



LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN INTERESCALAR MUNICIPAL Y METROPOLITANA

Casos áreas metropolitanas de Valle de Aburrá y centro occidente

PEDRO MARTÍN MARTÍNEZ TORO



Universidad
del Valle

Programa  Editorial

No es nuevo el interés del Estado al comprender la complejidad del crecimiento urbano en Colombia por generar el marco normativo y de organización territorial que permitiese a centros urbanos afrontar las nuevas y crecientes demandas de una sociedad metropolitana. Ya en la reforma constitucional de 1968 aparece la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, reglamentándose en 1979 (Decreto 3104), a partir de este se conformaron las cinco áreas metropolitanas existentes. Posteriormente la Constitución de 1991 (Artículo 319) reconoció la vigencia de la preocupación por la configuración metropolitana y la necesidad urgente por actualizar sus posibilidades de planificación y gestión, lo que impulsa a la aprobación de la Ley 128 de 1994 y recientemente la promulgación del nuevo régimen de áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013) que está vigente. Este libro es el resultado de la investigación que analizó el desarrollo de la planificación y la gestión en las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá (AMVA) y Centro Occidente (AMCO) en relación con los municipios que están circunscritos a las mismas, reconociendo las ventajas, las posibilidades y/o las dificultades que han significado para los municipios involucrados el hacer parte de un Área Metropolitana. Se recoge la experiencia de planificación y gestión supramunicipal relacionando los planes de escala metropolitana de cada caso de estudio como los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los municipios involucrados. Este texto analiza y caracteriza la gestión de áreas metropolitanas en Colombia, lo que ha implicado hasta el momento y sus circunstancias políticas, sociales y económicas con el fin de servir para que futuros territorios, opten por escenarios de integración o conformación de sus áreas metropolitanas.



LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN INTERESCALAR MUNICIPAL Y METROPOLITANA

Casos áreas metropolitanas de Valle de Aburrá y centro occidente



PEDRO MARTÍN MARTÍNEZ TORO

Graduado arquitecto de la Universidad del Valle (1993), se vinculó a esta universidad desde ese año como asistente de docencia. Graduado como Máster en Política Territorial y urbanística de la universidad Carlos III de Madrid (1996). Realizó estudios doctorales en Geografía Urbana en la universidad Autónoma de Madrid. Profesor nombrado en la Universidad del Valle, Departamento de Geografía. Es integrante del grupo de investigación “Territorios” avalado por COLCIENCIAS.

LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN INTERESCALAR MUNICIPAL Y METROPOLITANA

Casos áreas metropolitanas de Valle de Aburrá y centro occidente

PEDRO MARTÍN MARTÍNEZ TORO



Colección Artes y Humanidades

Martínez Toro, Pedro Martín

La planificación y la gestión interescalar municipal y metropolitana: casos áreas metropolitanas del Valle de Aburrá (AMVA) y centro occidente (AMCO) / Pedro Martín Martínez Toro.--Cali : Programa Editorial Universidad del Valle, 2014.

172 páginas ; 17 x 24 cm.-- (Libros de Investigación)

1. Planificación y desarrollo regional- Valle de Aburrá(Antioquia, Colombia)
2. Ordenamiento territorial- Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia) 3. Administración municipal - Desarrollo - Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia) I. Tít. II. Serie.

352.4 cd 21 ed.

A1438271

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Universidad del Valle
Programa Editorial

Título: *La planificación y la gestión interescalar municipal y metropolitana. Casos Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá (AMVA) y Centro Occidente (AMCO)*

Autor: Pedro Martín Martínez Toro

ISBN: 978-958-765-112-6

ISBN PDF: 978-958-765-801-9

DOI: 10.25100/peu.232

Colección: Artes y Humanidades - Urbanismo

Primera Edición Impresa julio 2014

Edición Digital julio 2018

Rector de la Universidad del Valle: Édgar Varela Barrios

Vicerrector de Investigaciones: Jaime R. Cantera Kintz

Director del Programa Editorial: Omar Díaz Saldaña

© Universidad del Valle

© Pedro Martín Martínez Toro

Diagramación y corrección de estilo: G&G Editores -

Diseño de carátula: Hugo H. Ordóñez Nievas

Este libro, o parte de él, no puede ser reproducido por ningún medio sin autorización escrita de la Universidad del Valle.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión del autor y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad del Valle, ni genera responsabilidad frente a terceros. El autor es el responsable del respeto a los derechos de autor y del material contenido en la publicación (fotografías, ilustraciones, tablas, etc.), razón por la cual la Universidad no puede asumir ninguna responsabilidad en caso de omisiones o errores.

Cali, Colombia, julio de 2018

CONTENIDO

Prólogo	13
Capítulo 1	
El problema de investigación	15
Capítulo 2	
Marco teórico y estado del arte.	17
Capítulo 3	
Metodología	33
Capítulo 4	
Conformación de áreas metropolitanas en Colombia	39
Esquema de funcionamiento de las áreas metropolitanas, casos AMCO y AMVA, en el marco del Decreto Ley 3104 de 1979 y las transformaciones introducidas por la Ley 128 de 1994	39
Análisis comparativo de las leyes mediante las cuales se conformaron y regularon las áreas metropolitanas en Colombia. Del Decreto Ley 3104 de 1979 a la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas (128 de 1994).	40
Posibles implicaciones de las limitaciones de la Ley en la no conformación de nuevas áreas metropolitanas en Colombia	43
Capítulo 5	
Casos de estudio Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)	45
Descripción general de las Áreas Metropolitanas Centro Occidente y Valle de Aburrá	45
Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)	45
Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)	46

Estructura de planeación y gestión a partir de la confrontación de las dos leyes (Matriz actores, instancias y documentos de planeación y gestión que hacen parte del AMVA y AMCO) 47

Capítulo 6

Instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitana.

Caso AMVA. Revisión planes metropolitanos anteriores

de gestión y estratégicos. 51

Relaciones cronológicas y escalares del contexto de planeación de AMVA (matriz relaciones cronológicas y escalares AMVA). 51

El paso de “Proyecto Metrópoli 2002-2020” hacia “Metrópolis 2008-2020” Conclusiones y recomendaciones - Mapas PIDM 2002 y 2008 AMVA (Comparación estructura PIDM) 53

Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT, 2006). Estructura y descripción 58

Relación entre Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 58

Articulación y coherencia entre Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (2006) y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (2008) 61

Capítulo 7

Articulación vertical entre instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitanos y municipales. Caso AMVA

y municipios correspondientes 63

Instrumento Planes de Ordenamiento Territorial (POT) 63

 Lecturas operativas de los POT y los PBOT municipales con énfasis en lo metropolitano 63

 Comparativo de visiones de los POT en sus documentos de adopción y revisión 71

 Comparativo entre Directrices Metropolitanas y visiones en los Planes de Ordenamiento Territorial municipal 76

 Comparación y relación entre los componentes estratégicos de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) y los proyectos plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial 77

Instrumento Planes de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011 78

 Lecturas operativas PDM. Descripción por municipio y articulación con el PIDM (Plan de Gestión 2008) 78

 Síntesis del contraste entre los Planes de Desarrollo Municipal con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 94

 Análisis y contraste de las visiones de los PDM (2008-2011) con la visión del PIDM “Metrópolis 2008-2020” 96

 Conclusiones y recomendaciones respecto a la experiencia de la gestión metropolitana en su relación con la gestión municipal en el AMVA 103

Capítulo 8

Instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitana.

Caso Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). Revisión de los anteriores Planes metropolitanos de gestión y estratégicos.

Conclusiones y recomendaciones 105

Relaciones cronológicas y escalares del contexto de planificación de AMCO (matriz relaciones cronológicas y escalares AMCO). 105

Descripción de Planes utilizados a nivel metropolitano como insumos para el análisis (AMCO) 107

 Plan de desarrollo urbano Pereira-Dosquebradas (Mendoza y Olarte, 1978) 107

 Acuerdo Metropolitano PIDM 1995-2000 108

 Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013 108

 Informe de Gestión 2008-2009-2010 110

 Hacia una visión metropolitana 2009 (Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano) 110

Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (2006). Estructura y descripción 112

Relación entre Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 113

 Referentes: Directrices de Ordenamiento Territorial y Referentes subregionales de OT. 113

 Lineamientos metropolitanos de Ordenamiento Territorial: Componente de ordenamiento físico-territorial del PIDM 113

Capítulo 9

Articulación vertical entre instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitanos y municipales.

Caso AMCO y municipios correspondientes 119

Instrumento Planes de Ordenamiento Territorial (POT) 119

 Lecturas operativas de los POT municipales con énfasis en lo metropolitano . 119

 Comparativo de visiones de los POT en sus documentos de adopción y revisión 125

 Comparativo entre Lineamientos Metropolitanos y visiones en los Planes de Ordenamiento Territorial municipal 127

 Comparación y relación entre los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial por áreas temáticas con los proyectos plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial 128

Instrumento Planes de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011 130

 Lecturas operativas PDM. Descripción por municipio con énfasis en la escala metropolitana y contraste con proyectos estructurantes PIDM 2000-2013 130

 Análisis y contraste de las visiones de los PDM (2008-2011) con la visión del PIDM 2000-2013 136

Conclusiones y recomendaciones respecto a la experiencia de la gestión metropolitana en su relación con la gestión municipal en el AMCO 141

Capítulo 10

Identificación del papel jugado por la planificación y la gestión metropolitanas respecto al desarrollo de los municipios integrantes del AMVA y del AMCO . 145

Caso AMVA 145
 Caso AMCO 145

Capítulo 11

Identificación de otras instancias de gestión supramunicipal conformadas. . 147

Caso AMVA 147
 PLANEA 147
 LOTA 149
 Sistema Departamental de Planificación (SDP) 151
 Caso AMCO 152
 Ecorregión 152
 Ciudad región 156
 Risaralda 2032 156

Capítulo 12

Conclusiones 159

Referencias 169

AGRADECIMIENTOS

Este libro ha sido posible gracias a la realización del proyecto de investigación “Estudio comparado de la gestión de áreas metropolitanas en Colombia: casos Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Área Metropolitana Centro Occidente”, financiado con recursos de la convocatoria interna de investigación anual de la Universidad del Valle en el año 2010.

Al apoyo de la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle en el proceso investigativo y, por supuesto, en la publicación a través del Programa Editorial de la Universidad del Valle.

Al Departamento de Geografía de la Universidad del Valle, por apoyar al grupo de investigación “Territorios”, del cual el autor hace parte, y a través del cual se realizó el proyecto de investigación.

La investigación realizada, que soporta este libro, fue posible gracias al trabajo riguroso, responsable, entusiasta y creativo del grupo de estudiantes del pregrado de Geografía de la Universidad del Valle, quienes se desempeñaron como monitores y como integrantes de los semilleros de investigación; a ellos y a su capacidad como geógrafos se debe en gran medida la rea-

lidad de esta publicación. Son ellos: Juan Carlos Mayor Salazar, Randy Perea Álvarez, Cristian Guevara Obando, Jhon Jairo Conde Toro, Byron Quintero Mallungo, Jenny Faisury Peña Varón, Alba Nidia Castaño Castaño, Alberto Camayo Freddy, Diana Marcela Guerra Arana y Jhonattan Fernández Córdoba.

Especial gratitud al arquitecto Andrés Felipe López Galvis quien realizó tareas de asistente de investigación y llevó a cabo un acompañamiento imprescindible en el proceso investigativo, basado en su experiencia profesional y conocimiento de Pereira y del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO).

Finalmente, se debe enorme gratitud a las autoridades del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), con sede en Medellín (Colombia), y del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), con sede en Pereira (Colombia), igualmente a las autoridades de los diez municipios que conforman el AMVA y a los tres que constituyen el AMCO, por la valiosa y generosa ayuda al recabar planes, directrices, estudios y normas de distinta índole, insustituibles para el desarrollo de la investigación.

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

PRÓLOGO

Conceptualmente un área metropolitana se ha constituido como una compleja unidad superior al ámbito de la ciudad en todas sus dimensiones. Es, en otras palabras, el resultado de una conjunción de ciudades satélites alrededor de una ciudad central conformando una red urbana; el territorio metropolitano se mueve entre lo rural y lo urbano, pero también entre la concentración y la dispersión, estos últimos como fenómenos que simbolizan las dinámicas de un planeta que evoluciona hacia la urbanización total.

Podríamos agregar, en otro sentido, que un área metropolitana representa para el hombre un modo de organización diferente al de la ciudad, pero también una manera culturalmente nueva de espacio habitable, gracias a las formas cada vez más sofisticadas de articulación que se presentan en estos territorios. Sin embargo, pese al conocimiento conceptual que tenemos de este ámbito (en sus modelos físico-espaciales y de gestión), la organización de un área metropolitana no es clara y en todo caso polémica, aun más si consideramos los hinchamientos continuos de escala y la falta de referencias sobre su gestión en el nuevo contexto tecnológico, cultural e institucional.

En este sentido parece que el acerbo teórico construido en el último medio siglo difícilmente

se pone en práctica, las escasas soluciones planificadoras que pueden tenerse en cuenta sugieren un reflejo de la fragmentada institucionalidad que como ejecutora, ni ha sido consecuente, ni ha sido capaz de concretar políticas públicas que puedan definir y gestionar integralmente dichas áreas.

Pero entendemos que lo anterior no es fácil de alcanzar, precisamente porque, en primer lugar, los intereses político-administrativos se enfrasan o en la dimensión local o en la dimensión regional, olvidándose que en las realidades territoriales actuales suelen ser más complementarias que opuestas; y, en segundo lugar, o bien por la falta de instrumentos o la incompreensión de estos, o bien por la falta de referencias que nos permitan armonizar el espacio físico de las ciudades —que desde lo institucional, deben preocuparse por la planificación-programación de proximidad y que seguramente se verá reflejado en políticas sociales, programas de vivienda, programas de seguridad y de un urbanismo integral netamente urbano— con el espacio físico regional —entendido este como intersticio de dinámicas en teoría no urbanas, es decir, donde se desarrollan esencialmente infraestructuras complementarias o de soporte, o se preservan los espacios naturales y agrícolas— sobre las

cuales tienen injerencia instituciones locales, regionales y hasta estatales.

Es por eso que el título que el autor nos presenta: *La planificación y la gestión interescalar municipal y metropolitana: Casos Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente*, como estudio comparado de dos situaciones territoriales complejas, nos ofrece una visión aclaratoria sobre los aspectos fundamentales y diferenciales entre la planificación municipal y la planificación metropolitana, visión necesaria para ir, justamente, hacia la armonización de dinámicas físico-administrativa de distinto orden escalar pero pertenecientes a una realidad territorial, en este caso la metropolitana; por lo tanto, dicho título emerge necesario no solo por su originalidad en relación con la temática desarrollada, sino también por ser una herramienta útil para la gestión metropolitana y la guía normativa, más si tenemos en cuenta que existen territorios de orden supramunicipal aún no constituidos (como el caso de Cali y su área de influencia) urgidos de orientación teórico-práctica y legal.

A sabiendas del estallido urbano y de sus consecuencias dinámicas en el territorio, el contenido de esta publicación tendrá una aplicación en distintos ambientes, sobre todo los académicos,

ya sea como base o como generador de distintas vertientes de investigación o como soporte en entornos políticos interesados en obtener claves y criterios en la gestión político-administrativa metropolitana, en un país que como Colombia, está muy apegado a las formalidades donde constantemente se formulan nuevas leyes y la exigencia de todo tipo de planes —necesarios pero ejecutados inconsecuente y descoordinadamente y las más de las veces retórica pura—, de desarrollo municipal y planes de ordenamiento territorial —por citar los más evidentes—, olvidan groseramente el sistema nacional de planeación (Ley 152 de 1994, Art. 32), las debidas concurrencias, subsidiariedades y complementariedades y el necesario y obligatorio seguimiento en los expedientes municipales (Art. 112 de la Ley 388 de 1997).

Así, pues, este libro que el lector tiene en sus manos puede constituirse en un faro que ilumine la preocupación por el oscuro océano de una planificación y gestión territorial sin seguimiento y sin evaluación, no solo en cada escala territorial independiente, sino en su más compleja y creciente realidad interescalar en un mundo en procesos de globalización.

Boris Acosta Mejía*

* Arquitecto; Máster en Urbanismo, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona-España; Especialización en Gestión de Proyectos Urbanos y Espacio Público, Universidad Abierta de Cataluña, Barcelona-España; Diploma de Estudios Avanzados en Doctorado en Arquitectura, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona-España; Ha trabajado como consultor y arquitecto director de proyectos urbanos y arquitectónicos en España, Polonia, China, Emiratos Árabes, Marruecos, entre otros países. Actualmente se desempeña como profesor y director del Área de Urbanismo de la carrera de Arquitectura de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La pregunta fundamental de la investigación es: ¿La planificación y la gestión metropolitana han sido coherentes, concurrentes y complementarias con la planificación y la gestión municipal de los municipios que la integran? Esta se complementa con la siguiente: ¿Cuáles son los aspectos positivos y las dificultades de la gestión y la planificación metropolitanas en los dos casos de estudio?

No es nuevo el interés del Estado Nacional —al comprender el crecimiento de la complejidad urbana en Colombia— por generar el marco normativo y de organización territorial que permitiese a centros urbanos afrontar las nuevas y crecientes demandas de una sociedad metropolitana. Ya en la reforma constitucional de 1968 aparece la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, lo que se reglamentó en 1979 (Decreto Ley 3104). A partir de esta reglamentación se conformaron las cinco (5) áreas metropolitanas existentes. La Constitución de 1991 (Art. 319) reconoce la vigencia de la preocupación por la configuración metropolitana y la necesidad urgente por actualizar sus posibilidades de planificación y gestión. Se actualiza el régimen de las áreas metropolitanas con la Ley 128 de 1994, que revisa algunos aspectos en materia del proceso de conformación y funcionamiento de las

mismas y más recientemente —en momentos que ya había concluido la investigación que dio origen a este libro— el Congreso de la República aprueba la Ley 1625 de 2013.

El sur del Valle del Cauca vive procesos probados de metropolización, tan evidentes son que ya desde la formulación del Decreto Ley 3104 de 1979 (“por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas”), en su Art. 16 se autoriza el funcionamiento de las áreas metropolitanas de Cali, además de las de Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira. Esta política urbana del gobierno nacional no tuvo, en el caso de Cali, respuesta concreta como sí en las otras ciudades. Silencio total en la administración municipal mientras las otras áreas metropolitanas del país ya citadas se conformaron oficialmente.

La metropolización es una nueva realidad territorial que precisa de nuevos instrumentos y procesos para ser analizada, ordenada, planificada, proyectada y gestionada. Esa realidad se presenta en el sur del departamento del Valle del Cauca y en el norte del departamento del Cauca a partir de la polarización ejercida por la ciudad de Cali, generando diversas dinámicas de interdependencia a distintas escalas (metropolitana, subregional y regional) que, sin embargo,

no han conducido —como lo prevé la Ley— a formalizar un área metropolitana, las más de las veces por temor y desconocimiento de lo que ello conlleva.

Existe temor —por parte de las administraciones de los municipios vecinos a Cali— de hablar del tema, planteando que perderán autonomía, que aumentará el centralismo. Esta investigación intenta analizar las posibilidades, dificultades, frustraciones y logros de la gestión en las áreas metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente, de tal manera que sirva para plantear la utilidad de optar por una figura de asociación supramunicipal como es el área metropolitana, autorizada por la Constitución de 1991 y por la Ley 1625 de 2013.

El objetivo general de esta investigación apunta a identificar y caracterizar los impactos de la planificación y la gestión metropolitana y el papel que esta juega en el desarrollo municipal y subregional treinta y tres años después de la aprobación del Decreto Ley 3104 de 1979 (primer reglamento de las áreas metropolitanas en Colombia) y diecinueve años después de la Ley 128 de 1994, reglamento vigente de las áreas metropolitanas en Colombia, al momento de formular y desarrollar esta investigación. No obstante, en el proceso de evaluación y corrección dirigido por el Programa Editorial de la Universidad del Valle, se ha actualizado en la perspectiva de la promulgación del Nuevo Régimen de áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013).

En los objetivos específicos se intenta reconocer los logros de la gestión metropolitana frente a la gestión municipal tradicional, las dificultades en la gestión y la planificación metropolitanas y la identificación de la planificación y la gestión metropolitana en el mejoramiento de las posibilidades de desarrollo en cada uno de los municipios integrantes de las áreas metropolitanas estudiadas.

En este libro se analiza y caracteriza la gestión de áreas metropolitanas en Colombia: caso Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana Centro Occidente, proceso que lleva en el país unas tres décadas de implementado (Decreto Ley 3104 de 1979, “por el cual se dictan normas para la organización de las áreas metropolitanas”), con el objetivo de crear un conocimiento suficiente sobre lo que ha implicado la gestión de las mismas y pueda servir para que futuros territorios en el país —especialmente Cali y su entorno— que viven estos procesos de metropolización, opten por conformar sus áreas metropolitanas o que se hagan observaciones y propuestas para la revisión de la vigente Ley 128 de 1994 que reglamenta esta materia y que en los 16 años que lleva de aprobada no se ha utilizado para la conformación de nuevas áreas metropolitanas. El proyecto se propone investigar sobre el desarrollo que han tenido las Áreas Metropolitanas (AM) conformadas oficialmente por las Asambleas de Antioquia (Valle de Aburrá) y Risaralda (Centro Occidente) y reconocer las ventajas, las posibilidades y/o las dificultades que ha significado para los municipios involucrados esta experiencia de planificación y gestión supramunicipal al hacer parte de un AM.

El análisis y las conclusiones recogidas en este libro pueden ser útiles para allanar el proceso de la posible conformación del Área Metropolitana del sur del Valle del Cauca y norte del Cauca —necesaria y urgente—, comprender cómo allí, donde existe la figura de las áreas metropolitanas, se ha afectado la articulación supramunicipal, la gobernabilidad, la equidad territorial, de un lado, y de otro lado el territorio, los indicadores de desarrollo social y económico, el control del crecimiento físico, la sostenibilidad ambiental, etc.

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE

Esta investigación se preocupa por la gestión y planificación de las grandes ciudades. En este sentido esta propuesta de investigación encuentra sus anclajes teóricos en disciplinas híbridas y contemporáneas como la economía urbana y la nueva geografía que plantean puentes conceptuales y metodológicos entre la economía y la geografía. Igualmente, en los encuentros entre la administración pública, la economía y la geografía en disciplinas que se denominan ordenamiento territorial, políticas públicas. Y, finalmente, en el encuentro entre el urbanismo y la administración pública.

Se inscribe —en términos generales y contextuales— en las preocupaciones disciplinares de la Geografía Urbana y del Análisis Regional, particularmente la línea temática referida a los sistemas de ciudades, las redes de ciudades, las jerarquías, lugares centrales y áreas de influencia en regiones urbanas que ha tenido un marcado interés durante el siglo XX y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, lo que permitió que se publicara desde la década de 1960 una profusa cantidad de tesis doctorales y artículos sobre el tema en Francia, España, Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, países escandinavos, Canadá y Brasil, fundamentalmente.

El marco teórico plantea el soporte de la investigación que sustenta esta publicación en el interés por la gestión y planificación de las grandes ciudades y/o áreas metropolitanas. Este sustento teórico puede ser tan amplio que incluya aspectos como la evolución urbana hacia las denominadas “grandes ciudades” o metrópolis y su derivación en el interés de diseño, planificación y gobierno de las mismas, incluyendo la complejidad de un desarrollo urbano disperso sobre más de una entidad político administrativa, pasando por la definición, caracterización y delimitación del fenómeno metropolitano. Entre las caracterizaciones del “nuevo hecho urbano”, desde finales del siglo XIX se detectan los estudios y planteamientos respecto a las “áreas de influencia urbana” en la red urbana, la configuración morfológica de carácter “conurbación”, “dispersa y fragmentada” o “archipiélago”.

El interés por el gobierno metropolitano ha pasado inicialmente por los esfuerzos en la delimitación del espacio metropolitano, intentando responder a la cuestión de qué municipios están directamente involucrados y deberían constituir una entidad metropolitana, al tiempo que pasa por las disposiciones constitucionales y legales del proceso político y técnico de la conformación de dicha entidad.

En la primera parte del marco teórico se relacionan los esfuerzos teóricos iniciales y su evolución en el reconocimiento del fenómeno metropolitano en sus aspectos funcionales y morfológicos, que concluyen en los criterios de delimitación. En segundo término se tienen en cuenta las preocupaciones del planeamiento de los Hechos Metropolitanos y por su gobierno.

LA URBANIZACIÓN CONTEMPORÁNEA Y LAS GRANDES CIUDADES METROPOLITANAS

El interés en el ámbito metropolitano como escenario de búsquedas, tareas y reflexiones está en el reconocimiento de algunos fenómenos contemporáneos de la urbanización; las dinámicas interrelaciones de núcleos urbanos de diferentes jerarquías y funciones, ecosistemas, infraestructuras, tecnologías de la comunicación y el transporte y poblaciones en un enclave regional de características muy singulares, que dan lugar a procesos de metropolización, afectando de paso la estructura de la ciudad, su morfología, sus calidades urbanas, su accesibilidad, el uso del suelo y el comportamiento de la población sobre la misma.

Diversas modalidades de caracterización y gestión de estos territorios se han intentado en el mundo desde hace un siglo cuando Ildefonso Cerdá acuñó el término “urbanismo” y Patrick Gueddes (1915, p. 34) el término “conurbación”. Por ello tiene especial importancia el que identifiquemos un conjunto de definiciones que se constituyeron en hitos universales en la conceptualización del fenómeno metropolitano y sus correspondientes criterios, variables e indicadores para su delimitación como fenómeno espacial y funcional para, finalmente, detenernos en la forma como particularmente en Colombia se ha asumido el fenómeno y sus posibilidades políticas y técnicas de planificación y gestión.

La preocupación por el tamaño morfológico y funcional de la ciudad se expresaba ya desde el siglo XIX en países que consolidaban la denominada revolución industrial como Inglaterra y otros en proceso de industrialización como España. Fundamentalmente se ponía en evidencia

el acelerado crecimiento urbano sin planificación, en un proceso que sobrepasaba las posibilidades de planificación, diseño, ejecución y gestión de la ciudad, incluyendo redes de servicios, vivienda, equipamientos colectivos, vías, transporte, etc.

Paradigmático el caso español y la ciudad de Barcelona y la teorización de Ildefonso Cerdá Suñer, ingeniero, urbanista, jurista, economista y político español, quien ya desde la mitad del siglo XIX describió en 1859 en su *Teoría de la construcción de las ciudades* el crecimiento de la población urbana al interior de las murallas hasta el hacinamiento, pero también en el perímetro externo de la ciudad sobre la aparición de nuevos asentamientos que gravitaban alrededor de la ciudad, sustentando con ello la necesidad de derribar totalmente las murallas (habían empezado a derribarse desde 1841) y realizar un ensanche planificado.

(...) Pero mientras esto se ha verificado dentro del recinto fortificado (hacinamiento y aumento de las densidades de ocupación del suelo) multitud de nuevas poblaciones se han agrupado a sus alrededores, dentro y fuera de la zona militar, aumentándose en una progresión verdaderamente portentosa, sobre todo en los últimos veinte años, como veremos más adelante. Esta consideración por un lado, y por otro la comparación de los diversos censos de población con la superficie urbana, son suficientes para demostrar al estadista que no es de hoy, sino de muchos años a esta parte, que se deja sentir, de una manera bastante ostensible, la necesidad de dar mayor esparcimiento a esta ciudad ensanchándola, o mejor fundando con sujeción a las reglas del arte y a las necesidades y conocimientos de la época una nueva población a sus inmediaciones, que no adolezca de los inconvenientes de Barcelona y de los varios suburbios lindantes con la periferia de la zona militar. (Cerdá, 1859, p. 121)

Cerdá reconoce entonces que de lo que está hablando es de la necesidad de pensar técnicamente la planificación y el diseño del crecimiento urbano al publicar en 1867 la *Teoría general*