

---

# DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO, CIUDAD DIFUSA Y NUEVAS RURALIDADES

Consideraciones propositivas para fortalecer el tema de la  
ciudad-región en el diseño y revisión de los POT

---

**Carlos Mario Yory<sup>1</sup>**

Universidad Nacional de Colombia  
Pontificia Universidad Javeriana

*“El ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.”*(Comisión Europea. Europa 2000: Cooperación para la ordenación del territorio europeo. Luxemburgo).

## Resumen

Uno de los temas más importantes, hoy en día, en el marco de la emergente ciudad-mundo, es el que tiene que ver con el concepto de “desarrollo territorial” por cuanto los dos componentes que lo conforman aluden a realidades cada vez más ambiguas y evanescentes; en este sentido, la comprensión de *lo territorial*, en el contexto de la realidad contemporánea que promueve, no sólo la globalización y sus nuevas dinámicas socio-espaciales, sino el pensamiento filosófico contemporáneo,

---

<sup>1</sup> Arquitecto y Magíster en Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá; Especialista en Cooperación para el Desarrollo de Asentamientos Humanos en América Latina y África de la Universidad Politécnica de Madrid y Doctor *Suma Cum Laude* en Geografía Humana (*Programa Territorio y Sociedad*) de la Universidad Complutense de esta misma ciudad. Consultor nacional e internacional en temas de hábitat, ciudad y territorio. Autor de cerca de cincuenta publicaciones, algunas de ellas traducidas a varios idiomas. Docente e investigador en la Maestría en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, así como en la Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana, entidad donde además dirige el proyecto internacional *Topofilia, Ciudad y Territorio*.

cada vez más habituado a la movilidad, exige un posicionamiento frente al concepto de *desarrollo* en el marco de los fuertes desequilibrios territoriales que la globalización (y su particular idea de este concepto) ha traído consigo agravando los ya existentes. De esta forma, la reconfiguración de las relaciones entre el campo y la ciudad, a la luz de una idea renovada de uno y otra pero, también, de los conceptos de región y regionalización, supone construir unos también nuevos marcos de pensamiento desde los cuales se recualifiquen los instrumentos de planeamiento que sobre estos escenarios, hasta ahora, hemos empleado.

**Palabras clave:** Desarrollo territorial - ciudad difusa - nuevas ruralidades – globalización - regionalización - ordenamiento territorial.

### **Abstract**

One of the most important themes, nowadays, in the mark of the emergent city-world, it is what has to do with the concept of "territorial development" for as the two components that conform mention him/it more and more realities ambiguous and evanescent; in this sense, the understanding of the territorial, in the context of the contemporary reality that promotes, not only the globalization and your new partner-space dynamics, but also the contemporary philosophical thought, more and more habituated the mobility, it demands a positioning front to the development concept in the mark of the forts territorial unbalances that the globalization (and your matter idealizes of this concept) he/she has been bringing with itself already worsening the existent. This way, the reconfiguration of the relationships between the field and the city, to the light of a renewed idea of an and other but, also, of the area concepts and regionalization, they suppose to build new marks of thoughts from the ones which if classify again the planning instruments that on on these sceneries, up to now, we have employee.

**Key-words:** Territorial development – city diffuse – new rurality – globalization – regionalization – territorial ordering

## **De la ciudad a la región**

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes para el futuro de las ciudades (sin distinción de su escala y ubicación) está relacionado con su capacidad para interactuar con el entorno regional en el que se inscriben; quedando como tarea el resolver, en cada caso y de acuerdo con su magnitud, qué es lo que se entiende por región y, más aún, hasta donde hoy en día es posible (o acaso deseable), separar la idea de ciudad de la de región propiamente tal.

Sobre esta base, la ciudad contemporánea, inscrita en el marco general de esa metáfora que acuñara Mc Cluhan para definir el planeta como una “aldea global”, nos exige hoy en día entender el significado real de la idea contemporánea de ciudad y de región a la luz de una reactualización de la

metáfora antes señalada, ahora entendida en el contexto que nos proporciona esa otra metáfora de la “ciudad-mundo” puesto que la mejor forma de entender y potenciar el contenido una metáfora es a través de otra metáfora.

Por esto, la imagen inocente y casi intimista de la “aldea global” que desde el autor señalado nos permitía fantasear con la idea de un mundo cercano, integrado e integral, gracias a la comunicación que propiciarían y facilitarían los Medios, hoy en día debe matizarse desde las implicaciones que para la propia comunicación e integración planetaria supone el nuevo concepto de la “ciudad-mundo”; una ciudad que si bien ya no tiene tan claras sus fronteras (sobre todo en lo que respecta a la clásica y no menos esquizofrénica separación entre el campo y la ciudad o, si se prefiere, entre esta última y la también clásica noción de región) si establece con claridad su modelo de ordenación socio-espacial y, con él, su proyecto universal de homogenización de pautas de consumo y de imposición de un cierto código de hábitos “civilizados” enmarcados en una consecuente idea de civilidad.

De este modo, la *ciudad-mundo* entra a regir las pautas de organización espacial del territorio en razón de su capacidad para generar dinámicas cada vez más competitivas y condescendientes con las leyes del mercado. Consecuencia de esto, no sólo el debilitamiento de los Estados-nación, otrora amparados por fronteras claramente definidas tras de las cuales se resguardaba su (real o relativa) autonomía, sino el propio debilitamiento de lo territorial en cuanto tal ahora permeado por todas partes gracias a la presencia (imposición) de una serie de pautas universales de conducta que tienden a combatir, cada vez con más fuerza, los pocos reductos de diferencia que aún quedan en la, ahora lejana, “aldea global”.

No obstante, no podemos echarnos a llorar por la pérdida de la seguridad que en otro tiempo nos proporcionaba tanto la omnipresente y todopoderosa presencia del Estado-Nación, como la diáfana y transparente figura de lo territorial claramente circunscrito a ámbitos geográficos perfectamente determinados gracias a la contundencia referencial de los accidentes; unos accidentes que, de una u otra forma, demarcaban una frontera, un límite.

Hoy en día que asistimos, por una parte, al desmoronamiento de las fronteras geográficas, mercantiles y políticas, pero, por otra parte, al incremento de las fronteras morales, sociales, económicas y culturales (efecto derivado de los procesos de exclusión y segregación que suscita el actual modelo económico que alienta la globalización), surge con renovado interés el tema de la frontera en cuanto tal, ahora mediado por los alcances e impactos de una decisión sobre otra y de un territorio sobre otro; tema que en todo aborda la naturaleza real de lo que en consecuencia podríamos denominar *región* o, más aún, *ciudad-región* a la luz de ese nuevo imaginario universal que riega hasta el último rincón del planeta no sólo con su idea de lo urbano, sino con su idea de la *urbanidad* en cuanto tal.

Es precisamente en el escenario de la *ciudad-mundo* donde hoy en día debemos buscar las posibilidades de encuentro entre las diferencias en la perspectiva de afrontar, como especie, pero también como individuos y como colectividades (enmarcadas, como todas, en contextos socio-históricos diversos) las consecuencias que en materia de derechos, injusticia social y desequilibrio ambiental ha dejado el modelo de desarrollo vigente, particularmente en los países de economías más pobres.

Lo que surge de aquí es la necesidad de renovar nuestra mirada del fenómeno urbano a través de la forma que, de manera general, ha cobrado su actual emergencia a luz de las ingentes demandas de la economía global y de sus ineludibles exigencias de competitividad.

Es desde esta perspectiva desde donde debemos examinar, concebir y/o evaluar, los *Planes de Ordenamiento Territorial*, en lo que respecta a su filosofía, pretensiones, orientación y, sobre todo, medios e instrumentos de ejecución pues, a fin de cuentas, es a través de estos como se debería manifestar el ideario de una política pública soportada en el imaginario de una sociedad.

De otra parte, el ordenamiento del territorio, desde luego sujeto, como todo ordenamiento, a una preliminar idea de *orden* enmarcada en una consecuente estructura de poder hegemónica (en el caso de la *ciudad-mundo* definida y regulada por las leyes del mercado), resulta ser no otra cosa que un instrumento de control al servicio de una determinada *tecnología política* en permanente búsqueda, o bien de legitimidad por parte de los gobiernos que se ven tambalear por falta de ésta y abren así espacios de “participación”, o bien de expansión por parte del mercado que ve tambalear su presencia por la ineficiencia de una planeación que no logra disponer adecuadamente el territorio para su usufructo y utilidad.

Es justamente esta doble búsqueda la que alienta la imposición, a través de los respectivos POT, de la idea de orden que soporta tal *tecnología* amparada en tres aspiraciones básicas: alcanzar niveles óptimos de *governabilidad*, *productividad* y *habitabilidad*; dos medios propiciantes: la *conectividad* y *competitividad*; y un elemento disuasor: el *mercado* a través de las pautas de *consumo* que establece; componentes indispensables, comunes y transversales a la propia idea de desarrollo que de tal suerte habrá de justificar y alentar consecuentes procesos de ordenamiento territorial.

Es así que buena parte de la crisis por la que atraviesa el ordenamiento exitoso del territorio en la actualidad, se deriva de su dificultad para armonizar estos tres tipos de componentes en el marco de un proyecto concertado de *ciudad-región* verdaderamente apropiado por sus habitantes en razón de la propia confusión existente entre los medios y los fines para alcanzar el desarrollo; condición fundamental para garantizar las condiciones de

sustentabilidad del modelo ya que éste no puede sostenerse por sí mismo pues, a fin de cuentas, *no puede haber sustentabilidad sin apropiación y esta no puede emerger sin participación.*

De esta suerte, el *consumo* y las leyes del mercado que lo alientan (parapetadas, muchas veces, tras la adopción de imperativos culturales que, de una u otra forma, se imponen como pautas universales de consumo), en vez de resultar un valor derivado del ordenamiento del territorio se convierte en razón de ser y causa primera de éste, tal como lo puede testimoniar el papel sustantivo que en los POT cobra el valor del suelo y, junto con éste, el propio valor de los procesos especulativos que lo acompañan en razón de su capacidad para dinamizar y alentar las fuerzas del mercado; las cuales resultan ser las que, finalmente, terminan por *ordenar* el territorio y dar cuenta de éste.

Sobre esta base, es el consumo el que regula el ordenamiento y no este último a aquél, razón por la cual, la lógica de los POT apunta a controlar, regular y estimular las fuerzas del mercado a través de la generación de plusvalías y de la propia *ordenación* de la especulación inmobiliaria.

En este orden de ideas, aspectos como la gobernabilidad, la productividad y la habitabilidad, que deberían ser dimensiones estructurales de los procesos de ordenamiento, se convierten en simples aspiraciones subordinadas a alcanzar sobre la base de la optimización de la base *conectiva* y *competitiva* de la ciudad; objetivo último al cual aspiran los procesos de ordenamiento territorial bajo el pretexto de alcanzar, por esta vía, el tan anhelado equilibrio territorial.

Un papel fundamental cumple en este contexto la región, entendida ahora, ya no como un marco geográfico homogéneo y claramente diferenciado en el cual pasiva y parasitariamente se inscribe la ciudad, sino como el ámbito real que de una u otra forma le da soporte y sentido; una región que, por tanto, ni se puede subsumir a las tradicionales divisiones político administrativas, ni mucho menos acoplar a la reducida visión cartográfica de los accidentes geográficos.

Por el contrario, las regiones hoy en día son instancias de oportunidad derivadas de la naturaleza flexible de sus alianzas coyunturales, las que de otra parte dependen de su valor geoestratégico para el desarrollo de una u otra dinámica o relación; por tanto, la dilución de su naturaleza entitativa (andina, caribe o pacífica en el caso colombiano) exigiría la adopción de nuevas leyes y, por tanto, de nuevos aparatos político-administrativos concebidos más en razón de propiciar la conectividad, la determinación de alianzas y la cooperación con los vecinos (y con los no tan vecinos) que de administrar el territorio hacia “adentro” ya que hoy en día esta noción, junto con la de *exterioridad* deja de tener vigencia y piso; excepción hecha de las situaciones de inclusión y exclusión que por esta vía supone el lugar que los distintos

territorios, grupos sociales e individuos logran ocupar al interior de la globalización y de sus tratados de “libre” comercio.

Es justamente la necesidad de construir condiciones dignas y justas de inclusión en el despiadado aparato económico global, lo que debería suscitar la razón de ser de los POT y no su simple respuesta eficientista a las demandas estrictamente económicas de las leyes del mercado; en esta medida, deberían entenderse como una privilegiada oportunidad para que las sociedades resemanticen su relación con el Estado, afinen los instrumentos y alcances de su participación y reactualicen la razón y naturaleza de su contrato social; sólo en esta medida será posible dar sentido y dirección a la noción de *ordenamiento* en el marco de una idea renovada de lo territorial basada más en la cooperación que en la competitividad puesto que si algo es necesario globalizar en el mundo de hoy es la solidaridad.

No obstante, en el caso de las ciudades colombianas y de su relación con sus entornos regionales la limitación más grave que en la actualidad presentan los POT se deriva de su imposibilidad jurídica y normativa de tener alguna incidencia más allá de su fuero jurisdiccional, dadas las condiciones de prácticamente total aislamiento que presentan las ciudades respecto de sus municipios vecinos (excepción hecha de las esporádicas alianzas estratégicas que, para casos muy puntuales, se establecen entre una y otra instancia jurisdiccional, como por ejemplo la venta de un servicio).

De esta situación se deriva, no sólo el hecho de que se confunda una división político-administrativa con una conformación territorial (subsumiendo la segunda dentro de la primera), sino el que se restrinja el desarrollo regional a las posibilidades de ejecución presupuestal que éste brinda dentro de su fuero estrictamente jurisdiccional impidiendo, de tal forma que, por ejemplo, un municipio o departamento invierta en otro, aún a sabiendas de los beneficios que tal situación pudiera proporcionar a ambas instancias.

Sobre este particular la definición, co-ejecución y co-administración de “proyectos de borde”, ligada a la concepción y establecimiento de una nueva institucionalidad intermunicipal, debería ser uno de los retos que se impusieran los POT de las ciudades y municipios en la perspectiva, no sólo de ubicar la satisfacción de sus objetivos más allá de las limitaciones que les brinda su fuero estrictamente jurisdiccional, sino de construir una regionalidad fuerte aunque flexible en cualquier caso; sólo en tal medida será posible el establecimiento de alianzas estratégicas intermunicipales y la maduración de un proyecto regional para el cual las ciudades y municipios resulten ser unas unidades más de oportunidad, por supuesto, con valor diferenciado, en razón de sus ventajas tanto comparativas como competitivas.

En este contexto la relativización de las nociones espaciales tradicionales de *interioridad* y *exterioridad*, de las cuales antes habláramos, resulta cómplice

de la adopción de un modelo de *ciudad-difusa* en el cual sea posible abordar una estrategia de desarrollo territorial verdaderamente integrado capaz de borrar toda frontera entre el campo y la ciudad, exceptuando aquella derivada de la naturaleza del paisaje y, en parte, de la conservación patrimonial de los bienes y las prácticas culturales, estas últimas expuestas, dicho sea de paso, a una aparente disyuntiva: o la conservación de una imagen pastoril del “campo” que atraiga al turismo, o la adopción de las formas de vida urbana más allá de la ciudad.

De cualquier forma, el desarrollo de POT apropiados, concertados e interactuantes con el entorno regional supone la creación de una serie de precondiciones que garanticen el adecuado curso de éstos; a este respecto, el pensar en la realización de *Planes de Adecuación Territorial (PAT)* concebidos desde la perspectiva regional del modelo del *Desarrollo Territorial Integrado* bien podría suponer la puesta en valor de las condiciones de cada territorio en el marco de una u otra idea de regionalidad.

En este sentido, la creación de una nueva institucionalidad supramunicipal que permita el desarrollo de los POT en el marco de consecuentes alianzas estratégicas intermunicipales que no supusieran la dilución de las competencias de cada unidad político-administrativa, se vería reforzada con la idea de la construcción intermunicipal de consecuentes PAT regionales a los cuales respondieran, en cada caso, los POT cumpliendo un papel dentro de aquellos.

## **Consideraciones generales para renovar el concepto de ordenamiento territorial en el marco de la relación urbano-regional**

1. La ciudad no es lo urbano, de este modo, y dado que lo urbano (o su imaginario) está en todas partes (aún en el campo a través de los medios de comunicación), lo deseable sería el diseño de POT capaces de contemplar una relación (integración) continua entre el campo y la ciudad.

2. Los problemas relacionados con la ordenación del territorio están más relacionados con el tema de la distribución que con el del crecimiento (sin demérito de las implicaciones que para lo segundo tiene un inadecuado manejo de lo primero).

3. NO es posible contemplar el desarrollo competitivo de una ciudad si no es a la luz del entorno regional en el que ésta se inscribe y con el cual resulta inexorablemente interrelacionada: *son las regiones* (y no las ciudades, en sí mismas) *las que generan competitividad*.

4. NO es posible garantizar la sustentabilidad de un POT sin un sistema de organización social al servicio de una clara arquitectura de la participación en corresponsabilidad mediada por la constitución de pactos multiactorales y multiestamentarios.

5. *Los POT dependen directamente de la visión de desarrollo que se tenga*; lo cual significa, en el contexto de un mundo global sujeto a los avatares de la economía de mercado, la búsqueda de COMPETITIVIDAD por la vía de toda una serie de EXIGENCIAS A NIVEL TANTO GLOBAL COMO LOCAL.

Lo anterior supone revisar los POT, no sólo desde las posibilidades que brinda la normativa (a la luz de la constitución y la ley), sino desde su compromiso con las condiciones reales de las cuales parten y a las cuales pretenden responder en el marco de los fuertes desequilibrios socio-económicos y ambientales en que se encuentran inmersas no sólo nuestras regiones sino el país en general.

Desde esta perspectiva, la visión a largo plazo propia de los POT (particularmente en lo que se refiere al desarrollo de su componente regional), debe matizarse con la adopción de un plan capaz de dar respuesta a las contingencias (regionales, nacionales e internacionales) por la vía de la incorporación tanto del tema de *la incertidumbre y la vulnerabilidad*, como del tema del *riesgo* y el de la *seguridad* (democrática, ciudadana, ambiental, alimentaria, económica y natural) partiendo de una clara respuesta al propio tema (estructural) de la pobreza y, por esta vía, al de la generación de empleo, puesto que si bien los POT se orientan a la generación de riqueza, su modelo de distribución de cargas y beneficios debe contemplar una base sustentable (permanente y continua) que propicie el incremento equitativo de la base productiva en el marco de la generación de un equilibrio tanto económico y ambiental como social; a este respecto es necesario que ligado a los procesos de gestión (social) del territorio se establezcan claras estrategias para *la gestión del suelo, del desarrollo, del riesgo y del conflicto*

De este modo, la integración urbano-regional debería suponer un plan de estructuración productiva basado en la incorporación sistémica, *sistrética* (sistemas -red) y sistemática de las ventajas comparativas de los distintos entornos territoriales; a fin de cuentas, y como antes anotáramos, son las regiones integradas y no las ciudades aisladas las que en última instancia resultan competitivas; afirmación que supone entender el espacio rural como un medio innovador y competitivo y no como uno receptor de políticas asistenciales inhibitorias de innovación o de políticas sectoriales de mercado.

Sobre esta base, y dadas las particulares condiciones que, de manera general caracterizan (aunque con matices) la ciudad-región colombiana, lo deseable sería la construcción de un modelo de *Desarrollo Territorial Integrado* (DTI) que trascendiendo el sofisma de la “región ganadora” (propugnado por ciertos discursos eficientistas al interior de la globalización) sea capaz de desarrollar un modelo de “región cooperante” basada en la capitalización de sus activos físicos, sociales, culturales, ambientales,



económicos y políticos, para que a partir de éstos sean las fortalezas y no las debilidades las que inspiren y posibiliten el desarrollo de los POT y la integración urbano-regional.

En el marco del epígrafe que encabeza este trabajo, los POT, en el marco de lo que hemos planteado a nivel regional como *Planes de Adecuación Territorial (PAT)*, deberían considerar, como reto fundamental, el posibilitar el desarrollo equilibrado de las regiones a través de la orientación y el control del crecimiento de éstas a la luz de un modelo urbano-regional que contemple el desarrollo de la ciudad en estrecha relación con el propio desarrollo de sus municipios vecinos; de este modo, el estímulo a las regiones deprimidas (opacas) debería venir por la vía de su incorporación a un sistema productivo integral e integrado al interior de la ciudad-región basado tanto en el aprovechamiento de las diferencias y especificidades locales (sus ventajas comparativas), como en el de las fortalezas y oportunidades derivadas tanto de la integración intra-regional como supra y transregional; tarea que, desde nuestra perspectiva, deberían alentar y posibilitar los PAT.

La idea en este caso sería promover la articulación de los entornos deprimidos con los más pujantes y dinámicos mediante la adopción de un sistema de compensaciones e interconexiones productivas basado en el aprovechamiento tanto de los particularismos y circunstancias geoestratégicas como de las oportunidades que hoy en día brinda tanto la economía de mercado, como la interacción dialéctica de los pares *público-privado* y *Estado-Sociedad*.

En este punto, el tema de la conectividad resulta crucial, no sólo por la vía del fortalecimiento de la infraestructura física sino, y sobre todo (dadas las condiciones particulares del territorio colombiano), por el de la vía de la interconectividad virtual aprovechando los innumerables beneficios que la informatización y las telecomunicaciones propician y facilitan hoy en día; la idea sería integrar a la región por la vía de las comunicaciones y, a través de éstas, por la de la capacitación productiva y la tecnificación especializada desde la cual se contribuya con el incremento de la base económica que a todas luces deberían, no sólo alentar sino propiciar los POT aportando, para el efecto, una clara estrategia que atienda la triada: *innovación, desarrollo e investigación* (I+D+I).

Lo que se deriva de aquí es la necesidad de contemplar en los POT la adopción (sujeta a las respectivas situaciones de caso) de un modelo de *ciudad difusa y policéntrica* que sin competir con la compactación, contribuya con la generación de nuevas centralidades a la vez que con el fortalecimiento de las existentes. A este respecto sería deseable constituir no sólo corredores urbanos de integración sino toda una serie de anillos de servicios, equipamientos e innovación capaces de interactuar, de manera continua y sostenida con el entorno regional periurbano; anillos que, con un radio diverso, integren

diferentes escalas territoriales dentro de un mismo planteamiento sistémico (el vecindario, el barrio, la comuna, la zona, la localidad y, por esta misma vía, las veredas, los municipios y las microregiones vecinas).

En este sentido, las centralidades podrían entenderse (y asumirse) de una doble manera: o bien concentrando servicios al interior de los mencionados anillos, o bien ubicando los servicios en su periferia para así buscar una relación tanto hacia adentro como hacia fuera; en este último caso, mediante la ubicación de estratégicas actuaciones integradoras de borde.

Del mismo modo, los anillos propuestos bien podrían cumplir el papel, en las zonas de borde, de cinturones verdes agro-productivos operando, o bien como anillos de innovación e investigación agro-urbana, o bien como entornos de extracción alrededor de centros productivos de alta tecnología interconectados a todo lo largo de la ciudad-región mediante la creación de una red de mallas reticulares de articulación entre nodos no continuos concebidas en diferentes niveles y escalas de actuación para así cubrir los frentes de equipamientos de servicio y apoyo a la producción, de distribución, de comunicación y de conocimiento (investigación e innovación). En este punto, sería papel tanto de los anillos mencionados como de las propias centralidades, el promover relaciones a la vez centrífugas y centrípetas desde las cuales la ciudad atraiga la inversión y, del mismo modo, desconcentre población.

Después de todo, no se debe desconocer que el aumento del atractivo en las ciudades y municipios por la vía de su concentración, no hace más que fortalecer los procesos inmigratorios, de esta suerte, si lo que se quiere es propiciar un desarrollo territorial equilibrado para la región, el atractivo debe ser desconcentrado por la vía del POT en el amplio contexto de la ciudad-región; esto con el fin, no sólo de impedir la saturación de la base portante de la ciudad y su “capacidad de carga”, sino de propiciar nuevas oportunidades para la población por la vía de la propia desconcentración de la oferta de capacitación, servicios y empleo, alentando, por demás, el aumento en la diversidad de la producción sobre la base de su ubicación en una diversidad, también, de suelos y territorios aptos para el efecto.

Un papel fundamental cumpliría en este punto la creación de instancias supramunicipales que funcionen como *unidades técnicas de planeación y apoyo al desarrollo territorial integrado*, las cuales, promovidas directamente desde el orden departamental, supondrían la constitución de una alianza estratégica entre las ciudades (en tanto centralidades principales de la región) y la gobernación del departamento en el que estas se inscriben; alianza que, de cualquier forma, es indispensable fortalecer, según sea el caso, para la satisfacción de los objetivos tanto del plan de desarrollo departamental como del propio POT de las ciudades y municipios.

En este contexto de integración campo-ciudad que supone la supresión de toda barrera inhibitoria al respecto, para hablar así siempre de la ciudad como de una ciudad-región, el modelo de ciudad difusa que estamos proponiendo supone el establecimiento (o fortalecimiento) de toda una serie de *redes* que respondan a las nuevas realidades territoriales del siglo XXI; realidades dentro de las cuales destacamos el policentrismo urbano y el carácter flexible de las ciudades en el paso de las redes urbanas globales a las *redes urbano-regionales de cooperación* sobre la base de la generación de alianzas estratégicas para promover, fundamentalmente, el fortalecimiento de las actividades terciarias y del conocimiento; lo cual en el contexto de la ciudad-región, no podría ir de espaldas a la tecnificación e integración del sector rural y a la constitución y/o modernización de sus redes de producción de bienes y servicios.

Hablamos entonces, desde la perspectiva de las *redes de cooperación* que estamos proponiendo (basadas en un esquema de complementariedad, transferibilidad y asociacionismo), de una concepción reticular (inevitablemente jerárquica aunque multipolar y policéntrica) del espacio urbano-regional basada en relaciones multidireccionales entre nodos no continuos (a condición de que existan flujos de cualquier tipo ente ellos capaces de constituir un auténtico sistema de redes autorregulado tanto por la cantidad de sus nudos como por la calidad de sus flujos); en este punto resulta crucial el establecer las dinámicas vectoriales entre éstos en sus dimensiones tanto *tensionales* como *relacionales*.

Después de todo, si en los sistemas clásicos las ciudades de una red competían entre ellas, lo deseable ahora es que éstas cooperen generando nuevas economías de escala y auténticos sistemas regionales de comunidades territoriales continuas (Vecindario, Barrio, Comuna, Vereda, Corregimiento, etcétera). En este punto lo importante es la preservación de los valores identitarios locales y la puesta en circulación de los mismos (base, no sólo de la preservación del patrimonio, sino de una sana competitividad fundamentada en principios como la “denominación de origen”).

Otro aspecto que merecería atención en la revisión de los POT en su dimensión urbano-regional el que tiene que ver con su compromiso en la formación de ciudadanía a la luz de la explicitación del modelo de desarrollo con el cual se comprometen a través del propio modelo de ciudad que han concebido; reflexión desde la cual valdría la pena trascender el concepto tradicional de *capacitación ciudadana* para comprometer a la ciudadanía “en formación” a través de procesos incluyentes y participativos de *pedagogía social aplicada*; es decir, *de facto*, a través de su inclusión en los procesos de concepción, gestión, ejecución y seguimiento en todos aquellos procesos y acciones conducentes a la propia construcción-transformación de la ciudad (entendida en este escenario de reflexión como una *ciudad-región*), buscando

por esta vía el promover el fortalecimiento del sentido de compromiso y corresponsabilidad tanto con su dimensión física como con su dimensión social.

Por lo anterior, un POT que pretenda hoy en día enfrentar los retos y las oportunidades del siglo XXI en el marco del nuevo paradigma civilizatorio que éste ofrece a la luz de la revolución tecnológica y comunicacional que lo acompaña: “el territorio como base para la constitución de un nuevo contrato social”, debe reconocer que el desarrollo local sólo es posible por la vía del fortalecimiento de la identidad territorial (las *comunidades territoriales*); afirmación a la cual contribuyen los conceptos de *Desarrollo Territorial Integrado* (DTI), *ciudad difusa*, y *desarrollo regional difuso*, aunque identitario.

De otra parte, el fortalecimiento de la base territorial de cualquier proceso planificador urbano exige, cada vez con mayor fuerza, el fortalecimiento de la apropiación y compromiso ciudadano por la vía de la gestión comunitaria y la autogestión local, lo cual requiere el diseño y puesta en marcha de los mecanismos capaces de propiciar en la población la identificación con el territorio como precondition y, a la vez objetivo, de un auténtico *desarrollo territorial sustentable*. En este sentido resulta crucial el propender por que la comunidad organizada se comporte como una *innovadora forma de empresa social con actuación y proyección territorial*.

Por lo anterior, no sobra señalar que el tema del territorio resulta totalmente imbricado con el de su gobernabilidad; una gobernabilidad que siendo “la de la complejidad” exige promover la inclusión y la corresponsabilidad por la vía de una participación deliberativa y no simplemente consultiva; he aquí el reto para la gestión de las nuevas realidades territoriales a las cuales han de responder, hoy en día, los Planes de Ordenamiento Territorial: superar modelos desarrollistas (escenográficos) cargados de modernismo sin modernidad para enfrentar, de manera estructural, los cambios y desafíos de nuestro vertiginoso y aleatorio mundo global; lo cual supone compaginar los tiempos de las acciones con los de los procesos sociales implicados, cada vez más, con las propias dinámicas de la movilidad territorial.

### **Condiciones para llevar a cabo un proyecto de ciudad-región acorde con los principios del desarrollo territorial integrado**

- Superar la noción de *región natural* para atender a la de *región coyuntural* pivotante y socio-histórica.

- *Explicitar el manejo del tema de la pobreza, así como el de la inequidad social al interior de los POT y contemplar una estrategia al respecto en el entorno urbano-regional.*
- *Diferenciar entre sistemas estructurantes: Naturales (hidrografía, orografía, áreas de importancia recreativa y paisajística) y Artificiales (vías y transporte, centralidades, espacio público, servicios públicos); y sistemas estructurales: seguridad social y ciudadana, conectividad, saneamiento ambiental, empleo, etc.*
- *Considerar el modelo de ciudad difusa al interior de las deseables relaciones de complementariedad y continuidad entre el campo y la ciudad.*
- *Definir claros criterios en materia de densificación y desconcentración en razón de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas y de la base portante de la ciudad.*
- *Fortalecer y posibilitar la desconcentración de funciones que normalmente generan las nuevas centralidades propuestas en los POT.*
- *Identificar en los procesos de negociación política el peso específico de los diferentes actores sociales.*
- *Incorporar el análisis del riesgo y las oportunidades en el marco de un proyecto de seguridad urbano-regional (ciudadana, alimentaria, económica, política y ambiental).*
- *Establecer indicadores en materia de justicia social y derecho a la ciudad.*
- *Esclarecer la dimensión pedagógica del modelo de ordenamiento territorial que opera en cada POT en el marco de determinadas competencias ciudadanas y a la luz de un proceso de conductuación en la renovación de los hábitos ciudadanos.*
- *Fortalecer el tema de la movilidad (particularmente derivada de factores laborales) incorporando el manejo de los impactos de la nueva movilidad y sus cambios de patrones por la vía de la desconcentración.*
- *Diferenciar e instrumentalizar políticas de movilidad, conectividad y transporte.*
- *Prever estrategias para frenar la especulación con el uso del suelo urbano-regional.*
- *Reconocer el papel de la idiosincrasia local y de las prácticas culturales en las formas de ocupación y uso del suelo.*

- Poner en obra el sentido de *diferencia* territorial en el contexto de la ciudad-región para alcanzar la competitividad global.
- Definir una clara estrategia en materia de instrumentos de gestión del suelo, distribución de cargas y beneficios y manejo de las plusvalías.
- Estructurar la arquitectura de la participación por escenarios, momentos, objetivos, resultados y actores, evaluando su calidad y representatividad.
- Incorporar el concepto y los principios de la *pedagogía social aplicada PSA* en todos aquellos procesos conducentes a la apropiación-transformación de la ciudad.
- Asumir las implicaciones de reconocer el hecho de que el territorio es, ante todo, una *construcción social procesual auto-organizada* y no simplemente una forma de ocupación espacial.
- Diseñar una estrategia de participación ciudadana capaz de “visibilizar” los “invisibles”.
- Fortalecer el compromiso del POT con los temas del *mejoramiento de la base productiva de la ciudad* (y sus impactos en la movilidad) y del mejoramiento del ingreso, como precondition de equidad social y competitividad.
- Potenciar y/o crear instrumentos para el manejo de áreas metropolitanas, servicios y movilidad supramunicipal.
- Promover la *conurrencia de recursos* que alienta la ley 388 y proponer, desde aquí, un claro esquema de contrapartidas presupuestales para la adopción de corresponsabilidades multiactorales.
- Propiciar territorialmente la integración entre capacidad empresarial, innovación e investigación, propiciando la realización de alianzas entre los sectores público y privado.
- Considerar el establecimiento de *observatorios urbano-regionales* de apoyo y seguimiento a los respectivos POT y sus impactos en materia de empleo, juventud, niñez, familia, espacio público, medio ambiente, seguridad, etc.
- Considerar el espacio público, como escenario idóneo para el ejercicio de lo público en cuanto tal, propiciando los medios normativos y técnico-instrumentales para ello.
- Reconsiderar la implicaciones que para la ciudad-región supone el “crecimiento hacia adentro” que normalmente contemplan los POT.

- Establecer los criterios ordenadores para el diseño y ejecución de Planes Maestros y Planes de Manejo temáticos y transectoriales de apoyo al POT.
- Definir un claro esquema de alianzas estratégicas con el sector privado.
- Potenciar la generación de subcentros sobre la estructura portante principal de las ciudades y municipios y constituir anillos y corredores de innovación que integren y articulen la ciudad-región.
- Definir una política de manejo frente a la informalidad y frente al tema de la población más vulnerable.
- Propiciar la realización de planes vecinales de apoyo y articulación al POT.
- Promover el diseño de estrategias de gestión social para los proyectos.
- Establecer indicadores de sustentabilidad, así como de gobernabilidad, productividad y habitabilidad.
- Promover el fortalecimiento institucional (en su base territorial) por la vía de una participación deliberativa.
- Aclarar en el imaginario de ciudad cómo alcanzar la competitividad en el marco de la ciudad-región; construyendo colectivamente un correspondiente imaginario en la materia.
- Promover y propiciar la puesta en marcha de una estrategia para el fortalecimiento de la base productiva, corporativa y asociativa en la ciudad-región.
- Considerar la constitución de anillos de servicio y de corredores funcionales de conectividad entre el centro urbano y su entorno regional.
- Promover la desconcentración del empleo así como la de los equipamientos y servicios.
- Contemplar una estrategia de seguridad alimentaria así como de movilidad de carga y pasajeros.
- Promover la articulación de cada POT con las políticas departamentales y nacionales.
- Fortalecer la noción de lo urbano dentro de una concepción de nueva ruralidad.
- Constituir instancias técnicas coordinadoras y articuladoras en la ciudad-región dentro de un sistema de centralidades potenciando nodos por niveles y manejando planos interescalas.

- Establecer el compromiso de los POT con las políticas de bienestar social a nivel municipal, departamental y nacional.
- Redefinir criterios (territoriales) para la determinación de zonas, distritos o localidades.
- Constituir instancias territoriales operativas para la ejecución y el seguimiento del plan.
- Definir rangos de actuación urbanística que contemplen: niveles de desarrollo, consolidación, intervención y apropiación.
- Superar el sesgo ambientalista del concepto de sustentabilidad y abordar ésta, además, en sus dimensiones social, económica, cultural y política.
- Acompañar los POT y sus procesos de una clara y eficiente estrategia de comunicación ciudadana.
- Incorporar a los POT el diseño y constitución de un pacto multiestamentario por el hábitat digno y sustentable.
- Definir qué clase de participación requiere cada POT y cómo evaluar su calidad.
- No descuidar la unidad mínima de integración social: el vecindario y el barrio, alentando la proxemia y promoviendo la realización de planes locales en este sentido.
- Diferenciar al interior de los POT los alcances y contenidos de los proyectos de fundación (proyectos nuevos) y de los proyectos de transformación de áreas consolidadas.
- Fortalecer los nodos articuladores de correspondientes redes urbano-regionales.
- Incorporar al concepto de conservación de patrimonio el de su “construcción”.
- Promover la definición de una política de generación de suelo urbano-rural.
- Entender que la educación no puede verse como un dotacional más dados su carácter estratégico y estructurante a la hora de contribuir en la formación de conciencia y responsabilidad ciudadana.
- Establecer una estrategia para la recualificación del recurso humano urbano-regional.



- Promover la realización de proyectos y actividades urbano-regionales integrantes y emblemáticas.
- Promover la implementación de *Centros de Autorregulación Normativa* como apoyo al seguimiento y apropiación de las normas.
- Establecer los criterios de articulación de planes locales y planes metropolitanos con el POT.
- Propiciar estrategias que permitan a la ciudadanía entrar a participar en procesos de administración concertada de espacios públicos a nivel urbano regional.
- Definir concertadamente con las diferentes fuerzas vivas los proyectos articuladores de borde pertinentes en cada caso: agricultura urbana, franjas de conservación ambiental, etcétera.
- Reconocer que ha hecho crisis el modelo de distribución de la vivienda de interés social en Colombia afectando la ciudad central y en consecuencia exigiendo una modificación en la materia que necesariamente incluya a los municipios vecinos.

## Bibliografía

AGNEW, J., y DUNCAN, J. (eds.). *The Power of Place: Bringig together geographical and sociological imaginations*. Ed. Unwin Hyman. Londres, 1989.

BIANCHINI, F. *Re-imagening the City*. Ed. Centre for Urban Studies. University of Liverpool. Liverpool, 1990.

BONETTI, M. *Le bricolage imaginaire de l'espace*. Ed. Hommes & Perspectives. Marseille, 1994.

BORJA, J., y CASTELLS, M. *Lo local y lo global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus. Madrid, 2001.

BOSQUE SENDRA, J. "Estereotipos del lugar geográfico", en BOSQUE SENDRA, J. et. alii. *Prácticas de Geografía de la percepción y de la actividad cotidiana*. Ed. Oikos-tau. Barcelona, 1992. pp. 101-124.

CARPENTER, C. R. "Territoriality: A Review of Concepts and Problems", en ROE, A. y SIMPSON, G.G. (eds.). *Behavior and Evolution*. Yale University Press. New Haven, 1958.

GOTTMANN, J. *The significance of territory*. Ed. University Press of Virginia. Charlottesville, 1973.

HAYDEN, D. *The Power of Place*. Ed. MIT Press. Cambridge, 1995.

LEÓN, A. *Dimensión territorial de las disparidades sociales*. Ed. ILPES. Santiago de Chile, 1982.

PRECEDO, A. *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Ed. Síntesis. Madrid, 2004.

RAPAPORT, A. *Aspectos humanos de la forma urbana: Hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona, 1978.

ROBERTSON, R. “Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity”, en FEATHERSTONE, M., LASH, S., y ROBERTSON, R. (eds.). *Global Modernities*. Ed. Sage. Los Angeles, 1995.

SÁEZ, D. y CABANELAS, J. *Cooperar para competir con éxito*. Ed. Pirámide. Madrid, 1997.

SANTOS, M. *Metamorfosis del espacio habitado*. Ed. Oikos-Tau. Barcelona, 1996a.

SANTOS, M. *De la totalidad al lugar*. Ed. Oikos-Tau- Barcelona, 1996b.

SANTOS, M. “*A força do lugar*”, en *A natureza do espaço*. Ed. Hucitec. Sao Paulo, 1996c.

YORY, C. M. *Topofilia, Ciudad y Territorio. Una estrategia pedagógica de desarrollo urbano participativo, con dimensión sustentable, para las grandes metrópolis de América Latina en el contexto de la globalización* Ed. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2005.

YORY, C. M. *Ciudad y Sustentabilidad (Volúmenes I, II y III)*. Ed. ESCALA-Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, 2004-2006.

YORY, C. M. “La Topofilia: una estrategia innovadora de desarrollo sustentable para las grandes metrópolis latinoamericanas en el contexto de la globalización”, en *Revista Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*. Nº 21. Madrid, 2001.