

ÓSCAR ARANGO*

Artículo recibido 24/09/2004
Evaluación par externo 19/04/2005
Evaluación par interno 06/10/2004

CIUDAD-REGIÓN EJE CAFETERO: HACIA UN DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

osarango@epm.net.co

Resumen

Se presenta una consideración conceptual y teórica sobre la ciudad-región y sus especificidades en el caso particular del Eje cafetero colombiano; se reflexiona sobre los procesos de metropolización en general y se llama la atención hacia los procesos metropolitanos de Pereira, Manizales y Armenia; se describe y se analiza la red de ciudades en el contexto de la ecorregión Eje Cafetero; se aportan consideraciones desde lo urbano-regional sobre el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial; se sintetizan los principales progresos, limitaciones y retos en la construcción de esta ciudad-región y, por último, se ofrecen unas recomendaciones para fortalecer su proceso de construcción colectiva.

Palabras clave

Ciudad-región, ecorregión, Eje Cafetero, Área Metropolitana, planeación.

* Profesor Universidad Tecnológica de Pereira.

Abstract

A conceptual and theoretical consideration about the city region and its specifications are presented for the particular case of the Colombian Coffee Region; general metropolitan processes are carefully thought, and the attention is drawn over Pereira, Manizales and Armenia metropolitan dynamics; the city net is analyzed within coffee Eco-region context, considerations about territorial organi-

zation law project are given from the urban-regional point of view; main progresses, limitations and challenges from this City Region are summarized, and finally some recommendations are given in order to strengthen its collective construction process.

Key words

City Region, Eco-region, Coffee Region, metropolitan area, planning.

Este artículo se apoya en el libro que da pie a su título. A su vez, el trabajo en su conjunto nace de una investigación culminada en 2002 y que se denominó *ecorrección Eje Cafetero: un territorio de oportunidades*. Aunque en ella el tema del desarrollo urbano regional estuvo presente, no constituía el foco principal de atención. En esta oportunidad, el concepto estructurante es el de ciudad-región, una categoría de reciente uso en América Latina que tiene entre nosotros sus particulares y virtuosas connotaciones.

Pero no se trata, como en las experiencias de Bogotá, Cali o Medellín de un proceso en el que la ciudad núcleo hace de las demás simples subsidiarias cuyas limitando su autonomía. Por el contrario, se defiende un concepto de ciudad-región policéntrica y un desarrollo territorial equilibrado y equitativo. Esto pretende hacer la diferencia.

La ciudad-región: una aproximación conceptual

La ciudad (Boisier, 2001), desde la perspectiva de los asentamientos humanos, tiene como característica esencial la aglomeración territorial, la vida en común, la existencia de variados servicios colectivos y su permanencia en el tiempo.

La ciudad es la expresión máxima y cristalizada del territorio (Boisier, 2001). Es el artefacto de la región, siendo la ciudad y la región *obras de arte colectivas*. Existe una relación de naturaleza simbiótica en la articulación ciudad-territorio circundante, es decir, entre la ciudad y su región. Es posible concebir territorios sin ciudades pero es imposible concebir ciudades sin territorio, ciudades sin su región.

La globalización pone aún más en relieve el papel de la ciudad-región en los procesos económicos, tecnológicos y sociales. Los procesos de globalización (Borja y Castells, 1997) no se producen al margen de las ciudades, sino que éstas participan activamente en ellos, al mismo tiempo que se ven claramente afectadas. Las ciudades se integran en sistemas urbanos que no siguen una lógica de continuidad territorial sino que se estructuran en función de unos módulos —centros urbanos— y unos ejes —flujos de mercancías, personas, capitales e información— alejándose de la tradicional jerarquización urbana desde la capital nacional.

El reto de las ciudades, con sus unidades territoriales regionales articuladas, demanda de la emergencia de un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo urbano caracterizado por una organización de la actividad económica, que sería espacialmente distribuida en el territorio y globalmente integrada, articulada y complementaria.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 109-130, semestre 1 de 2005

Por otra parte, la ciudad-región es, por definición, un proceso complejo (Giraldo, 2003). Su inherente complejidad genera retos intelectuales y metodológicos para estudiarla y asumirla, pero también la posibilidad de que el hombre en sus múltiples relaciones sociales, en su diversidad y heterogeneidad, pueda acercarse a mejores opciones y alternativas de desarrollo.

A medida que los problemas traspasan los límites municipales las soluciones se hacen más complejas, máxime si se las considera desde los requisitos de la sostenibilidad. En este sentido, se habla del modelo de “ciudad compacta” cuyas características más representativas son la continuidad espacial, la multifuncionalidad, la heterogeneidad, la gobernabilidad democrática sobre el territorio, mayor calidad en función de la variedad de servicios y funciones prestadas, demanda racional de recursos naturales, bienes y servicios ambientales, equitativa y participativa, entre otras calidades.

Las estrechas relaciones urbano-rurales deben conformar una característica del territorio regional. Relaciones que quedan en entredicho cuando se identifican los hechos metropolitanos acentuados en los aspectos urbanos: transporte masivo, espacio público, suelo, vivienda o servicios públicos.

Igual situación se presenta con las relaciones urbano-regionales,

para lo cual podría hablarse de un cierto fenómeno de falsa autarquía por parte de las ciudades capitales: concentrando la mayor cantidad de actividades, funciones, oportunidades de desarrollo, riqueza, así como bienes y servicios ambientales, sin considerar que el entorno regional no sólo ha sido el proveedor de riqueza, bienes, servicios y recursos, dinamizador de las economías urbanas, sino la plataforma ambiental, socioeconómica y cultural generadora de las diferentes redes urbanas.

En suma, el posicionamiento de la ciudad-región debe contener un elevado nivel de autoconstrucción, especialmente en lo social, que garantice un proyecto político donde la aspiración regional como movimiento social adquiera una dimensión tal que se convierta en un imperativo, y para ello debe concebirse como un proceso gradual y concertado entre el Estado y la sociedad civil.

En el caso particular del Eje Cafetero, la ciudad-región ha sido entendida como un sistema de ciudades que, además de poseer una ciudad central, cuenta con otras ciudades dotadas de fuerte personalidad histórica y de elementos de centralidad urbana. Es una ciudad discontinua, pues, la regionalización de las funciones urbanas permite la existencia de áreas funcionales fuertemente interrelacionadas en cuyo interior se cuenta con espacios “vacíos” significativos.

Este territorio integra municipios con intensas relaciones históricas, culturales y políticas; son localidades con evidentes flujos e influencias económicas recíprocas; municipios en cuya territorialidad se vienen ejecutando proyectos de integración en múltiples direcciones;¹ son sociedades rural-urbano-regionales configuradas con una notable influencia de la producción y la comercialización cafetera.

Desde los requerimientos que demanda el modelo de desarrollo territorial propuesto para la ecorregión Eje Cafetero (Alma Máter *et al.*, 2004), la ciudad-región se entiende como un escenario posible. Es un concepto al que, desde los diferentes planes de ordenamiento y desarrollo territorial, se le ha reconocido su realidad funcional. Se admite que la ciudad-región debe reconocer la identidad de cada centro y fomentar su fortalecimiento, donde cada territorio municipal alimente la generación de polos de desarrollo, y así generar una

red estratégicamente ubicada en el territorio.

Por otra parte, la ciudad-región en la ecorregión reconoce las relaciones urbano-regionales (Gutiérrez, 1999) como una conurbación discontinua que puede convertirse en metrópoli de equilibrio de las tres grandes ciudades del país.² Su localización geográfica hace que sea definida como una región “bisagra” o de “relevo”, denominaciones dadas a aquellos territorios que en contextos más amplios, nacionales o internacionales, cumplen funciones de complementación estratégica para actividades productivas y de prestación de servicios.

En principio,³ para la identificación de los municipios y la territorialidad de esta ciudad-región, se consideraron los siguientes criterios: 1. Conforman unidades culturales coherentes. 2. Coinciden con sistemas urbanos y económicos funcionales. 3. Cuentan con una historia

¹ Los proyectos de orden supramunicipal van desde acuerdos en materia de manejo y preservación de recursos naturales y prestación de servicios públicos, hasta una importante concertación de las Cámaras de Comercio, pasando por un trabajo común de los Consejos Territoriales de Planeación, o por los esfuerzos de integración académica promovidos por la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero, Alma Máter o por los programas concertados entre medios de comunicación. Una descripción del tema puede leerse en Óscar Arango (2004b).

² Un agudo observador del tema admite que probablemente en el 2020: “con la importancia que irán adquiriendo las redes de ciudades ante el impulso que al fin se habrá dado a las exportaciones y al turismo como consecuencia de la ‘pacificación’ del país, habremos logrado tejer relaciones territoriales funcionales en múltiples direcciones y no sólo en convergencia hacia Bogotá. Veremos la región cafetera con el eje Pereira-Armenia-Manizales haciéndole contrapeso a la hegemonía industrial de Medellín” (*Semana*, 2004).

³ Luego de realizados los primeros estudios se concluye que es imprescindible incorporar al desarrollo de esta ciudad-región a municipios como Ulloa o Alcalá (Valle), Salento (Quindío) y Marsella (Risaralda).

de trabajo conjunto entre los actores sociales, institucionales y privados.

La ciudad-región fue definida entonces reconociendo la estrecha relación que existe entre sus características ambientales y los procesos de desarrollo. En su territorio se comparten ecosistemas prioritarios para la retención y regulación del agua (como los sistemas de páramos y subpáramos de la cordillera Central; las cuencas altas de los ríos Otún, Consota, Chinchiná o La Vieja); lo mismo que las áreas naturales protegidas compartidas y diversas amenazas naturales y antrópicas comunes.

Con estas consideraciones el concepto de ciudad-región trasciende, efectivamente, los límites político-administrativos locales y obliga a desplegar todo tipo de acuerdos y concertaciones para avanzar hacia la consecución de metas comunes en la aplicación de una política integral.

Buscando contrarrestar la tendencia a la centralización de funciones y recursos, se defiende una práctica de desarrollo policéntrica, esto es, se trabaja sobre la necesidad de mantener relaciones horizontales entre las quince ciudades integrantes y de garantizar un desarrollo territorial equitativo. Se trata de una dinámica donde las complementariedades, la subsidiariedad, la concurrencia y la coordinación deben servir de garantes del desarrollo integral.

El territorio de la ciudad-región Eje Cafetero

Así, la zona objeto de este artículo incluye a los municipios de Manizales, Chinchiná, Villamaría, Palestina y Neira (Conglomerado 1); Pereira, Cartago, La Virginia, Desquebradas y Santa Rosa (Conglomerado 2); y Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida y Montenegro (Conglomerado 3). Los tres conglomerados representan zonas metropolitanizadas específicas y, en su conjunto, conforman la ciudad-región Eje Cafetero.

Esta ciudad-región corresponde al territorio de la ecorregión localizado en la cordillera Central (vertiente occidental). Allí se ubica la gran mayoría de sus municipios, ha sido el eje de poblamiento histórico cultural conformando una red diversa y compleja de asentamientos que van desde las ciudades de Armenia, Manizales y Pereira como las de mayor dinámica urbana y de prestación de servicios y relaciones funcionales, hasta el conjunto de medianos y pequeños municipios cordilleranos dedicados, principalmente, a la economía cafetera, en una relación de dependencia y conflicto con el ecosistema de los Nevados en función de bienes y servicios ambientales.

Las principales características poblacionales y sus respectivos

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 109-130, semestre I de 2005

indicadores se pueden observar en las tablas 1, 2 y 3.

Estos quince municipios disponen de una compleja estructuración físico-espacial y funcional, se articulan e integran de formas variadas y cumplen roles determinados en el modelo territorial propuesto desde la ecorregión Eje Cafetero (Alma Máter *et al.*, 2004).

A partir de los trabajos realizados recientemente⁴ se han iden-

tificado hechos comunes de orden metropolitano y elementos estructuradores de región a partir de las visiones urbano-regionales, de productividad y competitividad económica propuestas por cada una de las ciudades que conforman este corredor urbano. Al mismo tiempo, ya se cuenta con una aproximación que permite reconocer los elementos determinantes y los componentes de las estructuras urbanas, formas de uso y ocupación del territorio.

Tabla 1. Ciudad-región Eje Cafetero. Población esperada por municipio y según zona tasa intercensal, 2005

Municipio	Población		
	Urbana	Rural	Total
Total ciudad región	1'640.601	258.915	1'899.516
Total conglomerado 1	482.208	94.528	576.736
Manizales	358.782	23.411	382.193
Villamaría	35.355	13.026	48.381
Chinchina	68.460	22.345	90.805
Neira	11.743	13.881	25.624
Palestina	7.868	21.865	29.733
Total conglomerado 2	698.098	116.722	814.820
Pereira	320.718*	81.377	402.095
Dosquebradas	156.558*	12.523	169.081
Santa Rosa	57.760	17.772	75.532
La Virginia	28.285*	377	28.662
Cartago	134.777	4.673	139.450
Total conglomerado 3	460.295	47.665	507.960
Armenia	314.634	6.744	321.378
Calarcá	62.099	20.321	82.420
La Tebaida	27.049	3.266	30.315
Montenegro	36.436	8.571	45.007
Circasia	20.077	8.763	28.840

Fuente: basado en proyecciones del DANE (2004).

* Cifras del recuento de viviendas, hogares y unidades económicas (DANE, 2004). Este recuento contabilizó 120 mil personas menos de las proyectadas en el área urbana de las tres ciudades señaladas. Se prevé que el censo de 2005 produzca resultados similares para el resto de la ciudad-región.

⁴ Además del trabajo de ecorregión se puede consultar Alma máter y otros (2004), y Óscar Arango (2004b). Un insumo aún sin indagar a profundidad es el DANE (2004). La política nacional se lee en Ministerio del Medio Ambiente (2003).

Además, se han estudiado las dinámicas demográficas y algunos de los factores que las condicionan: migración, desplazamiento, marginalidad e integración social. De manera

complementaria se ha analizado el capital ambiental urbano de estos conglomerados y los impactos ambientales locales y supramunicipales de las actividades urbanas.

Tabla 2. Ciudad-región Eje Cafetero. Síntesis de indicadores demográficos

Ítem	Año	Dato
Población	2005	1'899.516
% sobre el total nacional	2005	4,5%
% sobre el total de ecorregión	2005	46,1%
% de población urbana	2002	87%
Densidad demográfica	2002	446,7
Tasa de crecimiento 2000-2005		
Total		1,4
Urbana		1,4
Rural		0,7
Estructura etárea	2002	
Menos de 5 años		233.090
Entre 6 y 18		505.675
19-60		1'077.658
Más de 61		136.716
Tasa de desempleo	2003	
Manizales AM		18,5
Pereira AM		16,7
Población bajo línea de indigencia	2002	
Armenia		18,5
Manizales		20,7
Pereira		23,2
Personas desplazadas	2002	
Recibidas		13.389
Expulsadas		1.488

Fuente: basado en proyecciones del Dane (2004)

En los esfuerzos de investigación se ha avanzado en el reconocimiento del modelo de organización actual de estos conglomerados y las estructuras territoriales propuestas por los Planes de Ordenamiento Territorial y su correspondencia con las restricciones ambientales de cada una de las ciudades. Así mismo,

se han analizado las relaciones funcionales existentes entre los municipios y las áreas de influencia de las zonas con procesos de metropolización y de las relaciones regionales y complementariedades entre ellas.

En los últimos años también se han desarrollado un conjunto de

reflexiones sobre la dimensión político institucional, esto es, sobre los procesos de configuración del poder político y de la descentralización y la autonomía local como un asunto sin el cual no será posible avanzar en la construcción de la ciudad-región. Por supuesto, aún quedan muchos interrogantes por resolver y el camino apenas comienza.

La metropolización

En el caso del Eje cafetero, la ciudad-región está íntimamente asociada a los procesos de metropolización (Alma Máter *et al.*, 2004). En opinión de Jordi Borja al menos tres son los problemas a resolver en el proceso de fortalecimiento de las áreas metropolitanas: 1. Obtener la identificación de los ciudadanos con las instituciones y los servicios metropolitanos. 2. La participación de todos los municipios en los entes y servicios de carácter metropolitano, que no deben asumir las funciones locales que puedan ejercer aquéllos, y sí, en cambio, apoyar (técnica y financieramente) y coordinar la actuación municipal. 3. La construcción de un campo participativo específicamente metropolitano, que no se confunda ni se diluya en el espacio municipal (Borja, 1989, p. 253).

La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como un sistema o una red, de geometría va-

riable, articulada por unos puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano-regional dependerá de la intensidad de relaciones entre estos nodos, de la multifuncionalidad y de la capacidad de integrar el conjunto de la población y del territorio mediante un adecuado sistema de movilidad.

Esta ciudad es el resultado de tres procesos o dinámicas distintas pero interrelacionadas: globalización, concentración y comunicaciones. La globalización exige ofrecer plataformas competitivas, cualificar sus recursos humanos, establecer un buen sistema de intercambios con ámbitos internacionales cada vez mayores, promocionar su imagen y funcionar internamente de forma eficiente y con reglas y convenciones claras y estables. La globalización fragmenta al territorio urbano-regional en áreas y grupos internos y externos, al mismo tiempo que universaliza los productos de la ciudad metropolitana.

Este proceso urbano reclama la concentración de actividades y funciones, no necesariamente de población, y aquí, entonces, se produce un reto de grandes proporciones para la dirigencia gremial y política y para los planificadores urbano-regionales.

La comunicación y la información son a la vez la característi-

ca y el desafío principal de las ciudades metropolitanas. La competitividad en la globalización exige maximizar tanto la comunicación con el exterior (puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, redes de informática, nuevas infraestructuras viales, centros de convenciones, entre otros) como la comunicación interna en la medida en que se atiende un sistema de centros urbanos.

La metropolización es, sin duda, un efecto de la concentración poblacional y económica con sus respectivas repercusiones espaciales. Las ciudades que conforman un Área Metropolitana se proyectan, en cierto modo, fuera de sí mismas, creando, en principio, una relativa confusión de límites y obligando a replanteamientos en la planificación no sólo del uso del suelo (urbano y rural), sino de los servicios que se deben prestar en forma colectiva. Se reconocen así realidades objetivas donde una ciudad próxima a otras ejerce sobre ellas una marcada influencia y entre todas constituyen una unidad relativamente diferenciada.

En Colombia las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios no son entes territoriales, pero sí son entidades administrativas del orden territorial, encargadas de ejercer funciones de carácter público que complementan la acción de los municipios, en tanto facilitan la administración y la gestión pú-

blica, con el fin de racionalizar el uso de los recursos para hacer más adecuada la prestación de los servicios a su cargo (República de Colombia, 2001).

Según el artículo 24 del proyecto de Ley presentado por el gobierno en julio de 2003, las áreas metropolitanas tendrán un régimen fiscal especial y, además de los recursos que integran el patrimonio y renta, el proyecto de conformación de un Área Metropolitana debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes. Se prevé, igualmente, que en las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete cada municipio para la financiación de las funciones a cargo de la respectiva Área Metropolitana, así como los porcentajes de dicha participación. Ese acto constituirá una norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de cada entidad territorial miembro del Área Metropolitana.

Este proyecto ordena, en fin, que el gobierno nacional presente ante el Congreso una propuesta de reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 109-130, semestre I de 2005

Se trasladaría, así, al ejecutivo una importante responsabilidad política del legislativo.

De los procesos de metropolización en esta ciudad-región (Arango, 2004a) se destacan algunos que denotan una realidad compleja, no resuelta. En efecto, está abierta, una vez más, la discusión sobre las áreas metropolitanas por cuenta de tres eventos simultáneos: 1. La derrota en las urnas⁵ de la propuesta del alcalde de Armenia secundado, en principio, por las alcaldías de Quimbaya, Montenegro, La Tebaida, Filandia, Circasia y Salento, para la conformación de un Área Metropolitana en el Quindío. 2. El debate suscitado con la eventual integración de Cartago,⁶ Marsella, Balboa y Santa Rosa al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), de la cual, por ahora, hacen parte Pereira, Dosquebradas y La Virginia. 3. La discusión sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que sólo tímidamente se ocupa del futuro de las áreas metropolitanas.

Estos debates se inscriben en el contexto de las búsquedas que en el país se vienen realizando a

propósito de los niveles territoriales intermedios que mejor respondan en cada región a las necesidades del desarrollo y sobre los cuales la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero (Alma Máter *et al.*, 2004) realizó un reciente estudio tomando como referencia 28 municipios: 14 del norte del Valle, 7 del Quindío y 7 de Risaralda (Arango, 2004b).

Conviene recordar que existen procesos de metropolización de hecho y de derecho. En la ciudad-región legalmente constituida sólo está el AMCO. Pero en ella se presentan procesos de metropolización de hecho, como son los relacionados con los municipios de Santa Rosa de Cabal y Cartago (Valle). Los conglomerados de Manizales y de Armenia conforman indiscutibles procesos metropolitanos de hecho, pero sin la debida legalización.

En el caso de esta ciudad-región, los procesos de metropolización son polinucleados, es decir, son tres ciudades —Manizales, Pereira, Armenia—, cada una con un conjunto de municipios que orbitan a su alrededor. La rela-

⁵ El 6 de junio de 2004 se realizó la consulta popular ordenada por la Ley para la eventual conformación de un Área Metropolitana. El *Sí* obtuvo 17.854 votos, mientras que el *No* consiguió el respaldo de 55.180 ciudadanos. La abstención fue del 73%. Un análisis de estos resultados ameritaría una reflexión específica que escapa a las fronteras del presente artículo.

⁶ Contrastando con lo sucedido en el Quindío, el Concejo de Cartago suprimió del Plan de Ordenamiento Territorial la prohibición, por demás curiosa, que existía para impedir la vinculación de este municipio al Área Metropolitana Centro Occidente. Ahora quedan abiertas las puertas para una consulta popular.

ción entre los tres conglomerados no siempre logra superar las tensiones propias de una agenda de desarrollo no suficientemente legitimada, aunque cada vez existe un mayor consenso alrededor de la importancia de los proyectos comunes que integren recursos y conocimientos, y contribuyan al equilibrio territorial.

La metropolización en la ecorregión cafetera está íntimamente asociada a la crisis económica del café y al consecuente deterioro de la calidad de vida de la población en los municipios adyacentes a las ciudades receptoras de la población migrante. Y contra toda creencia, no siempre la población migra hacia las ciudades capitales. Por ejemplo, en el caso de Risaralda, el municipio de Dosquebradas presenta las mayores tasas de inmigración. Aun más, todo indica que este municipio tiende a incrementar su importancia poblacional en la zona urbana del AMCO: en 1993 representaba el 28%, pero en 2004 ya concentra el 31%. Entretanto, Pereira descende de 65% a 63%.

La conurbación, que es la primera manifestación del fenómeno metropolitano, se evidencia en todos los casos: Manizales-Villamaría, Pereira-Dosquebradas⁷ y Armenia-Calarcá-Circasia. Además, el nuevo eje vial Villamaría-Manizales-Calarcá estimula la expansión urbana a lo largo de los tres procesos metropolitanos.

Mal se haría, por tanto, en aceptar que las responsabilidades de las áreas metropolitanas se agotan en la prestación de determinados servicios públicos, en la reglamentación de los usos del suelo o en la construcción de ciertas obras de interés colectivo.⁸ Por el contrario, la ciudadanía espera de ellas un aporte significativo en materia de política social. Como también espera que se conviertan en instrumentos permanentes para que los municipios vinculados desarrollen una planeación concertada capaz de definir una estrategia de desarrollo conjunto y de conseguir una cooperación responsable. Sin atender al menos los servicios de salud y educación, sin definir y financiar una política metropolitana de vivienda de in-

⁷ El recuento ya citado del DANE en el área urbana del AMCO ha confirmado con creces las hipótesis acerca de la intensa movilidad poblacional (laboral y educativa) entre Pereira y Dosquebradas.

⁸ Históricamente, la presencia del AMCO se nota en proyectos viales y de infraestructura, y sobre ese frente pocos discuten los logros: no solamente se hizo el viaducto Pereira-Dosquebradas y se está terminando la vía La Romelia-El Pollo, dos obras de enorme importancia para la agilización del tráfico urbano regional. Además, con los desarrollos de la doble calzada Armenia-Manizales y de los adelantos del programa de transporte masivo metropolitano se espera que en corto tiempo se tengan resueltos muchos de los problemas que actualmente se tienen en esta materia.

terés social y sin ocuparse de ofrecer garantías para la prestación de los servicios públicos domiciliarios parece bien difícil aceptar que las áreas metropolitanas tengan compromisos reales con la satisfacción de las necesidades sociales básicas.

El sistema de ciudades en el Eje Cafetero

La red de ciudades de la ecoregión⁹ se localiza en el cruce de los dos grandes corredores de mayor accesibilidad y mayor

actividad urbano-regional en el país: el corredor de ciudades que se extiende desde Ipiales-Cali-Valle de Aburrá y el corredor que se desplaza desde Sogamoso-Bogotá-Buenaventura. Igualmente, se sitúa en el centro del triángulo conformado por Bogotá, Medellín y Cali. A pesar de que la localización es considerada de alto valor geoestratégico, dado que estos corredores potencian la integración nacional e internacional, esta red de ciudades es considerada un territorio de paso, pues existe la percepción de que sus más importantes centros urbanos aún no cumplen el papel de articuladores significativos.

Tabla 3. Ciudad-región Eje Cafetero. Tasas de urbanización por municipios 1938-2015

Municipios	2000	2005	2015
Manizales	95	96	98
Chinchiná	88	91	95
Neira	42	44	50
Palestina	47	52	63
Villamaría	80	84	90
Armenia	99	99	100
Calarcá	88	92	96
Circasia	78	84	91
La Tebaida	96	98	99
Montenegro	92	95	98
Pereira*	81	81	81
Dosquebradas	96	96	98
La Virginia	98	99	99
Santa Rosa Cabal	62	61	60
Cartago	98	98	99

Fuente: basado en cálculos del DANE (2004)

* Esta ciudad, con un 19% de población rural, suma no menos de 80 mil habitantes, una de las mayores cifras en todo el país.

⁹ Un informe detallado puede consultarse en Alma Máter y otros (2004, pp. 147-187).

Al atender la concentración de población, de actividades económicas y de servicios, y, por ende, su mayor tamaño, se percibe un ritmo de crecimiento expansivo y desordenado de Armenia, Pereira y Manizales generando procesos de conurbación, incluso de desborde de sus mallas urbanas sobre las ciudades vecinas, situación que, poco a poco, va convirtiendo a estas últimas en ciudades dormitorio, pues no se ha contado con el respectivo proceso de descentralización y reordenamiento de las actividades terciarias.

Según los análisis del orden funcional, Armenia, Manizales y Pereira, como centros regionales principales realizan funciones metropolitanas de mediana jerarquía. Ciudades como Chinchiná, Cartago y Santa Rosa de Cabal como centros subregionales realizan funciones metropolitanas de baja jerarquía, destacándose el caso de Dosquebradas cuyas funciones no son congruentes con su tamaño poblacional.

Tal como se observa en la información adjunta, las escalas de urbanización van desde las ciudades que prácticamente ya no tienen población rural (con menos del 5% están Armenia, Manizales, La Virginia, La Tebaida, Montenegro, Dosquebradas y Cartago), hasta los municipios que aún cuentan con un peso notable de población campesina como Neira (56%) y Palestina (52%).

El estudio de los radios de influencia de los centros urbanos y su nivel de accesibilidad, muestra, en primer lugar, tres ciudades capitales con zonas de traslape y relación funcional muy compartidas, dada su cercanía e integración vial. En un segundo nivel de relaciones se destaca Cartago en el norte del Valle y en un tercer nivel aparecen ciudades como Calarcá y Chinchiná. Como se puede observar, es una organización heterogénea, con presencia de varias centralidades de relativo equilibrio espacial y funcional. El caso de Dosquebradas, por sus especiales características, ameritaría un análisis especial.

El Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (PLOOT)

El proyecto radicado en el Congreso y que ya cumplió su primer debate, específicamente en los temas relacionados con el ordenamiento y la planificación de municipios conurbados o en proceso de metropolización, sólo contiene tímidos planteamientos. El concepto de ciudad-región no aparece en el proyecto.

En materia de competencias de la nación para la ordenación del territorio, se plantea el estable-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 109-130, semestre I de 2005

cimiento de los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. La instancia departamental tiene entre sus competencias establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio. Como competencias exclusivas, los municipios tienen, entre otras, las funciones de promover y gestionar proyectos de interés subregional, así como la conformación de instancias de integración territorial y áreas de desarrollo territorial.

Según el PLOOT son competencias de las áreas metropolitanas la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referi-

das a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128 de 1994.

Las áreas metropolitanas deben incorporar la dimensión regional del crecimiento metropolitano ajustando sus instrumentos de planificación y gestión, y las formas de organización administrativa vinculando los territorios pertinentes con el propósito de integrar equilibradamente las zonas urbanas con las áreas rurales y regionales que inciden sobre las zonas metropolitanas.

Desde la organización político administrativa del territorio, la ley establece como organizaciones a las entidades territoriales, las instancias de integración regional y las Áreas de Desarrollo Territorial. Cabe destacar que entre las instancias de integración regional están: las regiones y las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las zonas de integración fronteriza.

Así pues, el tema urbano propiamente dicho, las relaciones urbano-rurales y urbano-regionales, y, en general, el tema de los sistemas de ciudades, en torno a las cuales se organizan las regiones, no ha sido satisfactoriamente abordado en este nuevo proyecto de ley, y todo indica que será indispensable continuar buscando nuevos respaldos político-legislativos para una iniciativa que incorpore estas expectativas.

Progresos, limitaciones y retos

Los trabajos alrededor de esta ciudad-región han potenciado el proceso de la movilidad académica que da sentido y razón de ser a la red de universidades públicas del Eje Cafetero; han contribuido a la construcción de comunidades que permiten, poco a poco, contar con una efectiva región académica; han estimulado el fortalecimiento del Sistema de Información Regional, pero, sobre todo, han entregado argumentos de todo orden para el debate intelectual sobre procesos que contribuyan a definir su futuro.

Además, las investigaciones vienen documentando procesos de relación supramunicipal desde los cuales la dirigencia y la ciudadanía pueden intervenir, con mejor conocimiento de causa, en consultas populares para definir su participación en la conformación o en el fortalecimiento de áreas metropolitanas o de asociaciones de municipios.

Los esfuerzos se han concentrado en la construcción colectiva de una ciudad-región en la que la descentralización y la autonomía local sean una realidad efectiva. Una ciudad-región polinucleada y dispuesta a redistribuir equitativamente los beneficios del desarrollo.

Pero mal se haría, por supuesto, al no identificar los desafíos de esta construcción colectiva. En primer término, los retos de orden académico: desde las experiencias lideradas por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional —sede Manizales— está el observatorio urbano regional y su indispensable consolidación. Paralelamente, se ha identificado la necesidad de fortalecer el Sistema de Información Regional con información georreferenciada de escala cada vez menor y de calidad cada vez mayor.

Así mismo, desde el punto de vista académico, es indispensable acordar estructuras curriculares y ofertas de pregrado y de posgrado que atiendan las nuevas realidades de esta ciudad-región. Se trata, en otras palabras, de llevar cotidianamente al aula de clase de todas las instituciones educativas, las preguntas propias del ordenamiento y del desarrollo urbano regional. Tarea que, por supuesto, obliga a realizar los procesos de investigación desde los cuales se retroalimente la docencia. Pero, más importante aún que lo dicho es el desafío de desarrollar procesos pedagógicos sobre la ciudad-región desde las aulas de la educación básica y media. Aunque no es el único, éste es un escenario sin el cual no es posible la generación de una cultura proclive al entendimiento regional.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 109-130, semestre I de 2005

Otros desafíos se relacionan con la dimensión político institucional. Por lo dicho atrás, no existe un camino único para abordar la dimensión político-administrativa de la ciudad-región. Deben quedar abiertas todas las puertas constitucionales y se debe trabajar con gran flexibilidad, haciendo énfasis en los proyectos que les permitan a las comunidades, a los empresarios y a los dirigentes probar las bondades de la integración regional.

Progresivamente se han ido sumando argumentos para concluir que la ciudad-región tendrá sentido sólo si es capaz de generar un modelo de desarrollo donde se privilegien los municipios con mayores necesidades y las comunidades que hasta ahora han sido más excluidas del progreso y de la democracia.

Las eventuales decisiones que en materia urbana se adopten en el debate sobre el PLOOT deben ser enriquecidas con una mejor evaluación del tejido urbano. El propio concepto de ciudad-región, o similares, cuentan aquí con un nuevo punto de referencia, ahora que la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo que se había incorporado sobre la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca en la reforma política aprobada en 2003.

Se debe, pues, continuar en las búsquedas que permitan, desde estas ciudades, avanzar en la

articulación de los procesos propios de la planeación del ordenamiento territorial con los procesos de la planeación del desarrollo. Aquí el reto es la articulación de lo rural con lo urbano y de lo urbano con lo regional, como partes integrantes de la nación colombiana. En este territorio la planificación rural-urbano-regional seguirá siendo excluyente si no articula de manera orgánica las urgentes demandas de las comunidades rurales en general, y de las comunidades campesinas cafeteras en particular.

En la coyuntura, existe la responsabilidad ciudadana de velar porque esa articulación quede garantizada en la revisión que se está adelantando de los planes de ordenamiento territorial y en la revisión de las directrices del AMCO, buscando una adecuada relación con los planes municipales de desarrollo 2004-2007.

Fortalecer los acuerdos supramunicipales y los convenios interinstitucionales que ya existen, y concertar alrededor de nuevos proyectos articuladores para luchar contra la pobreza, es otro objetivo que debe animar el trabajo en el futuro inmediato.

Construir una ciudad-región desde la participación ciudadana, la convivencia pacífica y la democracia debe ser un propósito común. La gobernabilidad democrática supone acuerdos supramunicipi-

pales y niveles intermedios de administración territorial. Se tiene, pues, el desafío de multiplicar y sumar recursos y potencialidades para poner al servicio de esta causa.

En estos tres conglomerados metropolitanos se requiere promover la creación de nuevas formas de organización territorial surgidas de las instancias locales que atiendan intereses supramunicipales y supradepartamentales. Por ejemplo, para el caso de las relaciones Pereira-Cartago, municipios de dos departamentos, la evidencia juega a favor de consolidar acuerdos que, respetando plenamente las respectivas autonomías, escalen sobre figuras político-administrativas ya autorizadas por la propia Constitución.

Para ello, es indispensable armonizar las visiones estructurales propuestas en los planes de ordenamiento territorial por cada municipio, con visiones subregionales que están por construirse y con la visión ya planteada en la ecorregión. Es inequívoca la necesidad de dotar a la ciudad-región de una visión conjunta.

En esta dirección deben privilegiarse acuerdos sobre proyectos que generen confianzas intermunicipales y mayor capacidad institucional; proyectos comunes que permitan construir grupos interdisciplinarios de carácter regional y que posicionen, cul-

tural y políticamente, las virtudes de este proceso. De lo que se trata, en últimas, es que este territorio se desarrolle sobre la base de acuerdos políticos donde esté claramente reflejado el poder, la autonomía y la libertad municipal.

Sobre este particular, al menos un instrumento parece indispensable: una mesa regional de planificación que, guardadas las proporciones, se ocupe de las funciones que viene cumpliendo la mesa de planificación de la región Bogotá-Cundinamarca. Para este instrumento será de gran utilidad contar con la presencia de Planeación Nacional y de la cooperación internacional, en particular del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Igualmente, se requiere continuar trabajando alrededor de la Agenda para el desarrollo sostenible de la ecorregión Eje Cafetero y, muy especialmente, sobre la línea denominada gestión ambiental para el desarrollo urbano sostenible.

Por supuesto, parece llegada la hora de asumir con gran sentido de responsabilidad el desafío de la internacionalización de los gobiernos municipales, aprendiendo de las experiencias y reforzando las redes que permitan ganar en capacidad de gestión externa.

De la forma como se logren aplicar los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad,

equilibrio entre competencias y recursos, responsabilidades y gradualidad dependerá, en gran medida, el progreso real de los arreglos institucionales alrededor de la ciudad-región.

Se aspira, en fin, a no ser más un simple cruce de caminos, un espacio por donde circulan las personas, las ideas, las mercancías o las armas. Se quiere, como parte de la ecorregión, una ciudad-región con personalidad propia, con valor agregado en lo académico y en lo cultural, en lo económico y en lo social.

Son, pues, necesarios acuerdos y pactos de largo plazo de los municipios entre sí para construir región, ciudad-región. Y, por supuesto, es indispensable un pacto región-nación al cual también pretende contribuir el trabajo que se realiza en esta red de ciudades.

Las perspectivas de lo dicho son complejas pero alentadoras. La revista *Semana* (2003), refiriéndose a nuestra ciudad-región señaló: "Sin duda esta integración llegará más temprano que tarde, pues la pujanza de esta región es superior a la de los deseos políticos de unos pocos". Se trabaja en esa dirección.

Algunas recomendaciones

Desde el punto de vista de la gestión, en la ciudad-región debe

privilegiarse la preocupación por sacar adelante proyectos que generen confianzas recíprocas intermunicipales; ganen capacidad institucional; construyan grupos interdisciplinarios de trabajo regional, y posicionen cultural y políticamente las posibilidades y virtudes del proceso. Es la forma de reconocer que la sociedad civil sea la encargada de adoptar las principales estrategias, y, desde el punto de vista político, superar los intereses privados o sectoriales, en un proceso de construcción social.

Desde el ordenamiento territorial, la ciudad-región se propone como un articulador de la red de ciudades del Eje Cafetero, buscando un sistema de equilibrio urbano, rural, regional y ambiental que le otorgue cohesión, gobernabilidad y competitividad al territorio. El modelo territorial defendido para la ecorregión propone una forma de zonificación en Áreas para el Desarrollo para la Producción Sostenible (ADEPROS), consideradas como territorios con marcadas tendencias y potencialidades de desarrollo, donde la plataforma natural es la base de la definición, conjugada con las condiciones socioeconómicas, histórico-culturales y político-institucionales de cada zona. Se han identificado seis clases de ADEPROS y, entre ellas, sobresale la zona de producción agroindustrial y de servicios donde se ubican los quince municipios que nos ocupan.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 109-130, semestre 1 de 2005

Esta propuesta supone que la ciudad-región se analice y prospere en función de su propia ADEPRO, que es el territorio con mayor dotación de infraestructura, redes viales y de servicios y mayor nivel de integración territorial, en una óptica que articule los territorios urbanos con los rurales y las áreas naturales.

El futuro de las áreas metropolitanas en Colombia está pendiente de, al menos, dos grandes asuntos que deben ser resueltos satisfactoriamente: la descentralización fiscal, por una parte, y el reordenamiento territorial, por la otra.

El nuevo ordenamiento territorial está relacionado, sin duda, con la descentralización, la autonomía, el fortalecimiento de las relaciones de la comunidad con su entorno. Pero, todo ello, a su turno, está íntimamente ligado a hechos que trascienden lo local: la economía, el medio ambiente, la gobernabilidad.

En el caso que nos ocupa, el reconocimiento a la diversidad municipal no riñe con las posibilidades de progresar en la planificación metropolitana y regional. Por el contrario, está claro que el nuevo mapa del ordenamiento territorial nacional debe ser construido apoyando, en primer lugar, las fortalezas locales y, desde allí, proyectando nuevas entidades que potencien la capacidad económica y hagan más

competitivos los territorios. Los municipios, aisladamente considerados, son impotentes para afrontar los desafíos del desarrollo que la globalización impone. El fortalecimiento de la ciudad-región debería entenderse como un paso adelante para que florezcan los acuerdos entre entidades territoriales y se transformen en reales encadenamientos productivos, corredores comerciales, conglomerados industriales y turísticos, pero, sobre todo, nuevas perspectivas para mejorar los indicadores de desarrollo humano.

Por supuesto, las decisiones que implican este tipo de transformaciones no deben esperar resultados en el corto plazo. Se trata de apuestas que comprometen el futuro de las próximas generaciones. Está en juego la sostenibilidad de una nueva forma de gestión territorial que, asumiendo una perspectiva regional, termina por defender la vida local. Es imprescindible considerar las potencialidades del territorio, en particular, las dimensiones socioambientales como una manera de poder entender adecuadamente las relaciones que deberían tenerse entre los municipios que integran y pueden integrar esta ciudad-región y sus procesos metropolitanos.

En el caso de los tres conglomerados una política poblacional destinada a impedir un crecimiento migratorio que desborde la capacidad real de las ciudades

capitales para ofrecer empleo, vivienda y servicios básicos a la población inmigrante carece de sentido si no se realizan esfuerzos significativos para apoyar los municipios circunvecinos contribuyendo a que sus habitantes desistan de abandonar esas localidades. Esta reflexión puede complementarse pensando en los hechos positivos que se derivarán en el futuro inmediato de la nueva infraestructura vial y de comunicaciones de la región hacia adentro y hacia afuera. En todas las obras previstas es indiscutible el beneficio que podrían recibir recíprocamente los municipios circunvecinos.

También se requiere avanzar en la búsqueda de fórmulas alternas de financiación para las áreas metropolitanas que salgan al paso, tanto de lo dispuesto por la Corte Constitucional, como de las pretensiones del gobierno nacional de recortar las transferencias a las entidades territoriales.¹⁰ El debate abierto sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es un buen espacio para avanzar en esta dirección.

En suma, la ciudad-región, este tejido urbano regional que alberga cerca de dos millones de personas, es un eslabón más del proceso mediante el cual, desde

la ecorregión, se está aportando a la construcción de la nación colombiana.

Bibliografía

- Alma Máter *et al.*, (2004), *Ecorregión Eje Cafetero: un territorio de oportunidades*, Pereira, s. e., 2.ª edición.
- Arango, Óscar, (2004a), "El Área Metropolitana Centro Occidente: antecedentes y perspectivas", *Revista Ciencias Humanas*, Pereira, UTP.
- , (2004b), "Niveles territoriales intermedios: el caso del Eje Cafetero" [en línea], Pereira, disponible en <http://www.sirideec.org.co>.
- Boisier, Sergio, (2001), *Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Borja, Jordi, (1989), *Estado, descentralización y democracia*, Bogotá, Ediciones Foro.
- , y Manuel Castells, (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Barcelona, Taurus.
- DANE, (2004), *Recuento de viviendas, hogares y unidades productivas en el Área Metropolitana Centro Occidente*, Bogotá, DANE.

¹⁰ La propuesta a comienzos de 2004 era recortar en un 20% tales transferencias. Una iniciativa que, de ser aprobada, pondría en entredicho todas las finanzas públicas territoriales.

- Giraldo, Fabio (ed.), (2003), *Ciudad y complejidad*, Bogotá, Creación Humana.
- Gutiérrez, Álvaro, (1999), *Entorno regional y global de Manizales*, Manizales, Secretaría de Planeación y Cámara de Comercio de Manizales.
- Ministerio del Medio Ambiente, (2003), *Lineamientos Ambientales para la gestión urbano regional en Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional.
- República de Colombia, Corte Constitucional, (2001), Sentencia C-1096 de 2001.
- Semana* (2003) [en línea], Bogotá, disponible en: <http://www.semana.com>, consulta: 27 de septiembre.