

CONFLICTOS, TEMORES Y PERSPECTIVAS DEL FENÓMENO DE METROPOLIZACIÓN Y EL NECESARIO PROYECTO DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL: CASO DEL AREA DE INFLUENCIA DE CALI

Pedro Martínez Toro¹

"Desde el urbanismo y desde la visión urbana de los problemas parciales de la red, (urbana) cabe, aun con todo, la tentación de intuir la ordenación territorial a través de una cierta extrapolación de la ordenación urbana... Cabe reiterar que la ordenación territorial no se obtiene por la adición como piezas de un puzle de planeamientos urbanos. La ordenación territorial aporta una visión de conjunto que no es posible obtener desde la óptica más próxima y más reducida en campo que es la ordenación urbana."

Larrodera, Emilio, 1982

"Urbanismo y Ordenación Territorial"²

Introducción

El presente ensayo intenta evidenciar como está viviendo la subregión sur del Valle del Cauca y norte del Cauca, un proceso de metropolización que aspira a un reconocimiento pleno del fenómeno y consecuentemente a una organización político-administrativa supramunicipal de escala subregional de algún tipo que permita dar respuestas acordes a estas circunstancias. Diversos mecanismos se han enunciado desde hace algunas décadas, donde parece claro el diagnóstico de la existencia de un área de influencia metropolitana que requiere urgentemente instancias políticas y técnicas de coordinación, cooperación, concertación y gestión de escala subregional y que sin embargo no se concretan.

En Colombia normalmente la metropolización es un fenómeno urbano que se presenta sin que se conozca a fondo y sin que se le preste la atención requerida, que paralelo a la acelerada urbanización de nuestras ciudades y a la creciente macrocefalia de los cuatro polos regionales de rango nacional se

¹ Arquitecto, Magíster en política territorial y doctorando en Geografía por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor Departamento de Geografía de la Universidad del Valle.

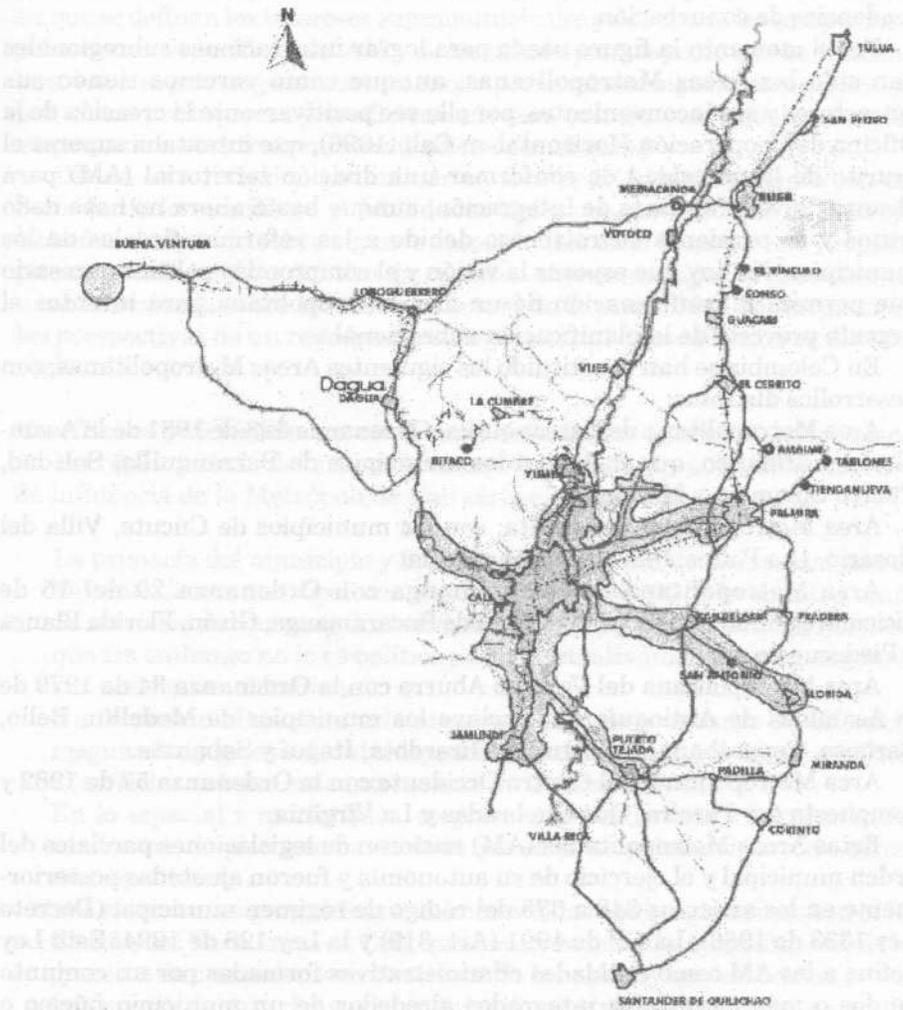
² "Curso de Ordenación del Territorio". Edita Colegio de Arquitectos de Madrid (COAM). Madrid, 1982

hace más evidente y complejo desde la década del setenta. En ese proceso parcialmente reconocido y escasamente comprendido se dan circunstancias de insostenibilidad ambiental y social, conflictos político-administrativos entre municipios de distintas "vocaciones" y jerarquías urbanas, desaprovechando los potenciales que se podrían generar en la nueva configuración territorial de orden metropolitano y generando a la vez problemas y debilidades en crecimiento por ser inconsecuentes con una realidad que se expresa todos los días en lo espacial, social y funcional. Por ello creo que una tarea prioritaria de la ordenación y reordenación territorial es caracterizar estas circunstancias contemporáneas del desarrollo urbano -la metropolización, la macrocefalia urbana, las redes urbanas regionales, etc.- y contar con mecanismos racionales para su estudio, planificación y gestión. Es claro que esta complejidad no se puede enfrentar desde el planeamiento municipal, como pareciese que quedo sesgado en la Ley 388 del 97, exageradamente municipalista y urbana, dejando en las competencias municipales elementos de la ordenación territorial que deberían corresponder -como universalmente sucede- a los ámbitos subregionales y regionales.

En Colombia a escala subregional y regional existen las figuras de las áreas metropolitanas como divisiones territoriales y como posibles entes territoriales los Distritos y las Provincias -en un renacer en la Constitución Política de 1991 y en los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)- Por supuesto, los Departamentos y las Regiones de Planificación (Corpes y las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) de la LOOT), como instancias intermedias entre la planificación territorial del orden nacional y municipal que están, por lo menos teóricamente en la línea de la descentralización y autonomía local. Las áreas metropolitanas han tenido algún desarrollo como lo demuestra la existencia y funcionamiento de algunas, desde finales de los setenta y primeros años de los ochenta, persistiendo hasta nuestros días con desarrollos desiguales. Las provincias, las RAP, Regiones Territoriales (RET) o las Areas de Desarrollo Territorial, son todavía materia de estudio en el proyecto de LOOT, que desarrollaría los preceptos pertinentes de la constitución de 1991, en su Título XI (de la organización territorial).

De estas nuevas o renovadas figuras son las Areas de Desarrollo Territorial las más interesantes, ya que por primera vez se puede obviar el límite de los Departamentos en la configuración de una asociación de municipios, ya que muchos de los fenómenos metropolitanos, así como no respetan límites municipales, tampoco lo hacen con los límites departamentales, límites estos que datan de las divisiones de las regiones que llevó a cabo Rafael Núñez en 1886 o el Presidente Reyes en 1905 y que eran respuesta a cuestiones muy distintas a las que hoy nos enfrentamos. En el caso del área de influencia de Cali, el diagnóstico que incluye a Puerto Tejada, Miranda, Corinto y Santander de Quilichao en ese Hinterland, ha visto las dificultades que plantea la

Conflictos, temas y perspectivas del fenómeno de metropolización



CONVENCIONES

-  Tendencias de Canurbación
-  Carreteras
-  Bías
-  Vía Férrea

integración debido a que estos municipios hacen parte de la jurisdicción del Departamento del Cauca. Una muestra de ello la podemos encontrar en documentos del mismo POT de Cali, en donde sus dos gráficos de carácter subregional pretenden desconocer a estos municipios en los análisis de tendencias de conurbación.

Por el momento la figura usada para lograr integraciones subregionales han sido las Areas Metropolitanas, aunque como veremos tienen sus detractores y sus inconvenientes, por ello veo positivamente la creación de la Oficina de Cooperación Horizontal en Cali (1996), que intentaba superar el prurito de la necesidad de conformar una división territorial (AM) para alcanzar niveles óptimos de integración, aunque hasta ahora no haya dado frutos y se presenta su retroceso debido a las reformas fiscales de los municipios. No hay que esperar la visión y el compromiso político necesario que permita la conformación de un área metropolitana para intentar el urgente proyecto de la planificación subregional.

En Colombia se han constituido las siguientes Areas Metropolitanas, con desarrollos distintos:

Area Metropolitana de Barranquilla; Ordenanza 028 de 1981 de la Asamblea del Atlántico, que incluye a los municipios de Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia y Malambo,

Area Metropolitana de Cúcuta; con los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, San Cayetano y Zulia.

Area Metropolitana de Bucaramanga con Ordenanza 20 del 15 de diciembre de 1981, con los municipios de Bucaramanga, Girón, Florida Blanca y Piedecuesta,

Area Metropolitana del Valle de Aburra con la Ordenanza 34 de 1979 de la Asamblea de Antioquia que incluye los municipios de Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí y Sabaneta.

Area Metropolitana del Centro Occidente con la Ordenanza 57 de 1982 y compuesta por Pereira, Dos Quebradas y La Virginia.

Estas Areas Metropolitanas (AM) nacieron de legislaciones parciales del orden municipal y el ejercicio de su autonomía y fueron ajustadas posteriormente en los artículos 348 a 373 del código de régimen municipal (Decreto Ley 1333 de 1986), La CP de 1991 (Art. 319) y la Ley 128 de 1994. Esta Ley define a las AM como 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, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada, aspectos que se cumplen en las AM ya conformadas y otras ciudades colombianas, entre ellas por supuesto Cali. Sin embargo existe -por los resultados de las vigentes AM- la sensación de la

existencia de otra figura retórica, ya que esta división político-administrativa ha sido poco eficaz, y se han convertido en secretarías menores de obras públicas, abandonando el sentido inicial de ocuparse de la planeación metropolitana. [La gobernabilidad metropolitana será posible en la medida en que se definan los intereses supramunicipales y se aclaren las competencias y funciones específicas del AM y de los municipios, aspecto que ha fracasado hasta ahora, pero seguramente más que por la misma legislación ha fracasado por vicios politiqueros y tradiciones de una cultura rural que apenas está empezando a construir nuevas tradiciones urbanas.]

Divido esta reflexión preliminar en tres apartados; el primero con una revisión de los conflictos y debilidades típicas en este proceso de metropolización, el segundo sobre algunos antecedentes en el intento local y regional por construir un foro político de carácter supramunicipal, y el tercero con unas reflexiones sobre la situación actual de la posibilidad de integración y las perspectivas de un reordenamiento territorial de escala intermedia (sub-regional).

Conflictos y debilidades en la ausencia de integración subregional

Un rápido estado del arte de la situación de la metropolización en el área de influencia de la Metrópoli de Cali sería el siguiente:

- La primacía del municipio y la ciudad Cali, capital del Departamento del Valle del Cauca, metrópoli con alrededor de 2'000 000 de habitantes, centro de servicios de una muy dinámica área metropolitana (realidad funcional que sin embargo no lo es política y administrativamente) y una región (el sur occidente colombiano).

Un territorio altamente urbanizado, con núcleos urbanos de diferentes magnitudes y grados de interdependencia entre sí y con Cali, que configura el corredor urbano más interesante de Colombia.³

- En lo espacial y morfológico, se presentan tendencias a la conurbación con los municipios y enclaves de lo que sería un primer cinturón o corona metropolitana.

- Unas estructuras geográficas comunes a toda la subregión como son el Río Cauca y los Farallones de Cali, que hacen de marco y ejes naturales de los procesos de crecimiento urbano en toda la región, y que estimulan ciertas tendencias del uso del suelo. o dicho de otra manera, el valle geográfico del Río Cauca enmarcado por las cordilleras occidental y central, desde Santander de Quilichao (Cauca) hasta La Virginia (Risaralda)

- Conforman junto con Medellín la otra metrópoli regional y Bogotá la

³ Informe de gestión de Planeación Departamental y Estudio de la Universidad de Georgetown de Washintong sobre ciudades intermedias. Seminario de Acopi año 2000.

metrópoli nacional, el denominado triángulo de oro del país, ya que entre las tres metrópolis organizan la economía nacional y concentran a la población, y los recursos.

- Está directamente conectada al más importante puerto del país (mueve el más alto % de las toneladas que salen o ingresan al país) como es Buenaventura en el océano Pacífico.

- La metropolización también se presenta con inequidades territoriales, congestión, contaminación, sobreutilización de estructuras urbanas usadas en funciones metropolitanas y regionales, así como crecientes desequilibrios regionales.

La irracionalidad e ineficiencia territorial

- Se duplican los esfuerzos de municipios vecinos, por falta de coordinación.
- Se superponen algunas funciones y actividades regionales sobre las estructuras urbanas.

- Aumentando la macrocefalia en Cali y su crecimiento que desborda las previsiones; La región crece en la metrópoli.

- Demandas de vivienda, servicios públicos, equipamientos y dotaciones en salud y educación no previstas, generadas en un crecimiento a partir de migraciones más que del crecimiento vegetativo.

- Diseño de vías periurbanas que se absorben rápidamente por asentamientos formales o informales (chabolismo) que se localizan en sus márgenes.

- Se consolidan los desequilibrios regionales donde todos los recursos se concentran en Cali, así como las dinámicas comerciales, financieras o industriales, dejando para el resto de municipios la posibilidad de ser "ciudades dormitorio" y además de bajos estratos.⁴

Permitiendo que Cali soporte el desgaste de lo regional en su estructura urbana; contaminación, congestión, mantenimiento de la malla vial, saturación de equipamientos de educación y salud, etc.

- Está Cali cumpliendo de mala manera su papel de polo regional, aunque se beneficie también por esas funciones tangencialmente.

- Aumento de la segregación socio-espacial, usos inadecuados del suelo (Incompatibilidades entre la aptitud del territorio y usos asignados), sobreexplotación de recursos naturales y una deficiente prestación de los servicios públicos.

- Ordenamientos urbanos precarios localmente e incoherentes subregionalmente, porque carecen de directrices regionales (ordenamiento en cascada).

- Un territorio fragmentado como "archipiélago" en donde cada municipio

⁴ El País, Cali, 17 de mayo de 1992. (Cali se queda sin tierras para vivienda popular)

compite generalmente de forma desleal con sus vecinos, sin cooperar cuando la situación lo requiere.

- Sobretasa de la gasolina donde los municipios vecinos de Cali tienen precios con sobretasa menor, beneficiándose del consumo de los vehículos caleños.
- Los vehículos se matriculan en los municipios vecinos y "ruedan" en Cali, pagan impuestos en un sitio y usan la malla vial de Cali.
- La "Ley Zanahoria" es una decisión de Cali para disminuir los índices de inseguridad y de accidentalidad, que "traslada" las actividades lúdicas nocturnas hacia los municipios vecinos, en los "Corredores Metropolitanos".

Se dejan de aprovechar las potencialidades de sus ventajas comparativas

- Una economía de escala con un mercado ampliado y organizado.
- Recursos naturales y culturales más ricos en el conjunto subregional.
- Gestión de grandes estructuras geográficas comunes (ríos, cordilleras)
- Una mejor posición a la hora de ordenar y planificar el desarrollo subregional.
- Gestión de los recursos como el suelo de expansión urbana, o la localización estratégica de actividades de todo tipo con mayor coherencia entre lo funcional, ambiental y lo espacial.
- La posibilidad de consolidar una región estratégica.
- La fortaleza que puede brindar la unidad política de los diferentes agentes que interactúan en un territorio común, que permitiría sumar los recursos de toda índole y dividir los problemas.

Causas que generan los problemas

- Ausencia de un reconocimiento y entendimiento del fenómeno -que se da en la práctica- de interdependencias y dinámicas propias de la subregión metropolitana.
- Incapacidad política para asumir y traducir lo que implica hacer parte de una dinámica e interdependiente subregión metropolitana en un ordenamiento territorial coordinado, creativo, proactivo y armónico en el tiempo y el espacio.
- Incapacidad e incompetencia en la proyección y gestión de un Modelo Territorial Supramunicipal.
- No se crean órganos territoriales supramunicipales para enfrentar cuestiones propias de la escala subregional donde se generan problemas que afectan la escala local.
- Diseño de dotaciones para educación, salud o vivienda sin estudio integral de la oferta y la demanda subregional.
- No existen mecanismos formales de diálogo y coordinación entre las

distintas administraciones municipales.

- Prevalece el interés particular a la hora en que debe aparecer la complementariedad y la concurrencia; Saber hasta donde llegan las competencias en materias como el urbanismo por parte de cada municipio.
- Ausencia de cooperación, concertación y coordinación supramunicipal para evitar las incompatibilidades de usos a uno y otro lado del límite municipal; Localización de polígonos industriales en la proximidad a parques o desarrollos urbanos sensibles a los desechos gaseosos o la contaminación auditiva que producen sus industrias.
- La localización de polígonos residenciales donde se hace complicado la prestación de servicios públicos.
- La localización de las bocatomas de acueductos o de los vertederos de residuos sólidos y líquidos.

Antecedentes de la aspiración de la integración subregional

Digamos para empezar, que no es nuevo el interés regional y local por diseñar algún tipo de integración subregional o metropolitana que permitiese superar la forma aislada como se piensa y planifica el desarrollo territorial, sobre todo en un entorno de claras relaciones e interdependencias como es el caso del área de estudio. Se han planteado estrategias que han tenido un acento en la imposición y la exigencia, persiguiendo una integración supramunicipal que paralelo al espíritu de las legislaciones que sobre el tema a generado el Congreso de la República -Ley 128 de 1994- se fundamentaban en la constitución de Áreas Metropolitanas, aspecto este que suscita las más enconadas reacciones por parte de los municipios que se encuentran en el área de influencia de una metrópoli, ya que temen perder su autonomía y terminar haciendo parte de un distrito. Frente a esto ha hecho carrera entre estos municipios aquella frase de cajón que reza "prefiero ser cabeza de ratón que cola de león". De allí surgen algunas de las dificultades de usar la figura de las AM y se ha optado en el caso de Cali y el valle del cauca por otros mecanismos políticos.

Una revisión cronológica de los distintos intentos de integración subregional sería la siguiente:

1969. El Plan General de Desarrollo de Cali (PGD). Hace referencia - desde la perspectiva de Cali- al área de influencia metropolitana, que incluiría a Jamundi al sur y Yumbo al norte. Lo interesante de este documento es que se proyecta el desarrollo de dicha área de influencia hacia el año 2000, planificando integralmente el territorio, olvidándose de los límites político-administrativos y disponiendo suelos para la actividad residencial al sur, zonas industriales al norte y área de protección para las cuencas de los ríos (rondas)

1979. Aparece el PIDECA o Plan de Integración de Desarrollo de Cali"

que plantea nuevamente la integración con Jamundi, Yumbo y Palmira, de tal forma que el crecimiento de la ciudad de Cali lo pudiesen soportar estos municipios vecinos.

1983. Aparece el "Programa de Integración y Desarrollo Metropolitano de los municipios del sur del Valle" (PIMSUVALLE) elaborado por la gobernación del valle, Emcali, CVC y los municipios interesados (12); Cali, Palmira, Yumbo, Candelaria, Pradera, Florida, El Cerrito, Ginebra, Dagua, Vijes y La Cumbre. "Pretende constituir una respuesta política y jurídicamente viable a la urgente necesidad de encontrar soluciones concertadas para los numerosos y complejos problemas que plantea la proximidad física de los municipios y sus centros urbanos"

1990. Acuerdo 14 de 1991, donde se reconoce en un diagnóstico la interdependencia entre los municipios de la subregión y se plantea una estrategia de integración.

1992. Se realiza el "Seminario Taller de Integración Municipal" en el marco de la anterior propuesta, donde participan los municipios incluidos (Puerto Tejada, Candelaria, Palmira, Yumbo, Jamundí, Cali, Buenaventura) y se reconocen temas comunes a desarrollar. Interesante que aparecen por primera vez Puerto Tejada y Buenaventura en el proyecto integracionista. Participan Planeación Departamental y Corpes de Occidente con asesoría. El objetivo fundamental es planificar conjunta y concertadamente el desarrollo de toda la región y asumir solidaria y responsablemente los compromisos derivados de dicha planificación.

1994. Se propone desde el liderazgo de la oficina de Planeación Departamental y el apoyo de CVC y Planeación Municipal de Cali a los municipios de la subregión el "Plan de Integración y Cooperación Horizontal de los municipios del sur del Valle", propone un espacio de coordinación y cooperación intermunicipal.

1995. Las oficinas de Planeación de los municipios del sur del valle y norte del Cauca se proponen conformar "El Comité Técnico Permanente de Planificación", en un intento por superar los esquemas anteriores y construir un escenario sistemático y permanente de diálogo y concertación.

1996. El Acuerdo 01 de 1996 crea la Unidad de Cooperación Horizontal y Asuntos Externos, que concreta el proceso que se iniciara en el año 1994. De todas maneras, es nuevamente en Cali donde se genera esta iniciativa.

1998. "Carta de Intenciones para la Cooperación Horizontal Municipal en el Sur del Valle, Zona Pacífica y Norte del Cauca" Los alcaldes de los Municipios de Candelaria, Jamundi, Palmira, Yumbo, Dagua, la Cumbre, Santiago de Cali, Buenaventura, Puerto Tejada y Santander de Quilichao, firman la carta donde ⁵ reconocen que conforman una estructura territorial

⁵ Carta de Intención generada en el Comité Técnico de Planificación del sur del Valle, Zona Pacífica y Norte del Cauca. 1998.

interdependiente y que por su naturaleza y complejidad requieren del desarrollo conjunto, coordinado y solidario de acciones que conduzcan al desarrollo equilibrado de la subregión"

Estos intentos han fracasado o han tenido escaso vuelo, aparte del argumento de temor de los municipios vecinos a Cali, por la ausencia de una planificación sostenida en el tiempo y de voluntad política para desarrollar las estrategias propuestas. Parece claro en todos los documentos la necesidad de la integración y los argumentos que la sostienen como el acelerado proceso de metropolización.

Situación actual y perspectivas de la integración subregional

En el apartado de antecedentes quedamos en el año 1998 cuando se firma por parte de los alcaldes de los municipios comprometidos, la "La carta de Intenciones de Cooperación Horizontal municipal, en el sur del Valle, zona pacífica y norte del Cauca", pues bien de este proceso, quedaron unas directrices subregionales que asumió la oficina de Planeación Departamental y remitió junto a otras disposiciones departamentales a los municipios de su jurisdicción para que fuesen incluidos en los documentos POT. Lo cierto es que no se puede decir que son unas directrices regionales propiamente dichas, pero si recogen una serie de preocupaciones que se entiende, no se pueden resolver aisladamente, como por ejemplo los 500 metros de protección en las márgenes del Río Cauca o la sugerencia de ponerse de acuerdo los distintos municipios a la hora de zonificar el suelo en los límites municipales.

Algunos municipios -Cali- entre ellos, transcribieron el listado de sugerencias en sus documentos POT, lo cual no garantiza una verdadera planificación subregional, ni suplanta a un Plan de Ordenamiento Departamental o Regional. Es tan claro esto, que no hay cartografía subregional que interprete integralmente las reflexiones allí enunciadas. Habría que decir, que de todas maneras, la circunstancia mencionada fue posible gracias a que los municipios en el país se encontraban realizando sus POT, obligados por la Ley 388 del 97, sin contar con directrices departamentales.

Seguimos viendo ejemplos todos los días en los noticieros locales, de cómo se sigue planificando reactivamente y frente a eventos coyunturales. Así, debido a la emergencia del Basurero de Navarro, que está a punto de derrumbarse sobre el Canal CVC sur, se escuchan voces como la de la Alcaldesa de Yumbo que ofrece su municipio como depositario de los residuos sólidos de la subregión, ya que cuenta con suelos técnicamente óptimos para ello. Una propuesta casi anecdótica, que muestra la urgencia de construir escenarios de concertación metropolitana.

Entiendo que con la Reforma Administrativa del Municipio de Cali, desapareció de Planeación Municipal, la Oficina de Cooperación y no han continuado las reuniones del comité técnico, con lo cual se estaría cum-

pliendo con el ciclo de expectativas y frustraciones en cuanto a la aspiración de integración subregional que ha hecho carrera.

Queda claro que solo a partir del estudio y reconocimiento del fenómeno de metropolización en la Región y una voluntad política que permita realizar planes de Ordenamiento Territorial de escala intermedia (Metropolitana, subregional, regional), podremos subsanar los conflictos enunciados y permitirá diseñar e implementar políticas, estrategias y proyectos supramunicipales que enfrenten estos problemas y aprovechen las oportunidades vistos en los antecedentes, no como una "Colcha de Retazos" o sumatoria de POT municipales. Como conclusiones finales pienso que:

- Al reconocer el fenómeno de metropolización se podrá replantear la estructura política - administrativa del territorio, posiblemente con la conformación de un área metropolitana para hacer frente a los problemas de forma mancomunada. Un órgano de diseño, gestión y planeamiento subregional o metropolitano permanente, con recursos financieros y capacidad de acción. CP del 91, Ley 128 /94 y Ley 388/97.
- Evitará que se siga planificando y ordenando el territorio de forma aislada (territorio fragmentado en islas -municipios- que solo miran hacia adentro, olvidando su contexto).
- Se podrán aprovechar de forma más eficiente las ventajas comparativas que supone una economía de escala.
- Al tener claridad sobre el área de influencia directa de los procesos de metropolización, se prevé que en el diseño de políticas y estrategias supramunicipales, habrá mayor racionalidad en la ordenación del territorio.
- Se podrá contar con unas estadísticas agregadas para el total del área, lo que parece más razonable, en la medida que comparte una misma dinámica territorial.
- A partir de la vocación de cada núcleo urbano o enclave funcional buscar la articulación con las demás piezas complementarias.
- Para apuntar hacia la elaboración de un plan conjunto básico de ordenación territorial regional y/o metropolitano.
- Detectar los temas claves (problemas y potenciales) para el conjunto de la región y las acciones para su posicionamiento nacional y global.
- Permitirá articular el ordenamiento local (municipal; urbano) con el ordenamiento regional.