pisos térmicos desde alturas de 5.200 mts/snm en el Nevado de Santa Isabel en límites con el departamento del Tolima, hasta pisos cálidos a 900 mts/snm y a orillas del Río Cauca. También, posee áreas de bosques para protección de cuencas y zonas cafeteras, ganaderas y agrícolas (piña, caña de azúcar, caña panelera y pasto).					
	TIPO DE PLAN:				POT	X	PBOT	EOT
	(Señale con "X" sobre el espacio en blanco)							
APROBADO POR:		ACUERDO MUNICIPAL:	X	Nº 18	Fecha: Diciembre de 2000		CATEGORÍA DEL MUNICIPIO:	
		DECRETO:		Nº	Fecha:		Primera	
De acuerdo a la Ecorregión Eje Cafetero señale con una "X" a qué categoría funcional pertenece el municipio?								
Centro regional principal (categoría I)		X	Centro subregional mayor (categoría II)		Centro subregional intermedio (categoría III)			
Centro urbano (categoría IV)			Centro rural de servicio (categoría V)		Centro rural (categoría VI)			
ACTUALIZACIÓN DE CONTENIDOS								
Se han revisado los contenidos del plan:							SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X	
1	Revisión aprobada mediante:		ACUERDO MUNICIPAL:	X	Nº 23	Fecha: Julio 28 de 2006		
			DECRETO:		Nº	Fecha:		
Señale con una "X" los contenidos revisados y aprobados:								
Corto plazo (Normas urbanísticas complementarias -NUC-)			Mediano plazo (Normas urbanísticas generales -NUG-)		X	Largo plazo (Normas urbanísticas estructurales, NUE)		
VISIÓN DE DESARROLLO								
Hay claridad en la definición de la visión de desarrollo del municipio?							SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X	
2	El municipio apunta a un desarrollo:							
	Comercial	X	Agroindustrial	X	Agroturístico	Otro	X	
	De servicios	X	Ecoturístico		Turístico	X	Cuál? INDUSTRIAL	
INTEGRACIÓN REGIONAL								
La integración territorial depende de las siguientes conexiones:								
3	Tren de Occidente		X	Vía Sotará-Ana Caro (Cartago)			X	
	Vía Panorama			Troncal del Cauca o Troncal de Occidente			X	
	Vía Alcalá-La Virginia		X	Doble calzada Pereira - Cartago			X	
	Doble calzada Pereira-La Virginia		X	Sistema integrado de transporte multimodal			X	
	Transporte masivo metropolitano de pasajeros		X	Malla vial integrada a la región			X	
	Autopista del Café (Manizales-Pereira-Armenia)		X	Aeropuerto Santa Ana				
	Aeropuerto Matecaña		X	Río Cauca			X	
Aeropuerto Palestina			Otro		Cuál?			
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No plantea conexiones para la integración territorial (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	X	
Qué instrumento de planificación para la integración territorial fue utilizada?								
Agenda de conectividad			Agenda de integración territorial		Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión			
4	Alianzas interdepartamentales			Alianzas intermunicipales	X	Otro	Cuál?	
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica un instrumento de planificación (0)				Sólo 1 (1)	X	Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL								

Las estrategias de planificación regional programadas en el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR- coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?							SI	NO
							X	
Identifique 5 acciones coincidentes:								
5	1	Avanzar en un ordenamiento del territorio que busque la disminución de los desequilibrios territoriales, una mayor racionalidad en el usufructo del suelo y una relación mas equilibrada entre el sistema urbano con el sistema rural y regional, como la característica central de modelo de desarrollo sostenible para el departamento.						
	2	Abordar el ordenamiento territorial como estrategia de apoyo a la gestion ambiental municipal						
	3	Relaciones medio ambiente - desarrollo, medio ambiente - participación, medio ambiente - conocimiento.						
	4	Infraestructura para la conectividad regional: puertos, vias, aeropuertos regionales. El turismo como elemento articulador de la región.						
	5	Consolidar y fortalecer la conservación de la biodiversidad y la oferta de bienes y servicios ambientales en la región del eje cafetero a través del diseño, conformación y consolidación del sistema de áreas naturales protegidas.						
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X
Cuáles bienes y servicios ambientales ofrece el municipio a nivel regional?								
6	Suelos agrícolas	X	Biodiversidad	X	Áreas naturales protegidas (ANP)			X
	Ecosistemas estratégicos	X	Reservas forestales		Biotecnología		Otro	
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos			Recurso hídrico	X	Cuál?		
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos		X	Biocomercio		Cuál?		
	Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No oferta bienes y servicios ambientales (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X
Cuáles bienes y servicios ambientales demanda el municipio?								
7	Suelos agrícolas		Biodiversidad		Áreas naturales protegidas (ANP)			
	Ecosistemas estratégicos		Reservas forestales		Biotecnología		Otro	
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos			Recurso hídrico		Cuál?		
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos			Biocomercio		Cuál?		
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No demanda bienes y servicios ambientales (0)			X	Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		
Se definieron estrategias de planificación para la protección y conservación de:								
8	Parque Nacional Natural de los Nevados	X	Parque Regional Natural El Nudo	X	Otro		X	
	Parque Regional Natural Ucumari	X	Cuál?	Santuario de flora y fauna otun Quimbaya				
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)				Más de 1 (2)		Más de 2 (3)		Más de 3 (4)
								X
Cuál es el proyecto ambiental de mayor importancia regional?								
9	Recuperación de la cuenca del río La Vieja		X	Protección de la cuenca del río Otún			X	
	Protección de la cuenca del río San Francisco			Protección de la cuenca del río Campoalegre				
	Navegabilidad del Río Cauca		X	Embalse multipropósito en el río San Eugenio				
	Embalse multipropósito en la Cuenca Baja del río Mapa			Otro		Cuál?		
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)				Más de 1 (2)		Más de 2 (3)	X	Más de 3 (4)
COORDINACIÓN CON LOS PLANES DE GOBIERNO								
Las estrategias programadas en el actual Plan de Desarrollo coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?							SI	NO
							X	
Identifique 5 acciones coincidentes:								
10	1	Vivienda Social • Consolidación de la infraestructura para el turismo y la recreación. • Coordinación con la CARDER para la ejecución de proyectos de saneamiento ambiental y protección. • Ampliación y mantenimiento de la malla vial.						
	2	Actuar de manera integrada y coordinada, en lo físico, sobre el territorio, generando las condiciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes, en los sectores urbano y rural del Municipio de Pereira.						
	3	Implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) con calidad.						
	4	Mejorar las condiciones de movilidad urbana y rural. Integrar positivamente el municipio al desarrollo regional, nacional y mundial.						

5	Generar, liderar y participar en iniciativas que procuren una adecuada inserción de la ciudad en su entorno metropolitano, regional, nacional y global.								
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:									
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X	
Las estrategias programadas en el Plan de Desarrollo Municipal coinciden con el actual Plan de Desarrollo Departamental?								SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X	
Identifique 5 estrategias coincidentes:									
11	1	Promover la integración voluntaria de municipios y departamentos para garantizar eficiencia y racionalidad de la asignación de recursos y la prestación de servicios a nivel regional							
	2	Obras públicas y mejoramiento de la conectividad vial.							
	3	Uso sostenible de bienes y servicios ambientales.							
	4	Participar en la consolidación del proyecto colectivo de región							
	5								
DIMENSIÓN SUPRAMUNICIPAL									
El POT del municipio planteó una planificación supramunicipal con:									
Pereira		Cartago	X	Santa Rosa de Cabal	X	Dosquebradas	X		
12	La Virginia	X	Marsella	Otro	Cuál?				
Señale con "0", "1", "2", "3" o "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:									
No se identifica relación con otros municipios (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X	
13	El plan reconoce relaciones metropolitanas?							SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X		
Cuál fue la unidad de planificación utilizada en el POT superior al municipio?									
14	Ecorregión Eje Cafetero	Área Metropolitana	X	Región Metropolitana	X	Corredor urbano-regional			
No se utiliza otra unidad de planificación (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		X	
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)			
Si se utilizan 2 o más de las anteriores unidades de planificación señale con una "X" si existe una diferenciación entre área metropolitana, región metropolitana y ciudad-región?							SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X		
En caso de ser afirmativa cuáles son los conceptos utilizados para identificar esas unidades de planificación?									
15	Ecorregión Eje Cafetero								
	Región Metropolitana	Integrada por los municipios de Cartago, La Virginia, Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa							
	Corredor urbano-regional								
	Área Metropolitana	Integrada por los municipios que conforman el AMCO: La Virginia, Pereira y Dosquebradas							
Si el municipio pertenece al Área Metropolitana del Centro Occidente (AMCO), indicar si existe coincidencia entre lo planteado en el POT y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM)?							SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X		
Identifique 5 estrategias coincidentes:									
16	1	Conectividad vial, Plan Maestro de Movilidad							
	2	Vivienda de interes social							
	3	Articulación de los espacios publicos. Estructurar un sistema de equipamientos metropolitanos							
	4	Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM							
	5	Promover la articulación e integración de Pereira – Dosquebradas y La Virginia							
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:									
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X	
Diligenciado por:		Gustavo Barón Ramírez. Estudiante de Arquitectura de x semestre. Universidad Católica Popular del Risaralda -UCPR-							

FICHA TÉCNICA										
IDENTIFICACIÓN										
INFORMACIÓN GENERAL	MUNICIPIO	<i>Dosquebradas</i>	DEPARTAMENTO	Risaralda	Fecha de diligenciamiento					
					Febrero 13 de 2007					
	POBLACIÓN TOTAL	173.452	ÁREA TOTAL (has)	70,81	% sobre el municipio	Temperatura:	20°C			
	Población urbana	164.437	Suelo urbano	13,81	19,50	Altitud promedio del municipio	1400 msnm			
	Población rural	9.015	Suelo rural	54,41	76,84					
	Hombres	82.336	Densidad urbana:	11908 hab/km2		Altitud del casco urbano				
	Mujeres	91.116	Densidad rural:	166 hab/km2						
	Distancia en kms entre el municipio y Pereira			6 kms	Tiempo promedio de viaje entre el municipio y Pereira			5 min		
	Principales características geográficas	El municipio de Dosquebradas se ubica al centro del Departamento de Risaralda, cinco kilómetros al noreste de la ciudad de Pereira, integrante del área metropolitana del centro-occidente, esta ubicado sobre la vertiente occidental de la Cordillera Central. Sus territorios son montañosos y están regados por los aguas de los ríos Otún y San José y otras Quebradas y corrientes menores.								
	TIPO DE PLAN:				POT	X	PBOT		EOT	
(Señale con "X" sobre el espacio en blanco)										
APROBADO POR:		ACUERDO MUNICIPAL:	X	Nº 14	Fecha: Junio 29 de 2000		CATEGORÍA DEL MUNICIPIO:		Primera	
		DECRETO:		Nº	Fecha:					
De acuerdo a la Ecorregión Eje Cafetero señale con una "X" a qué categoría funcional pertenece el municipio?										
Centro regional principal (categoría I)		X	Centro subregional mayor (categoría II)		Centro subregional intermedio (categoría III)					
Centro urbano (categoría IV)			Centro rural de servicio (categoría V)		Centro rural (categoría VI)					
ACTUALIZACIÓN DE CONTENIDOS										
Se han revisado los contenidos del plan:								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"									X	
1	Revisión aprobada mediante:		ACUERDO MUNICIPAL:		Nº	Fecha:				
			DECRETO:		X	Nº 112	Fecha: 2004			
Señale con una "X" los contenidos revisados:										
Corto plazo (Normas urbanísticas complementarias -NUC-)			Mediano plazo (Normas urbanísticas generales -NUG-)			Largo plazo (Normas urbanísticas estructurales, NUE)				
VISIÓN DE DESARROLLO										
Hay claridad en la definición de la visión de desarrollo del municipio?								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"									X	
2	El municipio apunta a un desarrollo:									
	Comercial		Agroindustrial		Agroturístico		Otro			
	De servicios		Ecoturístico		Turístico		Cuál?			
INTEGRACIÓN REGIONAL										
La integración territorial depende de las siguientes conexiones:										
Tren de Occidente				Vía Sotará-Ana Caro (Cartago)						
Vía Panorama				Troncal del Cauca o Troncal de Occidente						
Vía Alcalá-La Virginia				Doble calzada Pereira - Cartago						
Doble calzada Pereira-La Virginia				Sistema integrado de transporte multimodal						
3	Transporte masivo regional de pasajeros				Malla vial integrada a la región					
	Autopista del Café (Manizales-Pereira-Armenia)				X	Aeropuerto Santa Ana				
	Aeropuerto Matecaña				Río Cauca					
	Aeropuerto Palestina				Otro		Cuál?			
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No propone integración funcional (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		X		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)				
Qué instrumento de planificación para la integración territorial fue utilizado?										
Agenda de conectividad		Agenda de integración territorial		Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión						
4	Alianzas interdepartamentales		Alianzas intermunicipales		X	Otro		Cuál?		
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No se identifica un instrumento de planificación (0)				Sólo 1 (1)		X		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)				
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL										
Las estrategias de planificación regional programadas en el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR- coinciden								SI	NO	

con el Plan de Ordenamiento Territorial?							X	
Identifique 5 acciones coincidentes:								
5	1	Avanzar en un ordenamiento del territorio que busque la disminución de los desequilibrios territoriales, una mayor racionalidad en el usufructo del suelo, una relación mas equilibrada entre el sistema urbano con el sistema rural y regional, como la característica central de modelo de desarrollo sostenible para el departamento.						
	2	Abordar el ordenamiento territorial como estrategia de apoyo a la gestión ambiental municipal						
	3	Relaciones medio ambiente - desarrollo, medio ambiente - participación, medio ambiente - conocimiento.						
	4	Infraestructura para la conectividad regional: puertos, vías, aeropuertos regionales. El turismo como elemento articulador de la región.						
	5	Consolidar y fortalecer la conservación de la biodiversidad y la oferta de bienes y servicios ambientales en la región del eje cafetero a través del diseño, conformación y consolidación del sistema de áreas naturales protegidas.						
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X
Cuáles bienes y servicios ambientales ofrece el municipio a nivel regional?								
6	Suelos agrícolas	X	Biodiversidad	X	Áreas naturales protegidas (ANP)			X
	Ecosistemas estratégicos		X	Reservas forestales		Biotecnología		Otro
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos				Recurso hídrico	X		
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos				Biocomercio		Cuál?	
	Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No oferta bienes y servicios ambientales (0)				Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X
Cuáles bienes y servicios ambientales demanda el municipio?								
7	Suelos agrícolas		Biodiversidad		Áreas naturales protegidas (ANP)			
	Ecosistemas estratégicos			Reservas forestales		Biotecnología		Otro
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos				Recurso hídrico	X		
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos		X		Biocomercio		Cuál? Embalses multipropósito	
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No demanda bienes y servicios ambientales (0)				Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)	X	Más de 3 (4)		
Se definieron estrategias de planificación para la protección y conservación de:								
8	Parque Nacional Natural de los Nevados		Parque Regional Natural El Nudo		X	Otro		X
	Parque Regional Natural Ucumari		Cuál?	Parque Regional Natural y Ecológico la Marcada				
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		X	Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	
Cuál es el proyecto ambiental de mayor importancia regional?								
9	Recuperación de la cuenca del río La Vieja		Protección de la cuenca del río Otún					X
	Protección de la cuenca del río San Francisco		Protección de la cuenca del río Campoalegre					
	Navegabilidad del Río Cauca		Embalse multipropósito en el río San Eugenio					
	Embalse multipropósito en la Cuenca Baja del río Mapa		Otro	X	Cuál?	Parque Regional Natural y Ecológico la Marcada		
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		X	Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	
COORDINACIÓN CON LOS PLANES DE GOBIERNO								
Las estrategias programadas en el actual Plan de Desarrollo coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?							SI	NO
							X	
Identifique 5 acciones coincidentes:								
10	1	Integrar lo rural y lo urbano al desarrollo de la conurbación Dosquebradas –Pereira, en el marco del desarrollo regional.						
	2	Sistema Integrado de Transporte Masivo "MEGABUS"						
	3	Infraestructuras para el desarrollo						
	4							
	5							
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								

No se identifica una estrategia de planificación (0)		Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)				
		Más de 2 (3)	X	Más de 3 (4)			
Las estrategias programadas en el Plan de Desarrollo Municipal coinciden con el actual Plan de Desarrollo Departamental?				SI	NO		
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"				X			
Identifique 5 estrategias coincidentes:							
11	1	Creación de condiciones para el desarrollo armónico del territorio urbano y rural con énfasis en el fortalecimiento de la interinstitucionalidad y la gobernabilidad sobre el tema.					
	2	Promover la integración voluntaria de municipios y departamentos para garantizar eficiencia y racionalidad de la asignación de recursos y la prestación de servicios a nivel regional, entendido tanto al interior del departamento, como entre departamentos, con un enfoque global.					
	3						
	4						
	5						
DIMENSIÓN SUPRAMUNICIPAL							
El POT del municipio planteó una planificación supramunicipal con:							
12	Pereira	X	Cartago		Santa Rosa de Cabal	X	<i>Dosquebradas</i>
	La Virginia		Marsella		Otro	Cuál?	
	Señale con "0", "1", "2", "3" o "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:						
No se identifica relación con otros municipios (0)		Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)	X			
		Más de 2 (3)	Más de 3 (4)				
El plan reconoce relaciones metropolitanas?						SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"						X	
Cuál fue la unidad de planificación utilizada en el POT superior al municipio?							
14	Ecorregión Eje Cafetero		Área Metropolitana	X	Región Metropolitana		Corredor urbano-regional
	No se utiliza otra unidad de planificación (0)		Sólo 1 (1)	X	Más de 1 (2)		
			Más de 2 (3)	Más de 3 (4)			
Si se utilizan 2 o más de las anteriores unidades de planificación señale con una "X" si existe una diferenciación entre área metropolitana, región metropolitana y ciudad-región?						SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X
En caso de ser afirmativa cuáles son los conceptos utilizados para identificar esas unidades de planificación?							
15	Ecorregión Eje Cafetero						
	Ciudad-región						
	Región Metropolitana						
	Área Metropolitana						
Si el municipio pertenece al Área Metropolitana del Centro Occidente (AMCO), indicar si existe coincidencia entre lo planteado en el POT y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM)?						SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"						X	
Identifique 5 estrategias coincidentes:							
16	1	Conectividad vial, Plan Maestro de Movilidad					
	2	Vivienda de interes social					
	3	Articulación de los espacios publicos. Estructurar un sistema de equipamientos metropolitanos					
	4	Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM					
	5	Promover la articulación e integración de Pereira – Dosquebradas y La Virginia (Servicios públicos)					
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No se identifica una estrategia de planificación (0)		Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)				
		Más de 2 (3)	Más de 3 (4)	X			
Diligenciado por:		Gustavo Barón Ramírez. Estudiante de Arquitectura de x semestre. Universidad Católica Popular del Risaralda -UCPR-					

FICHA TÉCNICA										
IDENTIFICACIÓN										
INFORMACION GENERAL	MUNICIPIO	<i>La Virginia</i>		DEPARTAMENTO	Risaralda		Fecha de diligenciamiento			
							Febrero 14 de 2007			
	POBLACIÓN TOTAL	30.095		ÁREA TOTAL (km2)	33		% sobre el municipio	Temperatura:	27°C	
	Población urbana	29.546		Suelo urbano	5,05		15,30	Altitud promedio del municipio	899 msnm	
	Población rural	549		Suelo rural	34,86		105,64	Altitud del casco urbano	901msnm	
	Hombres	14.387		Densidad urbana:	5851 hab/km2					
	Mujeres	15.708		Densidad rural:	16 hab/km2					
	Distancia en kms entre el municipio y Pereira			26 kms		Tiempo promedio de viaje entre el municipio y Pereira			20 min	
	Principales características geográficas	La Virginia es un municipio localizado al occidente de Pereira. Posee terrenos planos y ondulados, bañados por las aguas de los ríos Cauca y Risaralda y las de algunas quebradas de menor caudal.								
	TIPO DE PLAN: (Señale con "X" sobre el espacio en blanco)				POT		PBOT	X	EOT	
APROBADO POR:	ACUERDO MUNICIPAL:		Nº	Fecha:		CATEGORÍA DEL MUNICIPIO:		Sexta		
	DECRETO:	X	Nº	Fecha: Marzo 30 de 2000						
De acuerdo a la Ecorregión Eje Cafetero señale con una "X" a qué categoría funcional pertenece el municipio?										
Centro regional principal (categoría I)			Centro subregional mayor (categoría II)			Centro subregional intermedio (categoría III)				
Centro urbano (categoría IV)		X	Centro rural de servicio (categoría V)			Centro rural (categoría VI)				
ACTUALIZACIÓN DE CONTENIDOS										
Se han revisado los contenidos del plan:								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X		
1	Revisión aprobada mediante:		ACUERDO MUNICIPAL:		Nº	Fecha:				
			DECRETO:		X	Nº 112	Fecha: 2004			
Señale con una "X" los contenidos revisados:										
Corto plazo (Normas urbanísticas complementarias -NUC-)			Mediano plazo (Normas urbanísticas generales -NUG-)			X	Largo plazo (Normas urbanísticas estructurales, NUE)			
VISIÓN DE DESARROLLO										
Hay claridad en la definición de la visión de desarrollo del municipio?								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"									X	
2	El municipio apunta a un desarrollo:									
	Comercial		Agroindustrial		Agroturístico		Otro			
	De servicios		Ecoturístico		Turístico		Cuál?			
INTEGRACIÓN REGIONAL										
La integración territorial depende de las siguientes conexiones:										
3	Tren de Occidente		X	Vía Sotará-Ana Caro (Cartago)						
	Vía Panorama		X	Troncal del Cauca o Troncal de Occidente			X			
	Vía Alcalá-La Virginia		X	Doble calzada Pereira - Cartago						
	Doble calzada Pereira-La Virginia		X	Sistema integrado de transporte multimodal			X			
	Transporte masivo metropolitano de pasajeros		X	Malla vial integrada a la región			X			
	Autopista del Café (Manizales-Pereira-Armenia)		X	Aeropuerto Santa Ana			X			
	Aeropuerto Matecaña		X	Río Cauca			X			
Aeropuerto Palestina			Otro		Cuál?					
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No plantea conexiones para la integración territorial (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)				
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X		
Qué instrumento de planificación para la integración territorial fue utilizada?										
Agenda de conectividad			Agenda de integración territorial			Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión				
Alianzas interdepartamentales			Alianzas intermunicipales			Otro	X	Cuál? <i>Asociaciones intermunicipales</i>		
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No se identifica un instrumento de planificación (0)				Sólo 1 (1)		X		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)				Más de 3 (4)		
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL										
Las estrategias de planificación regional programadas en el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR- coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?								SI	NO	
								X		
Identifique 5 acciones coincidentes:										

5	1	Avanzar en un ordenamiento del territorio que busque la disminución de los desequilibrios territoriales, una mayor racionalidad en el usufructo del suelo, una relación mas equilibrada entre el sistema urbano con el sistema rural y regional, como la característica central de modelo de desarrollo sostenible para el departamento.						
	2	Abordar el ordenamiento territorial como estrategia de apoyo a la gestion ambiental municipal						
	3	Relaciones medio ambiente - desarrollo, medio ambiente - participación, medio ambiente - conocimiento.						
	4	Infraestructura para la conectividad regional: puertos, vias, aeropuertos regionales. El turismo como elemento articulador de la región.						
	5	Consolidar y fortalecer la conservación de la biodiversidad y la oferta de bienes y servicios ambientales en la región del eje cafetero a través del diseño, conformación y consolidación del sistema de áreas naturales protegidas.						
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)			Más de 1 (2)	
				Más de 2 (3)			Más de 3 (4) X	
Cuáles bienes y servicios ambientales ofrece el municipio a nivel regional?								
6	Suelos agrícolas		X	Biodiversidad		Áreas naturales protegidas (ANP)		X
	Ecosistemas estratégicos			Reservas forestales		Biotecnología		Otro
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos			Recurso hídrico		X		
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos			Biocomercio				Cuál? _____
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No oferta bienes y servicios ambientales (0)				Sólo 1 (1)			Más de 1 (2)	
				Más de 2 (3)	X		Más de 3 (4)	
Cuáles bienes y servicios ambientales demanda el municipio?								
7	Suelos agrícolas			Biodiversidad		Áreas naturales protegidas (ANP)		
	Ecosistemas estratégicos			Reservas forestales		Biotecnología		Otro
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos			Recurso hídrico		X		
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos		X	Biocomercio				Cuál? _____
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No demanda bienes y servicios ambientales (0)				Sólo 1 (1)			Más de 1 (2)	
				Más de 2 (3)			Más de 3 (4) X	
Se definieron estrategias de planificación para la protección y conservación de:								
8	Parque Nacional Natural de los Nevados			Parque Regional Natural El Nudo		Otro		X
	Parque Regional Natural Ucumarí			Cuál?		<i>Ríos Cauca y Risaralda</i>		
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)		X		Más de 1 (2)		Más de 2 (3)		Más de 3 (4)
Cuál es el proyecto ambiental de mayor importancia regional?								
9	Recuperación de la cuenca del río La Vieja			Protección de la cuenca del río Otún				
	Protección de la cuenca del río San Francisco			Protección de la cuenca del río Campoalegre				
	Navegabilidad del Río Cauca		X	Embalse multipropósito en el río San Eugenio				
	Embalse multipropósito en la Cuenca Baja del río Mapa			Otro		Cuál?		
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)		X		Más de 1 (2)		Más de 2 (3)		Más de 3 (4)
COORDINACIÓN CON LOS PLANES DE GOBIERNO								
Las estrategias programadas en el actual Plan de Desarrollo coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?							SI	NO
							X	
Identifique 5 estrategias coincidentes:								
10	1	Establecimiento de los Planes Parciales: Malecón y Madre Vieja.						
	2	Proyecto Metropolitano del MEGABUS y Movilidad Urbana.						
	3	Vivienda para la reubicación						
	4							
	5							
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)			Más de 1 (2)	
				Más de 2 (3)	X		Más de 3 (4)	
Las estrategias programadas en el Plan de Desarrollo Municipal coinciden con el actual Plan de Desarrollo Departamental?							SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X	
Identifique 5 estrategias coincidentes:								
1	Creación de condiciones para el desarrollo armónico del territorio urbano y rural con énfasis en el fortalecimiento de la interinstitucionalidad y la gobernabilidad sobre el tema.							

11	2								
	3								
	4								
	5								
DIMENSIÓN SUPRAMUNICIPAL									
12	El municipio planteó una planificación supramunicipal con:								
	Pereira	X	Cartago	X		Santa Rosa de Cabal		Dosquebradas	
	<i>La Virginia</i>		Marsella		Otro	X	Cuál?	<i>Balboa, La celia, Pueblo rico y Mistrato</i>	
Señale con "0", "1", "2", "3" o "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:									
No se identifica relación con otros municipios (0)					Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
					Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X
13	El plan reconoce relaciones metropolitanas?							SI	NO
	Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X	
14	Cuál fue la unidad de planificación utilizada en el POT superior al municipio?								
	Ecorregión Eje Cafetero		Área Metropolitana	X	Región Metropolitana		Corredor urbano-regional		
	No se utiliza otra unidad de planificación (0)				Sólo 1 (1)	X	Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)			
15	Si se utilizan 2 o más de las anteriores unidades de planificación señale con una "X" si existe una diferenciación entre área metropolitana, región metropolitana y ciudad-región?							SI	NO
	Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X
	En caso de ser afirmativa cuáles son los conceptos utilizados para identificar esas unidades de planificación?								
Ecorregión Eje Cafetero									
Ciudad-región									
Región Metropolitana									
Área Metropolitana									
16	Si el municipio pertenece al Área Metropolitana del Centro Occidente (AMCO), indicar si existe coincidencia entre lo planteado en el POT y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM)?							SI	NO
	Identifique 5 estrategias coincidentes:							X	
	1	Conectividad vial, Plan Maestro de Movilidad							
	2	Vivienda de interes social							
	3	Articulación de los espacios publicos. Estructurar un sistema de equipamientos metropolitanos							
	4	Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM							
	5	Promover la articulación e integración de Pereira – Dosquebradas y La Virginia							
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:									
No se identifica una estrategia de planificación (0)					Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
					Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	X	
Diligenciado por:		Gustavo Barón Ramírez. Estudiante de Arquitectura de x semestre. Universidad Católica Popular del Risaralda -UCPR-							

FICHA TÉCNICA										
IDENTIFICACIÓN										
INFORMACION GENERAL	MUNICIPIO	<i>Santa Rosa de Cabal</i>		DEPARTAMENTO	Risaralda		Fecha de diligenciamiento			
							Febrero 17 de 2007			
	POBLACIÓN TOTAL	67.410		ÁREA TOTAL (km2)	553		% sobre el municipio	Temperatura:	19°C	
	Población urbana	54.407		Suelo urbano	7,02		1,27	Altitud promedio del municipio	1840 msnm	
	Población rural	13.003		Suelo rural	546,02		98,73			
	Hombres	33.204		Densidad urbana:	7750 hab/km2			Altitud del casco urbano	1638 msnm	
	Mujeres	34.206		Densidad rural:	24 hab/km2					
	Distancia en kms entre el municipio y Pereira			18 kms		Tiempo promedio de viaje entre el municipio y Pereira			25 min	
	Principales características geográficas		Es una de las zonas más montañosas del departamento, y está cerca del Nevado de Santa Isabel que tiene una altura de 4.950 metros sobre el nivel del mar y que funciona como límite natural entre los departamentos de Risaralda y el Tolima. Es un territorio con un rico sistema hídrico.							
	TIPO DE PLAN:				POT		PBOT	X	EOT	
(Señale con "X" sobre el espacio en blanco)										
APROBADO POR:		ACUERDO MUNICIPAL:	X	Nº 28	Fecha: Octubre 20 de 2000		CATEGORÍA DEL MUNICIPIO:		Quinta	
		DECRETO:		Nº	Fecha:					
De acuerdo a la Ecorregión Eje Cafetero señale con una "X" a qué categoría funcional pertenece el municipio?										
Centro regional principal (categoría I)			Centro subregional mayor (categoría II)			Centro subregional intermedio (categoría III)				
Centro urbano (categoría IV)			X	Centro rural de servicio (categoría V)			Centro rural (categoría VI)			
ACTUALIZACIÓN DE CONTENIDOS										
Se han revisado los contenidos del plan:								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X		
1	Revisión aprobada mediante:		ACUERDO MUNICIPAL:		Nº	Fecha:				
			DECRETO:		Nº	Fecha:				
Señale con una "X" los contenidos revisados:										
Corto plazo (Normas urbanísticas complementarias -NUC-)			Mediano plazo (Normas urbanísticas generales -NUG-)			Largo plazo (Normas urbanísticas estructurales, NUE)				
VISIÓN DE DESARROLLO										
Hay claridad en la definición de la visión de desarrollo del municipio?								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X		
2	El municipio apunta a un desarrollo:									
	Comercial	X	Agroindustrial	X	Agroturístico	Otro				
	De servicios		Ecoturístico		Turístico	X	Cuál? INDUSTRIAL Bajo Impacto			
INTEGRACIÓN REGIONAL										
La integración territorial depende de las siguientes conexiones:										
3	Tren de Occidente			Vía Sotará-Ana Caro (Cartago)						
	Vía Panorama			Troncal del Cauca o Troncal de Occidente						
	Vía Alcalá-La Virginia			Doble calzada Pereira - Cartago						
	Doble calzada Pereira-La Virginia			Sistema integrado de transporte multimodal						
	Transporte masivo metropolitano de pasajeros			X	Malla vial integrada a la región			X		
	Autopista del Café (Manizales-Pereira-Armenia)			X	Aeropuerto Santa Ana					
	Aeropuerto Matecaña			Río Cauca						
	Aeropuerto Palestina			X	Otro	Cuál?				
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No plantea conexiones para la integración territorial (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)				
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X		
Qué instrumento de planificación para la integración territorial fue utilizada?										
4	Agenda de conectividad		Agenda de integración		Agenda para el desarrollo sostenible de la					
	Alianzas interdepartamentales		Alianzas intermunicipales		Otro		Cuál?			
	Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:									
No se identifica un instrumento de planificación (0)				X	Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)				
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL										
Las estrategias de planificación regional programadas en el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR- coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?								SI	NO	
Identifique 5 acciones coincidentes:										
1	Avanzar en un ordenamiento del territorio que busque la disminución de los desequilibrios territoriales, una mayor racionalidad en el usufructo del suelo, una relación mas equilibrada entre el sistema urbano con el sistema rural y regional, como la característica central de modelo de desarrollo sostenible para el departamento.									

5	2	Abordar el ordenamiento territorial como estrategia de apoyo a la gestión ambiental municipal						
	3	Relaciones medio ambiente - desarrollo, medio ambiente - participación, medio ambiente - conocimiento.						
	4	Infraestructura para la conectividad regional: puertos, vías, aeropuertos regionales. El turismo como elemento articulador de la región.						
	5	Consolidar y fortalecer la conservación de la biodiversidad y la oferta de bienes y servicios ambientales en la región del eje cafetero a través del diseño, conformación y consolidación del sistema de áreas naturales protegidas.						
	Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		
X								
Cuáles bienes y servicios ambientales ofrece el municipio a nivel regional?								
Suelos agrícolas		X	Biodiversidad		X	Áreas naturales protegidas (ANP)		X
Ecosistemas estratégicos		X	Reservas forestales		X	Biotecnología		Otro
Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos			Recurso hídrico		X			
Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos			Biocomercio			Cuál?		
Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No oferta bienes y servicios ambientales (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		
X								
Cuáles bienes y servicios ambientales demanda el municipio?								
Suelos agrícolas			Biodiversidad			Áreas naturales protegidas (ANP)		
Ecosistemas estratégicos			Reservas forestales			Biotecnología		Otro
Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos			Recurso hídrico					
Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos		X	Biocomercio			Cuál?		
Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No demanda bienes y servicios ambientales (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		
X								
Se definieron estrategias de planificación para la protección y conservación de:								
Parque Nacional Natural de los Nevados		X	Parque Regional Natural El Nudo		X	Otro		X
Parque Regional Natural Ucumari		X	Cuál?		Parque Regional Natural y Ecológico la Marcada			
Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		
X								
Cuál es el proyecto ambiental de mayor importancia regional?								
Recuperación de la cuenca del río La Vieja				Protección de la cuenca del río Otún				X
Protección de la cuenca del río San Francisco				Protección de la cuenca del río Campoalegre				X
Navegabilidad del Río Cauca				Embalse multipropósito en el río San Eugenio				
Embalse multipropósito en la Cuenca Baja del río Mapa				Otro		Cuál?		
Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		
X								
COORDINACIÓN CON LOS PLANES DE GOBIERNO								
Las estrategias programadas en el actual Plan de Desarrollo coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?							SI	NO
							X	
Identifique 5 acciones coincidentes:								
1	Fortalecimiento de los acueductos y saneamiento básico rural como patrimonio de las comunidades, para mejorar la calidad del agua para consumo humano.							
2	El incentivo a la industria y el comercio local, como alternativas productivas del Municipio							
3	Elaboración del Plan Vial y estudios de accidentalidad.							
4	Fortalecer los procesos de desarrollo de un turismo sostenible y ordenado, como eje de apoyo social, cultural, económico y ambiental en el municipio de Santa Rosa de Cabal.							
5	Coordinar la implementación gradual del desarrollo sostenible en el municipio; a través de la conservación del patrimonio ambiental natural y cultural, participación comunitaria, uso racional y prestación de servicios ambientales, contribuyendo así, al mejoramiento de la calidad de vida de los santarrosanos y la gestión ambiental administrativa							
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		
X								
Las estrategias programadas en el Plan de Desarrollo Municipal coinciden con el actual Plan de Desarrollo Departamental?							SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"							X	
Identifique 5 estrategias coincidentes:								
1	Creación de condiciones para el desarrollo armónico del territorio urbano y rural con énfasis en el fortalecimiento de la interinstitucionalidad y la gobernabilidad sobre el tema.							
2	Promover la integración voluntaria de municipios y departamentos para garantizar eficiencia y racionalidad de la asignación de recursos y la prestación de servicios a nivel							

4	regional, entendido tanto al interior del departamento, como entre departamentos, con un enfoque global							
3								
4								
5								
DIMENSIÓN SUPRAMUNICIPAL								
El POT del municipio planteó una planificación supramunicipal con:								
12	Pereira	X	Cartago		<i>Santa Rosa de Cabal</i>	Dosquebradas	X	
	La Virginia		Marsella	Otro	Cuál?			
Señale con "0", "1", "2", "3" o "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica relación con otros municipios (0)				Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)	X		
				Más de 2 (3)	Más de 3 (4)			
El plan reconoce relaciones metropolitanas?							SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X
Cuál fue la unidad de planificación utilizada en el POT superior al municipio?								
14	Ecorregión Eje Cafetero		Área Metropolitana		Región Metropolitana	Corredor urbano-regional		
	No se utiliza otra unidad de planificación (0)		X	Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)	Más de 3 (4)			
Si se utilizan 2 o más de las anteriores unidades de planificación señale con una "X" si existe una diferenciación entre área metropolitana, región metropolitana y ciudad-región?							SI	NO
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X
En caso de ser afirmativa cuáles son los conceptos utilizados para identificar esas unidades de planificación?								
Ecorregión Eje Cafetero								
Región Metropolitana								
Corredor urbano-regional								
Área Metropolitana								
Si el municipio pertenece al Área Metropolitana del Centro Occidente (AMCO), indicar si existe coincidencia entre lo planteado en el POT y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM)?							SI	NO
Identifique 5 estrategias coincidentes:								X
16	1							
	2							
	3							
	4							
	5							
Señale con un "0", "1", "2", "3" o "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)				Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)			
				Más de 2 (3)	Más de 3 (4)			
Diligenciado por:		Gustavo Barón Ramírez. Estudiante de Arquitectura de x semestre. Universidad Católica Popular del Risaralda -UCPR-						

FICHA TÉCNICA										
IDENTIFICACIÓN										
INFORMACION GENERAL	MUNICIPIO	<i>Marsella</i>		DEPARTAMENTO	Risaralda		Fecha de diligenciamiento			
							Febrero 20 de 2007			
	POBLACIÓN TOTAL	20.683		ÁREA TOTAL (km2)	149		% sobre el municipio	Temperatura:	19°C	
	Población urbana	11.123		Suelo urbano	3,48		2,34	Altitud promedio del municipio	1575 msnm	
	Población rural	9.560		Suelo rural	148,4		99,6			
	Hombres	10.545		Densidad urbana:	3196 hab/km2			Altitud del casco urbano	1546 msnm	
	Mujeres	10.138		Densidad rural:	64 hab/km2					
	Distancia en kms entre el municipio y Pereira			31 kms		Tiempo promedio de viaje entre el municipio y Pereira			45 min	
	Principales características geográficas		Esta localizado al. al Noroeste de la ciudad de Pereira. Sus territorios en su mayoría son montañosos y se encuentran regados por las aguas de los ríos Cauca y San Francisco y las de algunas corrientes menores.							
	TIPO DE PLAN:				POT	X	PBOT		EOT	
(Señale con "X" sobre el espacio en blanco)										
APROBADO POR:		ACUERDO MUNICIPAL:	N°	Fecha:		CATEGORÍA DEL MUNICIPIO:		Sexta		
		DECRETO:	X	N° 32		Fecha: Julio 19 de 2000				
De acuerdo a la Ecorregión Eje Cafetero señale con una "X" a qué categoría funcional pertenece el municipio?										
Centro regional principal (categoría I)			Centro subregional mayor (categoría II)			Centro subregional intermedio (categoría III)				
Centro urbano (categoría IV)			Centro rural de servicio (categoría V)			X	Centro rural (categoría VI)			
ACTUALIZACIÓN DE CONTENIDOS										
Se han revisado los contenidos del plan:								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"									X	
1	Revisión aprobada mediante:		ACUERDO MUNICIPAL:	N°	Fecha:					
			DECRETO:		N°	Fecha:				
Señale con una "X" los contenidos revisados:										
Corto plazo (Normas urbanísticas complementarias -NUC-)			Mediano plazo (Normas urbanísticas generales -NUG-)			Largo plazo (Normas urbanísticas estructurales, NUE)				
VISIÓN DE DESARROLLO										
Hay claridad en la definición de la visión de desarrollo del municipio?								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"									X	
2	El municipio apunta a un desarrollo:									
	Comercial		Agroindustrial		Agroturístico		Otro			
	De servicios		Ecoturístico		Turístico		Cuál?			
INTEGRACIÓN REGIONAL										
La integración territorial depende de las siguientes conexiones:										
3	Tren de Occidente			Vía Sotarà-Ana Caro (Cartago)						
	Vía Panorama			Troncal del Cauca o Troncal de Occidente						
	Vía Alcalá-La Virginia			Doble calzada Pereira - Cartago						
	Doble calzada Pereira-La Virginia			Sistema integrado de transporte multimodal						
	Transporte masivo metropolitano de pasajeros			Malla vial integrada a la región						
	Autopista del Café (Manizales-Pereira-Armenia)			Aeropuerto Santa Ana						
	Aeropuerto Matecaña			Río Cauca						
	Aeropuerto Palestina			Otro	X	Cuál?	Pereira - Marsella - Chinchiná			
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No plantea conexiones para la integración territorial (0)				Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)		X		
				Más de 2 (3)		Más de 3 (4)				
Qué instrumento de planificación para la integración territorial fue utilizada?										
4	Agenda de conectividad		Agenda de integración		Agenda para el desarrollo sostenible de la					
	Alianzas interdepartamentales		Alianzas intermunicipales		Otro		Cuál?			
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No se identifica un instrumento de planificación (0)			X		Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
					Más de 2 (3)		Más de 3 (4)			
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL										
Las estrategias de planificación regional programadas en el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR- coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?								SI	NO	
								X		
Identifique 5 acciones coincidentes:										

5	1	Avanzar en un ordenamiento del territorio que busque la disminución de los desequilibrios territoriales, una mayor racionalidad en el usufructo del suelo, una relación mas equilibrada entre el sistema urbano con el sistema rural y regional, como la característica central de modelo de desarrollo sostenible para el departamento.						
	2	Abordar el ordenamiento territorial como estrategia de apoyo a la gestion ambiental municipal						
	3	Relaciones medio ambiente - desarrollo, medio ambiente - participación, medio ambiente - conocimiento.						
	4	Infraestructura para la conectividad regional: puertos, vías, aeropuertos regionales. El turismo como elemento articulador de la región.						
	5	Consolidar y fortalecer la conservación de la biodiversidad y la oferta de bienes y servicios ambientales en la región del eje cafetero a través del diseño, conformación y consolidación del sistema de áreas naturales protegidas.						
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)			Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X	
Cuáles bienes y servicios ambientales ofrece el municipio a nivel regional?								
6	Suelos agrícolas	X	Biodiversidad	X	Áreas naturales protegidas (ANP)		X	
	Ecosistemas estratégicos	X	Reservas forestales	X	Biotecnología	Otro		
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos		Recurso hídrico	X	Cuál?			
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos		Biocomercio		Cuál?			
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No oferta bienes y servicios ambientales (0)			Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X	
Cuáles bienes y servicios ambientales demanda el municipio?								
7	Suelos agrícolas		Biodiversidad		Áreas naturales protegidas (ANP)			
	Ecosistemas estratégicos		Reservas forestales		Biotecnología	Otro		
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos		Recurso hídrico		Cuál?			
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos		Biocomercio		Cuál?			
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No demanda bienes y servicios ambientales (0)		X	Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X	
Se definieron estrategias de planificación para la protección y conservación de:								
8	Parque Nacional Natural de los Nevados		Parque Regional Natural El Nudo	X	Otro			
	Parque Regional Natural Ucumari		Cuál?					
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)		X	Más de 1 (2)		Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	
Cuál es el proyecto ambiental de mayor importancia regional?								
9	Recuperación de la cuenca del río La Vieja		Protección de la cuenca del río Otún		Cuál?			
	Protección de la cuenca del río San Francisco	X	Protección de la cuenca del río Campoalegre		Cuál?			
	Navegabilidad del Río Cauca		Embalse multipropósito en el río San Eugenio		Cuál?			
	Embalse multipropósito en la Cuenca Baja del río Mapa		Otro		Cuál?			
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)		X	Más de 1 (2)		Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	
COORDINACIÓN CON LOS PLANES DE GOBIERNO								
Las estrategias programadas en el actual Plan de Desarrollo coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?						SI	NO	
						X		
Identifique 5 acciones coincidentes:								
10	1	Poner en marcha un plan de manejo que garantice la protección del 100% de las zonas y cuencas productoras de agua.						
	2	Integración y articulación del desarrollo local en las políticas regionales y nacionales.						
	3	Ejecutar el Plan de Manejo de residuos sólidos y hospitalarios.						
	4	Garantizar el uso adecuado de suelos, aguas, bosques, espacio público y biodiversidad.						
	5							
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)			Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X	
Las estrategias programadas en el Plan de Desarrollo Municipal coinciden con el actual Plan de Desarrollo Departamental?						SI	NO	
							X	

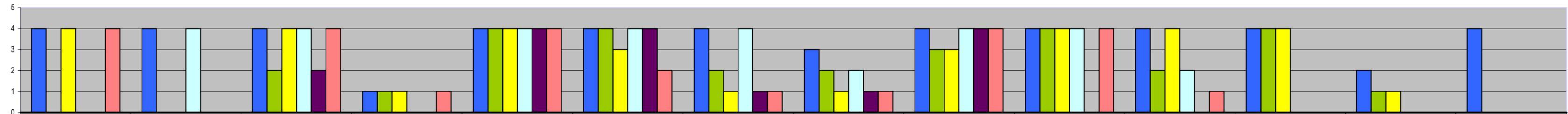
FICHA TÉCNICA										
IDENTIFICACIÓN										
INFORMACION GENERAL	MUNICIPIO	Cartago		DEPARTAMENTO	Valle del Cauca		Fecha de diligenciamiento			
							Febrero 21 de 2007			
	POBLACIÓN TOTAL	121.741		ÁREA TOTAL (km2)	260		% sobre el municipio	Temperatura:	27°C	
	Población urbana	119.063		Suelo urbano	16,40		6,30	Altitud promedio del municipio	947 msnm	
	Población rural	2.678		Suelo rural	243,8		93,7	Altitud del casco urbano	947 msnm	
	Hombres	57.532		Densidad urbana:	18.890 hab/kmm2					
	Mujeres	64.209		Densidad rural:	29 hab/km2					
	Distancia en kms entre el municipio y Pereira			30 kms		Tiempo promedio de viaje entre el municipio y Pereira			35 min	
	Principales características geográficas		El territorio es plano y ligeramente ondulado. Sus principales ríos son el Cauca y La Vieja. Es considerado reconocido por su ganadería y la industria del bordado. Es uno de los municipios más poblados del departamento del Valle del Cauca.							
	TIPO DE PLAN: (Señale con "X" sobre el espacio en blanco)				POT	X	PBOT		EOT	
APROBADO POR:		ACUERDO MUNICIPAL:	Nº 15	Fecha: Mayo 9 de 2000		CATEGORÍA DEL MUNICIPIO:		Cuarta		
		DECRETO:	X	Fecha:						
De acuerdo a la Ecorregión Eje Cafetero señale con una "X" a qué categoría funcional pertenece el municipio?										
Centro regional principal (categoría I)		Centro subregional mayor (categoría II)		Centro subregional intermedio (categoría III)						
Centro urbano (categoría IV)		Centro rural de servicio (categoría V)		X	Centro rural (categoría VI)					
ACTUALIZACIÓN DE CONTENIDOS										
Se han revisado los contenidos del plan:								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X		
1	Revisión aprobada mediante:		ACUERDO MUNICIPAL:	X	Nº 50	Fecha: 2000				
			DECRETO:		Nº	Fecha:				
Señale con una "X" los contenidos revisados:										
Corto plazo (Normas urbanísticas complementarias -NUC-)			Mediano plazo (Normas urbanísticas generales -NUG-)			Largo plazo (Normas urbanísticas estructurales, NUE)			X	
VISIÓN DE DESARROLLO										
Hay claridad en la definición de la visión de desarrollo del municipio?								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"									X	
2	El municipio apunta a un desarrollo:									
	Comercial	Agroindustrial		Agroturístico		Otro				
De servicios		Ecoturístico		Turístico		Cuál?				
INTEGRACIÓN TERRITORIAL										
La integración territorial depende de las siguientes conexiones:										
3	Tren de Occidente		X	Vía Sotará-Ana Caro (Cartago)			X			
	Vía Panorama		Troncal del Cauca o Troncal de Occidente							
	Vía Alcalá-La Virginia		Doble calzada Pereira - Cartago						X	
	Doble calzada Pereira-La Virginia		Sistema integrado de transporte multimodal							
	Transporte masivo metropolitano de pasajeros		Malla vial integrada a la región						X	
	Autopista del Café (Manizales-Pereira-Armenia)		Aeropuerto Santa Ana						X	
	Aeropuerto Matecaña		Río Cauca							
	Aeropuerto Palestina		Otro		Cuál?					
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No plantea conexiones para la integración territorial (0)			Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)					
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X			
Qué instrumento de planificación para la integración territorial fue utilizada?										
4	Agenda de conectividad		Agenda de integración territorial		Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión					
	Alianzas interdepartamentales		Alianzas intermunicipales		X	Otro		Cuál?		
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No se identifica un instrumento de planificación (0)			Sólo 1 (1)		X		Más de 1 (2)			
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)					
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL										
Las estrategias de planificación regional programadas en el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR- coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?								SI	NO	
								X		
Identifique 5 acciones coincidentes:										

FICHA TÉCNICA										
IDENTIFICACIÓN										
INFORMACION GENERAL	MUNICIPIO	Cartago		DEPARTAMENTO	Valle del Cauca		Fecha de diligenciamiento			
							Febrero 21 de 2007			
	POBLACIÓN TOTAL	121.741		ÁREA TOTAL (km2)	260		% sobre el municipio	Temperatura:	27°C	
	Población urbana	119.063		Suelo urbano	16,40		6,30	Altitud promedio del municipio		
	Población rural	2.678		Suelo rural	243,8		93,7	947 msnm		
	Hombres	57.532		Densidad urbana:	18.890 hab/kmm2		Altitud del casco urbano		947 msnm	
	Mujeres	64.209		Densidad rural:	29 hab/km2					
	Distancia en kms entre el municipio y Pereira			30 kms		Tiempo promedio de viaje entre el municipio y Pereira			35 min	
	Principales características geográficas		El territorio es plano y ligeramente ondulado. Sus principales ríos son el Cauca y La Vieja. Es considerado reconocido por su ganadería y la industria del bordado. Es uno de los municipios más poblados del departamento del Valle del Cauca.							
	TIPO DE PLAN: (Señale con "X" sobre el espacio en blanco)				POT	X	PBOT		EOT	
APROBADO POR:		ACUERDO MUNICIPAL:		Nº 15	Fecha: Mayo 9 de 2000		CATEGORÍA DEL MUNICIPIO:		Cuarta	
		DECRETO:	X	Nº	Fecha:					
De acuerdo a la Ecorregión Eje Cafetero señale con una "X" a qué categoría funcional pertenece el municipio?										
Centro regional principal (categoría I)				Centro subregional mayor (categoría II)				Centro subregional intermedio (categoría III)		
Centro urbano (categoría IV)				Centro rural de servicio (categoría V)		X		Centro rural (categoría VI)		
ACTUALIZACIÓN DE CONTENIDOS										
Se han revisado los contenidos del plan:								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"								X		
1	Revisión aprobada mediante:		ACUERDO MUNICIPAL:	X	Nº 50	Fecha: 2000				
			DECRETO:		Nº	Fecha:				
Señale con una "X" los contenidos revisados:										
Corto plazo (Normas urbanísticas complementarias -NUC-)			Mediano plazo (Normas urbanísticas generales -NUG-)			Largo plazo (Normas urbanísticas estructurales, NUE)			X	
VISIÓN DE DESARROLLO										
Hay claridad en la definición de la visión de desarrollo del municipio?								SI	NO	
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"									X	
2	El municipio apunta a un desarrollo:									
	Comercial		Agroindustrial		Agroturístico		Otro			
De servicios			Ecoturístico		Turístico		Cuál?			
INTEGRACIÓN TERRITORIAL										
La integración territorial depende de las siguientes conexiones:										
3	Tren de Occidente		X		Vía Sotará-Ana Caro (Cartago)			X		
	Vía Panorama				Troncal del Cauca o Troncal de Occidente					
	Vía Alcalá-La Virginia				Doble calzada Pereira - Cartago			X		
	Doble calzada Pereira-La Virginia				Sistema integrado de transporte multimodal					
	Transporte masivo metropolitano de pasajeros				Malla vial integrada a la región			X		
	Autopista del Café (Manizales-Pereira-Armenia)				Aeropuerto Santa Ana			X		
	Aeropuerto Matecaña				Río Cauca					
	Aeropuerto Palestina				Otro		Cuál?			
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No plantea conexiones para la integración territorial (0)					Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)			
					Más de 2 (3)		Más de 3 (4)		X	
Qué instrumento de planificación para la integración territorial fue utilizada?										
4	Agenda de conectividad		Agenda de integración territorial		Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión					
	Alianzas interdepartamentales		Alianzas intermunicipales		X		Otro		Cuál?	
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:										
No se identifica un instrumento de planificación (0)					Sólo 1 (1)		X		Más de 1 (2)	
					Más de 2 (3)		Más de 3 (4)			
PLANIFICACIÓN AMBIENTAL										
Las estrategias de planificación regional programadas en el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR- coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?								SI	NO	
								X		
Identifique 5 acciones coincidentes:										

5	1	Recuperación del río Cauca (estudio y monitoreo permanente tanto sobre la calidad de sus aguas y condiciones de su cauce, como de acciones de control y vigilancia frente a las actividades que pueden generar impactos sobre este ecosistema estratégico para el Departamento del Valle), incluye acciones de control a impactos sobre el río						
	2	Abordar el ordenamiento territorial como estrategia de apoyo a la gestión ambiental municipal						
	3	Relaciones medio ambiente - desarrollo						
	4	Consolidar y fortalecer la conservación de la biodiversidad y la oferta de bienes y servicios ambientales en la región del eje cafetero a través del diseño, conformación y consolidación del sistema de áreas naturales protegidas.						
	5	Impulsar la gestión integral del recurso hídrico, mediante procesos de ordenamiento y saneamiento que contribuyan a garantizar la disponibilidad del recurso en cantidad y calidad, con prioridad al consumo humano.						
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)		X	Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)				
			Más de 2 (3)	Más de 3 (4)				
Cuáles bienes y servicios ambientales ofrece el municipio a nivel regional?								
7	Suelos agrícolas	X	Biodiversidad	Áreas naturales protegidas (ANP)				
	Ecosistemas estratégicos		Reservas forestales	Biotecnología	Otro	X		
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos		Recurso hídrico	X				
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos		Biocomercio	Cuál? <i>Embalse El Tamboral</i>				
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No oferta bienes y servicios ambientales (0)			Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)	X			
			Más de 2 (3)	Más de 3 (4)				
Cuáles bienes y servicios ambientales demanda el municipio?								
8	Suelos agrícolas		Biodiversidad	Áreas naturales protegidas (ANP)				
	Ecosistemas estratégicos		Reservas forestales	Biotecnología	Otro			
	Cuencas abastecedoras de sistemas hidroeléctricos		Recurso hídrico					
	Áreas disponibles para la disposición de residuos sólidos		Biocomercio	Cuál?				
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
No demanda bienes y servicios ambientales (0)			Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)				
			Más de 2 (3)	Más de 3 (4)				
Se definieron estrategias de planificación para la protección y conservación de:								
9	Parque Nacional Natural de los Nevados		Parque Regional Natural El Nudo	Otro	X			
	Parque Regional Natural Ucumari		Cuál? <i>Río La Vieja</i>					
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)		X	Más de 1 (2)	Más de 2 (3)	Más de 3 (4)			
Cuál es el proyecto ambiental de mayor importancia regional?								
10	Recuperación de la cuenca del río La Vieja	X	Protección de la cuenca del río Otún					
	Protección de la cuenca del río San Francisco		Protección de la cuenca del río Campoalegre					
	Navegabilidad del Río Cauca		Embalse multipropósito en el río San Eugenio					
	Embalse multipropósito en la Cuenca Baja del río Mapa		Otro	Cuál?				
	Señale con un "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:							
Sólo 1 (1)		X	Más de 1 (2)	Más de 2 (3)	Más de 3 (4)			
COORDINACIÓN CON LOS PLANES DE GOBIERNO								
Las estrategias programadas en el actual Plan de Desarrollo coinciden con el Plan de Ordenamiento Territorial?				SI	NO			
				X				
Identifique 5 acciones coincidentes:								
11	1	Fomento a la actividad empresarial a través de alianzas estratégicas, que permitan identificar, diversificar y fortalecer el potencial de producción del municipio, con el fin de ampliar los mercados e incrementar los volúmenes de exportación, mediante la ocupación de la mano de obra calificada en el gremio de la confección, el fomento a la inversión, la ejecución de macro proyectos de impacto regional y la operación eficiente y segura del Aeropuerto Santa Ana.						
	2	Aeropuerto: continuar con la gestión orientada a garantizar la operatividad del aeropuerto a fin de lograr el desarrollo de la ciudad.						
	3	Esta actividad estará orientada a la protección, conservación y mantenimiento del medio ambiente, en aspectos básicos como la recuperación y mejoramiento de las fuentes y nacimientos de agua, el saneamiento básico, el control a la contaminación y el deterioro de los recursos naturales, la producción y consumo de agricultura limpia.						
	4	Articular al municipio en el desarrollo regional, nacional e internacional.						
	5	Con relación al Eje Cafetero establecer una "alianza estratégica" que desarrolle proyectos conjuntos como: apertura de fronteras, tarifas diferenciales, tren de cercanías, malla vial, parques temáticos, infraestructura.						
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:								
No se identifica una estrategia de planificación (0)			Sólo 1 (1)	Más de 1 (2)				
			Más de 2 (3)	Más de 3 (4)	X			
Las estrategias programadas en el Plan de Desarrollo Municipal coinciden con el actual Plan de Desarrollo Departamental?				SI	NO			
				x				

Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"						
Identifique 5 estrategias coincidentes:						
12	1	Gestionar ante la Nación y la concesión férrea, la reactivación del transporte de pasajeros entre Cali y Cartago y ciudades intermedias.				
	2	Promoción y apoyo al fortalecimiento del aeropuerto Santa Ana de Cartago				
	3	El Plan de Desarrollo Departamental se constituye en una plataforma para la integración subregional y regional. Se cuenta con una política departamental de ordenamiento territorial que articula la red de ciudades intermedias, la ciudad-región, las ecorregiones estratégicas y las zonas plana, de ladera, de montaña y del Pacífico.				
	4					
	5					
DIMENSIÓN SUPRAMUNICIPAL						
El POT del municipio planteó una planificación supramunicipal con:						
13	Pereira	X	<i>Cartago</i>	Santa Rosa de Cabal	Dosquebradas	
	La Virginia		Marsella	Otro	Cuál?	
	Señale con "0", "1", "2", "3" o "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:					
No se identifican estrategias territoriales que integren otros municipios (0)			Sólo 1 (1)	X	Más de 1 (2)	
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	
14 El plan reconoce relaciones metropolitanas?						
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"				SI	NO	
					X	
Cuál fue la unidad de planificación utilizada en el POT superior al municipio?						
Ecorregión Eje Cafetero			Región Metropolitana		Ninguna	
Área Metropolitana			Ciudad-región		Otro	Cuál?
No se utiliza otra unidad de planificación (0)		X	Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)	
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	
15 Si se utilizan 2 o más de las anteriores unidades de planificación señale con una "X" si existe una diferenciación entre área metropolitana, región metropolitana y ciudad-región?						
Señale con un "4" si la respuesta es "SI" y con un "0" cuando la respuesta es "NO"				SI	NO	
					X	
En caso de ser afirmativa cuáles son los conceptos utilizados para identificar esas unidades de planificación?						
Ecorregión Eje Cafetero						
Ciudad-región						
Región Metropolitana						
Área Metropolitana						
16 Si el municipio pertenece al Área Metropolitana del Centro Occidente (AMCO), indicar si existe coincidencia entre lo planteado en el POT y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM)?						
				SI	NO	
					X	
Identifique 5 estrategias coincidentes:						
16	1					
	2					
	3					
	4					
	5					
Señale con un "0", "1", "2", "3" o un "4" de acuerdo a las siguientes indicaciones:						
No se identifica una estrategia de planificación (0)			Sólo 1 (1)		Más de 1 (2)	
			Más de 2 (3)		Más de 3 (4)	
Diligenciado por:		Gustavo Barón Ramírez. Estudiante de Arquitectura de x semestre. Universidad Católica Popular del Risaralda -UCPR-				

ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA



	Actualización de contenidos	Claridad en la visión de desarrollo del municipio	Integración territorial	Instrumento de planificación para la integración territorial	Coordinación POT-PGAR	Oferta de bienes y servicios ambientales	Planificación para la protección y conservación	Integración a proyectos ambientales regionales	Coordinación PDM-POT	Coordinación PDD-PDM	Dimensión supramunicipal	Identificación de relaciones metropolitanas	Articulación con unidades de planificación de superior	Claridad en conceptos metropolitanos
Pereira	4	4	4	1	4	4	4	3	4	4	4	4	2	4
Dosq.	0	0	2	1	4	4	2	2	3	4	2	4	1	0
La Virginia	4	0	4	1	4	3	1	1	3	4	4	4	1	0
Santa Rosa de Cabal	0	4	4	0	4	4	4	2	4	4	2	0	0	0
Marsella	0	0	2	0	4	4	1	1	4	0	0	0	0	0
Cartago	4	0	4	1	4	2	1	1	4	4	1	0	0	0

VARIABLES DE ANÁLISIS

