



Opinión

Metropolización y regionalización: repensar el gobierno territorial en Colombia

Carmenza Saldías Barreneche¹

Papeles de Coyuntura comparte con la comunidad académica un conversatorio sostenido entre los estudiantes de la asignatura “Estructuras de gobierno local” (profesora Alexandra Rodríguez del Gallego) y Carmenza Saldías Barreneche, en el marco de la Maestría en Gestión Urbana.

P: ¿Por qué es importante pensar las ciudades desde una perspectiva metropolitana o regional?

CSB: *La organización de este modo de vida que llamamos urbano tiene ¿15 o 20 mil años? y fue urbano regional siempre. Lo metropolitano no surge de un momento a otro, teóricos como Edward Soja señalan que es un proceso propio*

de la urbanización y se da desde su mismo inicio en diferentes escalas. Las mejores ciudades del mundo lo han sido porque han sabido interactuar con los espacios rurales y con otros espacios urbanos (vecinos o no).

Tenemos el ejemplo de Bogotá: ¿de qué le vale a Bogotá ser una ciudad tan grande si el agua la tienen los municipios de su entorno? El día que estos municipios quieran cerrar la llave salen perjudicados los ocho millones de habitantes de la ciudad. Pasa lo mismo en la ciudad de Manizales. Entonces ¿qué es dar sostenibilidad y pensar en el futuro de una ciudad? La responsabilidad desde las ciudades no es sólo responder por las demandas urbanas con la oferta urbana sino responder por demandas urbano regiona-

1. Economista. Especialista y Magister en Planificación y administración del Desarrollo Regional del Cider de la Universidad de los Andes. Ha tenido experiencia en gobierno territorial, gerencia y administración pública y de entidades académicas; docencia universitaria; investigación; diseño, gestión, desarrollo y evaluación de proyectos; consultoría y asesoría, entre otros.



les sustentadas en una oferta también de carácter urbano regional.

La gran pregunta hacia el futuro no será cuánta gente puede vivir en esta ciudad, sino por cada persona que vive en esta ciudad que habrá que hacer en áreas rurales, en otras áreas urbanas, en escalas regionales para que esto ocurra, la interdependencia tendrá que llevarnos a entender también distinto el proceso de urbanización, no es solo disponer de un suelo para una casa en un área urbana, es la construcción de plataformas de sostenibilidad en escalas regionales para esa población.

P: ¿Cuáles son los riesgos de que una localidad o una ciudad dependan en un alto porcentaje de otra o no tengan total autosuficiencia?

CSB: Ese es un punto muy importante: si una ciudad se vuelve extremadamente dependiente pierde el control sobre las variables fundamentales de su economía, pero si no interactúa con otras no podrá desarrollar sus propias ventajas competitivas ni gestionar y aprovechar sus "activos". Las alertas sobre la especialización en los territorios o la dependencia excesiva están anunciadas en las teorías del desarrollo, e ilustradas en los muchos procesos de decadencia de economías regionales y locales que le apostaron a esas políticas. Pero también están mencionadas las posibilidades de una diversificación con especializaciones relativas. Se trata de tener autosuficiencia relativa, nunca se podrá producir localmente todo lo que necesita, en relación con los factores endógenos y especialización relativa en las canastas de bienes y servicios que se ofrecen en escalas mayores del sistema económico, y eso solo se puede lograr en ámbitos urbano regionales.

P: ¿Qué papel entran a jugar los gobiernos nacionales en estos espacios en

proceso de metropolización o regionalización?

CSB: En el tema del debate territorial hoy en el mundo hay que partir de una gran pregunta: ¿dónde va a estar el poder? A mí las variables e indicadores macro no me dicen mucho, y menos ahora cuando leo cada vez con más frecuencia y en autores muy diversos, que la globalización sugiere algo ya muy conocido por todos: lo nacional es demasiado grande para gobernar sobre los asuntos locales y demasiado pequeño para manejar los asuntos globales, y aquí lo que tenemos que hacer es redistribuir el planeta. ¿Cómo? La gravedad de la crisis económica planetaria es impresionante y las implicaciones de esa crisis para la reorganización planetaria son grandes, los llamados países desarrollados están gravemente endeudados, los bloques de poder se están reajustando. Probablemente a mediados del siglo XXI el mundo ya no va a ser una unión de países porque muchas de estas naciones estarán quebradas o ya habrán sido liquidadas, mientras que el territorio se reconfigurará a partir de regiones; las fuerzas regionales.

El tamaño de las grandes empresas y capitales ya es mayor que el de los países, los más grandes grupos económicos del mundo superan en capital y en riqueza el de todos los países del mundo excepto cuatro o cinco. Entonces está apareciendo entre lo global y lo territorial la fuerza de los agentes económicos de gran tamaño y la pregunta es: si la nación no fue capaz de controlar la crisis actual, ¿cómo van a controlarla los gobiernos territoriales? El reto es ahora para los territorios: si usted quiere que le lleguen los grandes empresarios del mundo entonces sepa poner las reglas ambientales, las reglas fiscales, las reglas sociales, las económicas para operar, porque ellos sin su territorio no pueden operar. Lo dice muy claro Saskia Sassen: en la más sofisticada de las globalizaciones se necesita una persona real parada en un sitio real desarrollando



esa actividad, y ahí lo que requiere es regulación sobre el mundo y la economía real.

En síntesis, al tiempo que vaya ocurriendo la desnacionalización de los mercados y los asuntos estratégicos de la gobernabilidad se debería dar la territorialización del poder sobre los asuntos reales. Aunque suene a cavar su propia tumba, los estados nacionales deben desde ya permitir la autonomía territorial y fortalecer la institucionalidad local y regional.

P: ¿Dónde se sitúa Colombia en ese contexto?

CSB: El debate en Colombia no está todavía enmarcado en estos términos, no estamos ni siquiera pensando en eso: para la muestra, de un lado, destruimos el Pacto Andino y, de otro, llevamos 20 años sin poder tramitar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT y la que se acaba de tramitar es una burla a décadas de espera, pero muestra bien la levedad y la fragilidad del establecimiento colombiano para hacerse cargo de asuntos tan estratégicos. Esa Ley apenas resuelve definiciones menores sobre los mecanismos de asociatividad, reduce la organización territorial a la creación de instancias habilitadas para acceder a los recursos de las regalías. Pero no se está pensando en el fortalecimiento de los municipios ni en la organización regional en torno a objetivos de largo plazo. Ese es el mecanismo fácil; la última forma de saqueo en Colombia será la aplicación de esa ley. Está diciendo: cuando se sienten en una mesa compartida tres representantes de instancias distintas y lleguen a un acuerdo para realizar un proyecto, es probable que a ese se le asigne la plata; pero ¿eso va a responder a un plan de desarrollo de región, de un municipio o de otro? Si la región no existe como instancia política y administrativa para orientar coordinar el desarrollo local ni se fortalece lo local mismo, la plata de las regalías se dilapidará sin remedio.

Reducir la región al área que definen los municipios que se quieran asociar es demasiado

aleatorio, es demasiado incierto para estar gestionando plataformas regionales. A nivel local es posible definir los usos del suelo del municipio, pero ¿cómo se define el agua? En Colombia la competencia sobre el agua está en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR y a estas les importa poco, reciben la plata que hay para hacer ordenamiento en términos de recursos naturales pero no le responden a los gobernadores o Alcaldes que representan a los ciudadanos que pagan las sobretasas y están encargados de las tareas de referidas al suministro a la población y al aparato productivo de proveer el agua. Aquellas terminan entregando las aguas subterráneas de millones de años al interés de un cultivo de flores, de una fábrica, promoviendo la vivienda suburbana sin regulación alguna, y sin ningún pago equivalente por el servicio que reciben ni los efectos negativos que causa.

Hacer asociaciones, consorcios, de espaldas a la existencia del ecosistema, de espaldas al reconocimiento de cuál es el ámbito en el que realmente somos sostenibles en todos los planos es peligrosísimo. Esa LOOT no es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que propuso la Constitución de 1991, esa buscaba resolver un debate que esta desde el siglo XIX y ahí no estamos avanzando en nada.

¿Por qué no hemos avanzado si tenemos ya 20 años de descentralización?

En Colombia la Constitución de 1991 ordenó organizar el tema regional, pero lo que se ha hecho es: primero sacar la Ley 388 de 1997 que quedó reducida a la Ley de Ordenamiento Territorial de los municipios en el área urbana, sin dejar espacio para lo regional. Y con la ley de ahora tampoco se aborda lo que decía la Constitución: volver a pensar cómo es la mejor forma de organizar el territorio colombiano en unidades político administrativas de nivel intermedio -si van a ser departamentos, regiones, provincias, o qué-; cuáles serán las competencias y recursos de lo regional y



lo local; cómo redistribuir competencias y recursos entre las entidades territoriales y el nivel central. Según los pronósticos de la descentralización en 1991-1992, nosotros tendríamos que estar manejando en el nivel territorial cerca del 65-70% de los recaudos del país y en este momento 70% de la plata la controla el gobierno nacional, la nación nunca hizo la reforma tributaria territorial. Se puede decir que los departamentos no han cumplido pero la nación nunca se descentralizó ni entregó la plata. En 20 años que lleva la descentralización sin recursos, ¿qué le estamos pidiendo a los territorios? El argumento de la Nación es que los gobiernos territoriales no han podido por incompetencia. Pero hay departamentos y municipios en Colombia que han avanzado y pueden mostrar mejores resultados por la descentralización y por la autonomía, Bogotá es uno de ellos. Mientras Bogotá estuvo en manos de alcaldes elegidos por el Presidente de turno no tenía alcantarillado ni acueducto, hoy la ciudad tiene lo que necesita y la gratuidad de la educación no la está logrando el Gobierno ni la Ministra de Educación, eso es un tema de esfuerzos territoriales; la gratuidad en Bogotá lleva cuatro o cinco años y va avanzando porque de los impuestos de la ciudad se le pone la mitad de la plata al sector educativo.

Concentrar el poder en la Nación es mantener el poder sobre las decisiones de los presupuestos plenos en muy pocos agentes: el problema de la salud ocurrió en manos de la nación; el problema ahora de todos los sistemas de transporte masivo, eso lo decidió Planeación Nacional pasando por encima del gobierno departamental y de los gobiernos locales, pero cuando las cosas salen mal, si es culpa de la ciudad, esto es la ley del embudo. Por ejemplo, en el fracaso de la Calle 26 también tienen responsabilidad Planeación Nacional y los Ministerios de Hacienda y Transporte, que avalaron el proyecto para soltar la plata -70% de esta obra son recursos que entrega la nación-, y no se le debe poner la plata a un proyecto que no tiene planos, que no tiene predios ni cumple las distintas condiciones. Pero, ¿dónde estaban el Minis-

tro de Transporte, el de Hacienda, el Director de Planeación cuando se aprobó este, y los demás proyectos de transporte masivo de las otras ciudades que también fracasaron? Y un problema como este, que tumba al señor Alcalde, ¿por qué no genera ningún cuestionamiento a las autoridades nacionales? Si aquí la que perdió el sentido de las proporciones fue la Nación. Es inconcebible por ejemplo, que un presidente vaya con el Ministro de transporte a ofrecerle el metro a Angela Merkel o a los Japoneses; un presidente ofreciendo el metro de país en país ¿eso qué es? Primero el metro se paga con impuestos territoriales que van a la bolsa nacional pero segundo, es la ciudad de Bogotá la que va a tener que responder por la financiación, la operación, el manejo de ese metro para siempre. Entonces, el proceder del Presidente y el Ministro es, por lo menos, impertinente. En últimas, el gobierno nacional ha sido inferior a sus retos y se ha resistido a descentralizar como debió hacer después de la Constitución de 1991. Por el contrario, lo que viene haciendo, sin consideración ni vergüenza, es recentralizar y revertir la autonomía tan difícilmente construida.

P: ¿Cuál sería entonces la forma institucional más adecuada para abordar la escala metropolitana y regional?

CSB: *Los estados nacionales y las estructuras verticales de gobierno fueron la forma de organizar mercados del sistema capitalista en la época industrial; por eso el tema de las áreas metropolitanas que hay que revisarlo, porque es una forma de organizar el territorio de la sociedad industrial que responden a la lógica de encontrar suelo urbano para poner trabajadores y fábricas. El tema del siglo XXI es ¿dónde es viable una sociedad hacia el futuro? Hasta que no entendamos eso no estamos hablando de la sostenibilidad de sistemas territoriales, entonces el área metropolitana puede descansar en paz. Sí hay que gestionar la relación con los municipios de borde, pero está claro que no hay que in-*



ducir el crecimiento en “mancha de aceite” que generaron las áreas metropolitanas.

La ciudad sin meta que crece y crece es una ciudad que no tiene proyecto; y lo que hace que las ciudades sean buenas en el entorno urbano regional es el proyecto, las ciudades son una apuesta colectiva por una forma de vida en ese lugar determinado. Veamos el ejemplo de la Autonomía Navarra, pensemos que los pueblos están en condiciones de autogestionarse y, a partir de la autogestión, de desarrollar relaciones más horizontales en los territorios, en las dimensiones y escalas donde encuentran la complementariedad.

En la reorganización del mundo el modelo tiende a ser federal. En Estados Unidos, la Nación solo tiene injerencia sobre 7% u 8% de las grandes tareas de la sociedad norteamericana, las demás están en manos de cada estado y cada ciudad, que pueden poner sus propias reglas de cara a sus realidades.

P: ¿Cómo ha sido el proceso de ver a Bogotá desde una perspectiva urbano-regional?

CSB: En el segundo gobierno de Antanas Mockus se empieza hablar del tema ciudad región con dos o tres antecedentes importantes: el trabajo de la misión Bogotá siglo XXI que había hecho un equipo liderado por Edgar Moncayo; el trabajo del Plan Estratégico de Bogotá que había ordenado Jaime Castro y que se había hecho con los Catalanes -con Jordi Borja en particular-; y el trabajo que se había hecho en 1996-1997 con Michael Porter y el proyecto Mónitor para Bogotá. Esos documentos, además de todo el trabajo que hacía la sociedad geográfica del Maestro Fals Borda, decían que Bogotá debía superar la noción de encierro y empezar a plantearse en una perspectiva regional.

Cuando llegamos en el 2001, el enfoque que tomamos fue el de ciudad – región, que es el enfoque más contemporáneo, pues habla de un sistema abierto: cuando se habla de ciudad

región nunca se habla de algo que llega hasta un límite definido e inamovible, no se desconoce la necesidad de moverse en otros planos, de tener geometrías variables, de asumir la importancia de la multiescalaridad. Lo que se planteó como punto de partida fue que Bogotá asumiera un rol frente a Cundinamarca y viceversa, porque armar la región ideal iba a ser difícil en ausencia de una LOOT. Se partió de una visión pragmática: si por lo pronto lo que tenemos como dimensión regional se llama departamento de Cundinamarca, pensemos como es la relación de Bogotá con el departamento. En segundo lugar, en la escala departamental, y más allá, está el agua y la comida, el agua no está en la sabana del río Bogotá, si se arma un área metropolitana con la sabana de Bogotá lo que ocurre es que aumenta la cantidad de gente dependiente de un agua y alimentos que están en otros lados. En fin, había razones muy diversas que justificaban estudiar en primera instancia el ámbito Bogotá –Cundinamarca, y esa fue una labor conjunta entre la Alcaldía y la Gobernación de entonces.

Cuando entró el siguiente gobierno, el Alcalde se interesó más por la escala de la “Región Central”, que se refería a la relación de Bogotá y Cundinamarca con Tunja, Ibagué y Villavicencio, y sus departamentos; porque en realidad Bogotá y Cundinamarca están en el triángulo de oro y los departamentos que envían más población migrante a Bogotá son justamente Boyacá, Tolima y Meta. La idea entonces era proponer grandes sistemas que mejoren radicalmente las conexiones –por ejemplo, transporte férreo que conecte a Villavicencio, Tunja e Ibagué con Bogotá para mantener una relación fluida-, tal como se está procurando en las mejores ciudades y regiones del mundo. Ahora se intenta avanzar hacia modelos que no concentran el desarrollo en la gran ciudad sino que crean y estimulan las oportunidades en otras ciudades de las redes urbano regionales, para que sean polos de desarrollo. En cuanto a la labor de las autoridades, fueron más las po-



sibilidades para la interacción entre el Alcalde de Bogotá y los Gobernadores y Alcaldes de las capitales de Boyacá, Meta y Tolima que con el Gobernador de Cundinamarca para esa época.

Cuando llega el nuevo grupo de gobernadores y alcaldes cambia de nuevo la aproximación al tema, de Bogotá – Región a Región Capital, un ajuste que, además de semántico, implicaba el cambio en el liderazgo, esta vez ejercido por el Departamento, aunque no el cambio del enfoque de ciudad-región, que resulto fortalecido.

A lo largo del tiempo el nombre ha variado pero no han cambiado los propósitos: sigue siendo necesario, importante y estratégico integrar a Bogotá y los municipios vecinos como un primer nivel, luego con el Departamento, con los departamentos vecinos y de allí a las otras escalas que se proyecten.

Si bien ninguna entidad quiere juntarse con Bogotá, porque esta es muy grande y podría aparecer dominante de entrada, la realidad de la redistribución en el país es que ocurre, en buena medida, porque Bogotá genera un porcentaje enorme de los tributos nacionales que alimentan el SGP. Pero para que Bogotá pueda seguir siendo la mejor vaca lechera del país, es preciso que se gestione y fortalezca, de manera expresa y deliberada, aun más, agresiva, la relación con Cundinamarca y con Boyacá, Meta y Tolima. Una integración de este tipo podría generar un nuevo centro de poder regional -la región central de Colombia-, y modificar la estructura territorial del poder nacional, que ha estado históricamente asentada en el occidente, y aportarle una base económica productiva y, en buena medida, moderna, formal e institucionalizada. La importancia geopolítica de este cambio sería enorme, y es probable que redundara incluso en un mayor aporte regional, no solo de Bogotá, a las arcas nacionales, que también se pudiera traducir en mayor desarrollo en todo el país.

En el 2001 se empezó a tramitar la RAPE-Región Administrativa de Planificación Especial, como un artículo de la Constitución, se llegó hasta

su aprobación sin problema hasta la séptima vuelta en el Congreso, estábamos a punto de tener una región administrativa de planificación especial de Bogotá y Cundinamarca con autorización para trabajar otros acuerdos con los territorios vecinos, para ganarle fuerza a la región, pero en la última votación se cometieron errores que dieron al traste con tan valiosa propuesta. En la actualidad se está tramitando nuevamente, con base en la mal llamada LOOT, una RAPE, no tan potente como el proyecto original pero que podría servir para seguir avanzando, pues de aquí a que tengamos región legalmente constituida va a pasar mucho tiempo.

Conclusión: la necesidad de formar profesionales que ayuden a rearmar el rompecabezas.

Ahí es donde está el reto, lo dicen muchos autores, la gran tarea ahora es formar gente en estos temas, por eso bienvenidas estas tareas en la universidad porque la reflexión tiene que ser ácida, pensamiento crítico, no estamos ante un tema menor, no estamos ante una formación de especialistas para hacer una tarea que sea funcional al sistema sino frente a la formación de profesionales que puedan ayudar a cambiar los paradigmas de la gran gobernanza y del gran gobierno, ahí es donde está el reto.