

**ANÁLISIS COMPARADO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A ESCALA REGIONAL
DE BARCELONA Y EL RANDSTAD 2005 – 2013. REFLEXIONES PARA EL CASO
COLOMBIANO**

JOSE MIGUEL ARIAS CRUZ

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015**

“Análisis comparado del ordenamiento territorial a escala regional de Barcelona y el
Randstad 2005 – 2013. Reflexiones para el caso colombiano”

Monografía

Presentada como requisito para optar al título de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

José Miguel Arias Cruz

Dirigida por:

Carmenza Saldías Barreneche

Semestre II, 2015

AGRADECIMIENTOS

En la apuesta innovadora de concebir a la región como una alternativa política y territorial siendo una rama derivada del importantísimo estudio de la ciudad, agradezco a todas los profesores y compañeros de clase y colegas, por el salto al vacío y el profesionalismo en el riesgo de emprender un nuevo cuerpo disciplinar para la mejora de la calidad de vida. Pioneros en el cambio, los gestores urbanos tenemos el desafío de hacernos conocer y actuar como generadores de diálogo, en un contexto donde las ciudades como fenómenos complejos son escenarios de la grandeza pero también de la tragedia humana.

Hago una mención especial a mi directora de Monografía, Carmenza Saldías, por enseñarme la importancia de la rebeldía y de la oposición que dignifica el papel del territorio y de la legítima lucha democrática para el bienestar social; nuestras reuniones siempre han sido edificantes. Quiero expresar mi profundo agradecimiento también al profesor Johnny Tascón, en su ejemplo de utilización de la técnica como base del progreso de la vivencia urbana.

Agradezco a todos los momentos y personas en la vida que me han hecho sentir desorientado porque en mi búsqueda de sentido, lo cual incluye ser profesional de GDU, me han impulsado a ser mejor profesional y persona, entendiendo el reto que se avecina.

Quiero hacer una especial mención a mi tía Carmen y a mi abuela, cuya confianza póstuma en mí y en mi proyecto de vida desde el amor y la seguridad, son lecciones que ni las partidas pueden evitar aprender y edificarse como un ser humano íntegro en sus acciones.

A mi mamá, mis familiares, amigos y personas allegadas, cuyo aliento hace entender el gran significado de lo importante de la consecución de los logros educativos como motivo de transformación y de conciencia.

RESUMEN

El presente estudio quiere analizar la construcción de la dimensión regional como proceso de interacción entre el conjunto de asentamientos humanos y de unas relaciones políticas, jurídicas, históricas, económicas y funcionales alrededor de ese espacio determinado que aborda la interdependencia territorial. A partir de la concepción que la aglomeración urbana es intrínsecamente regional, el trabajo aborda tres casos de estudio: el Randstad en Holanda, el Área Metropolitana de Barcelona y la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca como configuraciones que permiten la formación de acuerdos coordinados básicos para un abordaje integral de la gestión del territorio. De las particularidades de cada caso se elaboran comparaciones que establecen que la configuración de acuerdos regionales es influida por una práctica política y de ordenamiento territorial determinada. Fundamentándose en la comparación, el aparte final el texto establece algunas orientaciones para la consolidación regional en Colombia como proceso de apoderamiento de lo local.

Palabras clave:

Región, sinecismo, autonomía local, coordinación, construcción regional.

ABSTRACT

The present paper has as main objective to analyze the construction of the regional dimension as a process of interactions between a set of human settlements and a set of environment, politic, legal, historic, economic and functional around an specific space, in recognition of the territorial interdependence. With the conception that urban agglomeration is intrinsically regional, the paper studies three cases: the Randstad in Netherlands, the Metropolitan Area of Barcelona and the Regional Planning Table Bogotá – Cundinamarca as configurations that allows basic coordinate agreements for an integrated approach of urban management. By the particularities of each case, comparisons are made with the view that the regional agreements are influenced by a political exercise and also by a specific land use. Building upon the comparison, the text establishes some instructions for the regional process in Colombia as an achievement of local empowerment of democracy.

Key words:

Region, sinecism, local autonomy, coordination, regional construction.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7
1. COMPONENTE TEÓRICO	11
2. RANDSTAD	15
2.1. Datos generales	15
2.2. Estructura del ordenamiento territorial holandés	15
2.3. El proceso de construcción regional del Randstad	19
2.4. Randstad hoy, una construcción regional informal	22
3. BARCELONA	25
3.1. Datos generales	25
3.2. Marco legal	25
3.3. La construcción regional catalana	29
3.4. El desarrollo del AMB	31
4. EL CASO COLOMBIANO	35
4.1. Generalidades y aspecto normativo	34
4.2. El proceso de construcción regional colombiano	38
4.3. La Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca	40
5. ANÁLISIS COMPARADO Y REFLEXIONES PARA COLOMBIA	45
5.1. La dinámica política de la construcción regional	45
5.2. El modelo de ocupación de la interdependencia regional	47
5.3. El aspecto político administrativo del Estado	47
5.4. La utilización de instrumentos de planificación regional	48

5.5 Ámbitos de génesis en la gestión coordinada en los casos de estudio	48
5.6. Papel de otros actores territoriales	49
5.7. Reflexiones para el caso colombiano	50
6. CONCLUSIONES	53
7. RECOMENDACIONES DEL ENFOQUE REGIONAL	55
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

El primer escenario de la búsqueda de la satisfacción de las demandas sociales es la aglomeración en el espacio, el lugar primigenio donde confluyen los intereses de la comunidad. En torno a este juego de intereses y a la participación de la comunidad en la política, el origen de la democracia continúa otorgando hechos muy valiosos a la hora de estudiar las bases de un orden social participativo proyectado en el espacio.

Cuando se habla que la ciudad-estado de Atenas dio lugar al primer intento democrático en el seno de una comunidad política se estableció que tras un proceso de lucha social, los atenienses del común aparte de los aristócratas tenían también acceso a la toma de decisiones en torno a la gestión de lo público. En el momento en que el conflicto social entre estas dos clases requirió nuevas soluciones de corte político para garantizar el orden, se realizó un pacto social en donde se le reconocían de derechos políticos al *demos*, ejemplificado en las reformas de Solón y posteriormente Clístenes. (Roper, 2012)

Clístenes, en su intento por asegurar el orden social, dividió a la ciudad de Atenas territorialmente en *demes*, espacios dedicados a canalizar las demandas sociales ejercidas desde los derechos políticos de la comunidad asentada en donde cada ciudadano en Atenas pudiera tener voz en los asuntos de la polis.

Desde una etapa de génesis de la democracia como proyecto social y político, piedra angular de Occidente, el gobierno de la ciudad necesitó valerse de escalas cercanas al ejercicio de los derechos ciudadanos como única forma de mantener armonía social desde un abordaje coherente atento a la vivencia comunitaria. La democracia y la construcción de la escala local mantienen una relación mutualista edificante.

En los tiempos modernos, el gobierno de la ciudad enmarcado en un proyecto de construcción de Estado – Nación donde la toma de decisión empezó a complejizarse y subir de escalas hasta entes centralizadores que buscan satisfacer las demandas sociales.

Haciendo justicia al proceso, la distribución de poder en escalas debe sustentarse estatalmente en las necesidades inmediatas de la comunidad, que actualmente giran en torno a dos procesos álgidos a escala local y de magnitud planetaria: la erosión del estado nación y la magnitud del fenómeno urbano.

La erosión del Estado Nación es inminente en el proceso de globalización. La liberalización de la economía como proyecto político, el libre flujo de capital y de personas entre las fronteras cada vez más intenso, los avances tecnológicos en comunicación y transporte, entre otros, le restan importancia al papel soberano del estado como garante de las relaciones sociales y espaciales. (Hardt y Negri 2005, pág. 13)

Esta menor capacidad viene acompañada en simultáneo con la importancia del papel de las ciudades en el mundo actual. El Reporte de las Naciones Unidas sobre las Perspectivas Mundiales de la Urbanización, el 54% de la población total vive en áreas urbanas. El fenómeno de la urbanización ha sido de tal magnitud que en 2050 se espera que el 66% de la población mundial sea urbana mientras que en 1950 tan sólo era del 30%. (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales 2014, pág. 1)

El proceso de urbanización contiene en sí mismo transformaciones económicas y sociales que desde las ventajas de la aglomeración han traído mayor movilidad geográfica, mayor expectativa de vida, mejores niveles de educación y cobertura en salud, mayor acceso a servicios sociales, entre otros avances. Las ciudades concentran gran parte de la actividad nacional económica, gubernamental y comercial. Además son centros logísticos que proveen vínculos estratégicos con áreas rurales, entre las ciudades y a través de bordes internacionales. (Departamento de Asuntos 2014, pág. 3)

La otra cara del fenómeno urbano es que las ciudades son más inequitativas que las áreas rurales y millones de personas permanecen en condiciones por debajo de las líneas de pobreza. En algunas ciudades la falta o la imposibilidad de manejar adecuadamente la expansión urbana lleva a efectos como derrames (*sprawls*) urbanos, polución y degradación ambiental acompañados, de patrones de producción y consumo insostenibles. (Departamento de Asuntos 2014, pág. 3)

En vista a lo anterior se precisan nuevos enfoques de gobierno y desarrollo institucional que permitan acercar a la política pública nacional con las necesidades de la población.

Una de estas herramientas es el enfoque regional, como la perspectiva territorial que considera el conjunto de asentamientos y sus relaciones con el entorno, Desde la coordinación entre sus partes conformantes vuelve a la base local y comunitaria a partir de unos escenarios de concertación donde la interdependencia en el territorio de los diferentes asentamientos urbanos genera acuerdos entre los entes locales.

La región como reevaluación del fenómeno de la ciudad y de la reinención del ejercicio de la gestión urbana, reconoce que la relación entre los nodos urbanos y de éstos con el entorno ha sido el

motor de la supervivencia de las ciudades, teorizado en el principio del sinecismo. (Soja 2008, Pág. 42)

El presente trabajo busca analizar la configuración regional de tres casos de estudio que, en base a una construcción de acuerdos coordinados, desarrollan herramientas para la gestión de las problemáticas complejas del fenómeno urbano contemporáneo y es base de la sostenibilidad.

Teniendo en cuenta todo este panorama de reinención de la ciudad dentro del Estado y del proceso democrático que conlleva la satisfacción de las demandas sociales y espaciales contemporáneas, el presente estudio analiza dos casos de construcción regional, que se organizan de manera diversa, considerando las diferencias y especificidades de su geografía, desarrollo histórico, estructura económica y social así como en un marco legal. Estos dos casos de estudio son el Randstad y el Área Metropolitana de Barcelona.

En el primer capítulo se esboza el componente teórico de la región y del ordenamiento territorial, base del examen de los capítulos posteriores. Tras los apartes que corresponden al análisis de los casos de estudio, se establecen algunas comparaciones que permitan generar reflexiones frente al caso de construcción regional colombiana, como ejemplo de pre-regionalidad.

Estas comparaciones pretenden caracterizar el sinecismo desde varias categorías analíticas que muestran la configuración del entendimiento de la interdependencia territorial en cada caso de estudio: se estudia un marco jurídico que establece el ámbito de actuación de los entes territoriales en materia de ordenamiento y su conversión en leyes o normas formales. Este análisis del panorama legal se realiza en conjunto con un proceso histórico-político y socioeconómico de conformación de región, que terminan por establecer la necesidad de un actuar coordinado en base territorial que además pueden llegar a mantener permanencia en el tiempo.

Los indicadores en los que se pretende caracterizar el sinecismo en los casos de estudio intentan establecer las condiciones y las características de generación coordinada de acuerdos desde una "naturaleza" de su ordenamiento territorial y de su construcción regional que puede basarse en relaciones funcionales, en dinámicas políticas y en reivindicaciones histórico-culturales. A partir de ahí, la toma de decisiones puede ser impulsada desde maneras informales de coordinación o de instrumentos jurídicos establecidos a partir de sus propias dinámicas para el desarrollo territorial.

Como construcción social influenciada por diversos actores, la región debe abordar el aspecto político administrativo del Estado que le otorga espacio a la actuación coordinada en el territorio y a

partir de ahí se analiza la conformación de instrumentos de planificación regional. En el otro extremo, se evalúa el papel de los entes locales en la misma construcción, ahora desde un modo ascendente.

Intrínsecamente a la construcción de acuerdos, se analizan los ámbitos de génesis de la negociación y decisiones entre entes territoriales como intentos de lograr una mejor ocupación del suelo ante un uso intensivo proyectado. Así, se busca facilitar aspectos de conformación regional, que desde la especificidad de cada caso de estudio, aportan reflexiones para Colombia y su región central.

1. COMPONENTE TEÓRICO

El establecimiento de la dimensión regional en el estudio de los asentamientos humanos parte del intento por conciliar el ejercicio de la planificación de los núcleos urbanos entre sí mismos y con su periferia rural; intentando cambiar una visión que mantiene una perspectiva unilateral por otra más incluyente y asertivo. Este paradigma se fundamenta en la interdependencia de las funcionalidades en la ocupación del territorio hacia la creación de unas medidas de gestión a escala, incluyentes y capaces de responder a los desafíos contemporáneos.

Las redes de ciudades y las relaciones con su entorno de soporte han sido un hecho que acompaña el intento civilizador a lo largo de los siglos, por lo que necesariamente las problemáticas urbanas y las demandas de los habitantes de los asentamientos tienen efectos a una escala que trasciende fronteras y jurisdicciones.

Pese a esto, las prácticas en la gestión del territorio muchas veces han obviado este hecho desde el ejercicio de las jurisdicciones administrativas ajenas al territorio; que al no ser divisiones espaciales funcionalmente efectivas, imponen visiones cortas y sesgadas sin coordinar sus esfuerzos con otras escalas y niveles. Esto ignora la naturaleza del continuo territorial como sistema de soporte de cualquier actividad económica, política o social suscitada por la aglomeración.

Esto genera que los problemas de la ciudad y las demandas de sus habitantes tengan respuestas sectoriales carentes de la coordinación necesaria que plantea el hecho urbano contemporáneo, superados en el establecimiento de lo regional

Basado en éste, el presente texto quiere dilucidar algunos de esos procesos que traspasan una única jurisdicción o visión del territorio y consideran múltiples y diversos centros urbanos como el fundamento de la gestión y el desarrollo espaciales.

Un asentamiento humano no puede pensarse, entenderse ni mejorarse sin tener en cuenta sus interacciones con otras ciudades, con el medio ambiente o con sus flujos de información con la red de ciudades nacional o global. En este sentido, el abordaje regional garantiza incluir dicha interdependencia, que tiene un papel aún más importante en la tendencia urbana en la que se encuentra el planeta.

Esta interdependencia está incluida en el concepto de *sinecismo*; un término acuñado por el investigador Edward Soja, que proviene del griego *synoikismós*; que significa cohabitación, en el intento

por caracterizar que aquellos motivos de aglomeración urbana necesariamente tienen efectos en su entorno. (Soja 2008, Pág.42)

El sinecismo parte de afirmar que toda ciudad hace parte de un sistema; una red interconectada de asentamientos de varios tamaños que interactúan dentro de unos límites definidos. La ciudad o el asentamiento humano tienen efectos territoriales y funcionales más amplios en su actuación inmersa en un sistema regional.

La región, este sistema de soporte que posibilita al asentamiento humano, tiene una amplia trayectoria conceptual como una definición con muchos matices. En este caso, el concepto puede definirse de acuerdo a enfoques característicos que le dan prioridad a algunos elementos que connotan el hecho urbano-regional.

El enfoque tradicional establece que una región puede definirse como una unidad o espacio limitado geográficamente regidos bajo algún principio organizacional, siendo un bloque de construcción del estado nación y parte formante de su jerarquía como fuente receptora de su legitimidad. Una región también puede definirse como una unidad territorial formada en base a patrones relativamente estables. (Ellingsen y Leknes 2012, Pág. 229)

Otros nuevos enfoques proponen que una región es más que una delimitación física y funcional; no son unidades espaciales limitadas sino que están constituidas por redes inmateriales. Esto implica que las regiones son conexiones no permanentes de instituciones, objetos y prácticas envueltas en procesos transregionales (Ellingsen y Leknes 2012, Pág. 229) y corresponden a productos de conjuntos complejos de relaciones sociales. (Suorsa 2014, Pág. 208)

Los enfoques expuestos pueden ser compatibles: los elementos del sistema regional mantienen su integridad espacial en virtud de su posición en un conjunto de vínculos o relaciones.

En una perspectiva constructivista la región incluye elementos materiales e inmateriales que son influenciados por elementos geográficos así como por ideas y construcciones compartidas del concepto de región, en donde, para efectos del presente estudio, los discursos y las prácticas también son ejercicios de definición regional.

En función con otros niveles, la región necesariamente está inmersa en procesos políticos, económicos y culturales más amplios, siendo producto de prácticas sociales así como de relaciones de poder, por lo que su proceso de construcción podría ocurrir a diferentes escalas territoriales: desde el espectro de lo local hasta lo nacional. La formación de una región es permeable a asuntos como la

política pública a nivel nacional, la legislación, el sistema nacional del medio ambiente, entre otros; las construcciones nacionales como el ordenamiento territorial influyen en la consolidación regional. (Suorsa 2014, Pág. 208)

El ordenamiento territorial como instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, es una práctica de construcción regional en tanto busca, a partir de decisiones sobre el territorio facilitar el desarrollo territorial económicamente competitivo. (Ley 1454 de 2011)

Intrínsecamente, el ordenamiento territorial influye y es influido simultáneamente por la región tanto como hecho material como por práctica social.

Dos casos de construcción regional en su doble dimensión de práctica social y además de realidad física son el Randstad y el Área Metropolitana de Barcelona AMB, que corresponden a dos categorías conceptuales.

El modelo de ocupación del Randstad puede ser explicado por el concepto de Región Urbana Policéntrica (PUR por sus siglas en inglés), en donde existen dos o más ciudades separadas sin algún centro dominante; tienen una proximidad razonable y están bien conectadas. (Bailey y Turok 2004, Pág. 699)

De las ventajas de este modelo se establece que puede proveer una aglomeración mayor para los negocios en la región en tanto los atributos de cada ciudad se unen, por ejemplo un mercado laboral más grande o la utilización de servicios especializados como aeropuertos o centros de investigación. (Bailey y Turok 2004, Pág. 699)

La interacción entre locaciones vecinas le permite a las ciudades desarrollar y explotar complementariedades y sinergias entre diferentes localizaciones; lo que es denominado complementariedad funcional. Al favorecer la interacción entre distintos nodos, cada uno puede desarrollar especializaciones en áreas en donde tenga ventajas comparativas.

Además de estas ventajas en el orden económico del establecimiento de una Región Urbana Policéntrica, este modelo de región permite mantener las tendencias de crecimiento estables sin perjudicar el ambiente natural. El objetivo de la PUR es controlar el “derrame urbano” y la congestión mediante la gestión de la presión del crecimiento hacia lugares fuera de las ciudades más grandes o centros históricos buscando una red de centros satélites. (Bailey y Turok 2004, Pág. 700)

Por su parte, el Área Metropolitana de Barcelona es una aglomeración urbana conformada por distintas unidades territoriales administrativas, constituyendo una unidad compleja y coordinada de funcionamiento y gestión. (Van Treek 2007, Págs. 7-19)

Esta aglomeración resulta de un incremento poblacional en las periferias de las ciudades por procesos de migración. Además; es producto de un proceso de desarrollo endógeno que constituye un espacio supra-local que obliga una asociación de varias comunidades en torno a un centro urbano como polo de crecimiento, en búsqueda de la mejora de competitividad. (Dumitrica y Dinu 2013, Pág.122)

El espacio metropolitano comprende una red conformada por un nodo principal y nodos secundarios caracterizados por un rango amplio de especializaciones económicas, que en términos de densidades corresponde a un gran número de habitantes viviendo en o alrededor de un centro urbano. (Dumitrica y Dinu 2013, Pág.123)¹

Los siguientes capítulos buscan dilucidar el proceso de construcción regional en cada uno de los casos de estudio y analizar el papel del ordenamiento territorial en la construcción de acuerdos, que reconocen la interdependencia del fenómeno urbano.

¹ La base teórica del desarrollo regional del presente texto está incluida dentro del Proyecto de Grado, realizado en 2014 – II.

2. RANDSTAD

2.1. Datos Generales

El Reino de los Países Bajos, el país que engloba el Randstad, es una monarquía constitucional con un régimen político unitario y descentralizado. Desde 1848 su sistema administrativo determina que existen tres niveles de gobierno: el nivel nacional, el nivel provincial y el nivel local. (Asociación de Municipalidades Holandesas, 2008, pp. 14-15)

El Randstad significa en holandés “La Ciudad Anillo” y no es un constituyente formal de la administración territorial holandesa. Tiene 7 millones de habitantes que están dispersos en 175 municipalidades y cuatro provincias. No tiene límites oficiales pese a que en la práctica de la planeación urbana, se concibe como una región esencialmente policéntrica, dominada por cuatro ciudades: Amsterdam, Rotterdam, La Haya, Utrecht. (Lambregts 2008, Pág. 49)

Estas ciudades están separadas por el famoso “Green Heart”. El resto de asentamientos está formado por núcleos mucho más pequeños y son de carácter suburbano o rural. De esta manera la región tiene casi el 45% de la población holandesa y alrededor del 50% de los empleos del país, ocupando tan sólo el 16% de la superficie total, siendo considerada como el motor y el núcleo económico del país. (Lambregts, 2008, Pág. 49)

2.2. Estructura del ordenamiento territorial holandés

La estructura del gobierno holandés fue establecida en la Constitución de 1848 en donde la estructura del gobierno determina que es un estado unitario descentralizado: las provincias y las municipalidades mantienen su autogobierno y mantienen la potestad para legislar autónomamente. La co-administración es un arreglo básico entre los entes territoriales que incluye en la formulación y ejecución de sus políticas a las provincias, a las municipalidades o a ambas. La filosofía del gobierno es que la unidad no puede ser impuesta desde arriba por el nivel central, sino que debe provenir de una pluralidad de fuerzas que encaminan la solución de sus diferencias en un diálogo. (Programa ESPON, 2012, Pág. 3)

La base legal e institucional del sistema de planeación física del país está consignada en el Spatial Planning Act de 1962. De acuerdo al documento, la idea es que el planeamiento espacial nacional debe ser visto como una actividad coordinada, cuyos instrumentos provienen de la interacción entre sectores transversales como transporte, vivienda o agricultura. Los procesos jurídicos son raramente utilizados y se prefieren procesos mucho menos regulatorios.

Asegurar esta práctica de coordinación institucional es permitido gracias al Comité Nacional de Planeación Espacial, encargado de desarrollar un marco político en el ámbito de planeación espacial que tenga en cuenta toda la administración que se encargue de administrar el desarrollo territorial, preparando la toma de decisión al más alto nivel. (Programa ESPON, 2012, Pág. 3)²

Teniendo en cuenta la división en tres niveles del gobierno holandés, las competencias en ordenamiento territorial que le corresponden a cada nivel establecen responsabilidades determinadas al gobierno local, provincial y nacional que también, contemplan mecanismos de cooperación entre los mismos, de forma coherente con el principio de co-gobierno imperante en el sistema administrativo del país. (Gobierno de Holanda 2015, parr.5)

Frente a la planeación espacial, los entes de los tres niveles de gobierno plantean visiones espaciales consignadas en *policy papers*, que describen los desarrollos espaciales que esperan además del como esos desarrollos serán implementados.

La planeación espacial y su implementación son, en tanto como sea posible, formadas a nivel municipal. Éstas tienen la capacidad de establecer las regulaciones basadas en el conocimiento de la situación local. El estado se enfoca en materias que son de importancia para todo el país, como mejorar la accesibilidad. Estos intereses nacionales son establecidos en la Visión Espacial en Infraestructura y Planeación. (Gobierno de Holanda 2015, parr.3)

De acuerdo al Spatial Planning Act, las provincias se enfocan en intereses como el manejo del paisaje, la preservación de espacios verdes, consignadas en las visiones espaciales provinciales. Por su parte, las municipalidades también desarrollan visiones espaciales.

En el ejercicio de las competencias otorgadas, las finanzas de los entes territoriales en Holanda tienen un carácter centralizado; mientras el Estado reinvierte gran proporción en los entes locales y regionales, los impuestos en estas escalas son muy limitados.

² El planeamiento holandés, al pasar por varios niveles gubernamentales y departamentales ha sido nombrado con un "enfoque integral comprehensivo" en la literatura internacional.

Tanto las provincias como las municipalidades adoptan sus propios presupuestos, y las primeras ejercen control fiscal sobre las segundas. A través de un marco normativo, el Concejo provincial y el Concejo local son las autoridades competentes para el desarrollo de sus finanzas. (Warmelink 2002, Local government in the Netherlands)

El presupuesto destinado a los entes territoriales está destinado a cubrir las tareas autónomas de la localidad y las designadas de niveles provinciales o nacionales. Está organizado de tal manera que las municipalidades son compensadas por la mayoría de los costos que deben suplir por las contribuciones de los fondos nacionales. (Asociación de Municipalidades Holandesas, 2008, pp. 53-56)

Existen dos fondos que el Estado transfiere a los municipios y son fuente principal de financiación: "Ear maked funds". Cubre los costos cubiertos por los municipios en áreas como los servicios sociales, la educación primaria y la renovación urbana. El Consejo no puede relocalizar estos fondos y representan alrededor del 27% del ingreso municipal. (Asociación de Municipalidades Holandesas 2008, pp. 53-56)

"General Grant" representa el 33% del ingreso municipal. Está creado con el fin de mejorar los servicios sociales a partir de un mismo nivel de impuestos para todas las municipalidades. Esto trabaja con un sistema de reparto basado en el número de habitantes, viviendas, si un municipio es un centro de servicios para la región o no, así como su tamaño físico. (Asociación de Municipalidades Holandesas 2008, pp. 53-56)

Aparte de esto, las localidades tienen fuentes limitadas de ingreso, como impuestos en la propiedad, manutención de perros, turistas, tierra, así como cuotas administrativas y cargos. En conjunto, estos cubren 16% del ingreso municipal.

En materia de ordenamiento cada uno de los niveles cumple con las siguientes funciones. (Asociación de Municipalidades Holandesas 2008, pp. 53-56)

Nivel Nacional. El gobierno prepara planes nacionales en cuanto a su ordenamiento territorial para organizar las actividades de reconstrucción y reconfiguración de actividades que resultan del crecimiento económico y una población creciente. Los planes integran todos los aspectos espaciales y desarrollan el marco para el desarrollo espacial de Holanda en su totalidad, así como de los planes espaciales a nivel provincial y local. (ESPACE Apéndice 3b, Pág.2)

Nivel Provincial. Desde la década de los 60, las provincias preparan planes regionales para regular el ordenamiento territorial. Parten de lo decidido por el plan nacional y esbozan los criterios

generales en donde la agricultura, la naturaleza y la recreación pueden ser desarrolladas o existentes y donde hay espacio para los establecimientos comerciales, oficinas o industrias. (Asociación de Municipalidades Holandesas 2008, Pág. 25)

Existen también los llamados Planes de Borde (Provincial Surroundings Plan or Provincial Development Plan). Ejemplos se pueden encontrar en las provincias de Drenthe, Friesland y Limburg. (ESPACE Apéndice 3b, Pág.3)

Las provincias también tienen la capacidad de hacer regulaciones vinculantes en el uso del suelo, utilizando un plan provincial del uso de la tierra o mediante un procedimiento independiente a este nivel territorial. Esta competencia está reservada, a proyectos de importancia provincial. (Programa ESPON 2012, Pág. 3)

Se reservan el derecho de establecer planes de integración en el caso en el que los planes de uso del suelo de dos municipios se contradigan, mediante una revisión al contenido de los documentos municipales. (EMI 2012, Pág. 8)

Nivel local. Los planes más concretos son desarrollados a nivel local y son llamados bestemmingsplannen o planes de uso de la tierra.

En el plan de usos se establecen normas y regulaciones sobre el uso del suelo y contienen normas sobre la altura máxima y ancho de los edificios y construcciones. (Asociación de Municipalidades Holandesas 2008, Pág. 44)

El número de municipios viene disminuyendo porque áreas de administración y servicios requirieron una mayor fuerza administrativa y organizacional, por lo que municipios vecinos se fundieron. Es un proceso coordinado que continúa su curso actualmente.

A partir de lo estipulado en el Acto de Planeación Espacial, existen dos documentos de planeación principales: un plan estratégico y un plan vinculante. Mientras la planeación indicativa estratégica está organizada en visiones estructuradas donde se esbozan los lineamientos generales de los desarrollos espaciales para un área en particular, las decisiones legalmente vinculantes y prescriptivas están consignadas en el plan de uso de la tierra. Estos planes de uso del suelo tienen una vigencia de 10 años. Para proyectos más pequeños, se diseña un plan de proyecto. (Programa ESPON, 2012, Pág. 12)

2.3. El proceso de construcción regional del Randstad

La noción de Randstad surge en 1930 como un patrón excepcional policéntrico no sólo por su forma sino además por la ausencia de una ciudad predominante. En grandes líneas, las ciudades y provincias mantienen el equilibrio, lo que permite la conservación del “Corazón Verde” como tradición del planeamiento urbano holandés durante todo el siglo XX hasta la actualidad.

Es importante efectuar en primer lugar un recorrido cronológico del Randstad, en tanto su consolidación como concepto de planeamiento regional en Holanda incidirá directamente en un debate político y una tensión territorial.

Durante la Conferencia de la Asociación Internacional de Ciudades Jardín de 1924 se hace la primera referencia al término Randstad, como una forma de mostrar la configuración de las principales ciudades holandesas frente a un terreno verde sin urbanizar. Los fenómenos urbanos de la posguerra como la densificación de las ciudades del occidente de Holanda a causa del desarrollo industrial, suscitaron nuevas problemáticas como el crecimiento dispar en el país, lo que hizo que se pensara en una estrategia donde se pudiera repartir este desarrollo de una manera equitativa y equilibrada, que permitiría además velar por los bienes naturales. (Faludi 1994, Pág.4)

Albert Pesman, director de las aerolíneas nacionales mencionó el término “Randstad Holland” en una comunicación al Ministro de Asuntos del Interior; todos los actores componentes hacen parte de un entorno urbano más grande (ciudades de Amsterdam, Haarlem, Leiden, Wassenaar, La Haya, Delft, Schiedam, Rotterdam y Dordrecht) por lo que es necesario poder conectar las vías y trabajar en simultáneo por evitar crecimiento espontáneo. (Faludi 1994, Pág.4)

El Randstad se empieza a manejar como un asunto de planeamiento nacional; le otorga un peso político importante al establecimiento de la región en el ordenamiento territorial holandés. Los planeadores de la época aborrecen la densificación extrema en un espacio reducido (metropolización) y promueven el equilibrio entre ciudades y villas.(Faludi 1994, Pág. 5)

Durante las décadas posteriores, el término Randstad funcionó como un intento de dispersar el desarrollo industrial y desconcentrarlo de esta región, propendiendo por el bienestar de los habitantes que pueden verse afectados ante las asimetrías en la utilización del suelo.(Faludi 1994, Pág. 5)

Al pasar los años progresivamente se le otorgó un papel importante a los estudios de planeación comprensivos. En 1953 el gobierno nacional le pidió a las provincias de Holanda del Sur, Holanda del Norte y las ciudades de Ámsterdam, Rotterdam y La Haya adelantar un estudio conjunto sobre el desarrollo territorial de la región, organizados en una "Comisión de Trabajo para Holanda Occidental"³

La Comisión fue un hito en la formación del Randstad como objeto de planeamiento ya que produjo dos estudios: "The West and the Rest of the Country" y "El Desarrollo de Holanda Occidental", en donde se muestra la intención de preservar la tierra agrícola, coordinar el desarrollo urbano, y diferenciar los centros históricos como diferentes entidades físicas para controlar el crecimiento suburbano y poner énfasis de nuevos pueblos satélite. (Faludi 1994, Pág. 8)

En segundo lugar, la Comisión tuvo un papel en la protección del centro verde ante la urbanización e industrialización, permitió concebir en toda ocasión el concepto de Green Heart en conjunto con el de Randstad. Pese a que esta "área central" no había sido entendida aún como un escenario de sostenibilidad y existían planes para desarrollar a gran escala este territorio, el gobierno decide preservarlo como una realidad regional, enfatizando la necesidad de mantener el área agrícola. (Faludi 1994, Pág. 5)

Posteriormente, el fenómeno que precisa coordinación es el desarrollo suburbano, que hubiera podido poner en peligro la estructura urbana y la conservación del Corazón Verde. Esto no ocurrió gracias a la cooperación entre provincias y las grandes ciudades que establecieron estrategias conjuntas para solucionar problemas de vivienda sin comprometer la estructura territorial deseada⁴. La cooperación inter-institucional fue garantizada gracias a la creación de una Comisión que se encargó de coordinar los subsidios otorgados a través de las entidades gubernamentales, lo que fue una razón suficiente para que este crecimiento fuera canalizado exitosamente y las áreas de expansión fueran las contempladas para evitar el crecimiento suburbano. (Faludi 1994, Pág. 9)

La década de 1980 en contraste, fue un período de crisis económica, y las prácticas del estado de bienestar fueron reevaluadas hacia tendencias de descentralización, privatización y desregulación. Aspectos como la internacionalización, la prosperidad económica y el cambio tecnológico fueron

³ Esta naturaleza compartida de los estudios y de las decisiones corresponde a una práctica y política muy común en Holanda. Las comisiones de trabajo son elementos informales de la formación de consenso en torno a la construcción regional, como se podrá ver en el transcurso de la formación institucional del Randstad. (Faludi 1994, Pág. 5)

⁴ Por ejemplo, estableciendo límites en la construcción de vivienda en los municipios ubicados en el Green Heart o estableciendo subsidios a nuevos municipios para atraer la población a estos lugares. (Faludi 1994, Pág. 9)

primordiales en el establecimiento de nuevos conceptos de desarrollo regional como el llamado "Anillo Urbano de Holanda Central", que está compuesto por el Randstad más cinco ciudades intermedias, abarcando un área poblada por más de 10 millones de habitantes, 2/3 de la población holandesa para ese entonces. (Faludi 1994, Pág. 11)

Durante los años 90, las capacidades de los gobiernos locales para organizarse aumentaron a través de anexiones y la promoción de uniones entre municipios, la introducción de marcos legales para cooperación intermunicipal y la introducción de ciudades región. Sin embargo la capacidad institucional del Randstad se mantuvo débil. En este panorama, los *aldermen*⁵ de Amsterdam, Rotterdam, Utrecht y La Haya, argumentando que las esferas de influencia de las cuatro ciudades se empiezan a superponer, optan por presentar la Declaración de la Deltametrópolis en 1998. (Lambregtsy Janssen-Jansen 2008, Pág. 50)

En un entorno de búsqueda de competitividad internacional se hace necesario unir fuerzas, desarrollar una visión común y cambiar competencia intra-regional por cooperación. Esta iniciativa resultó pronto en la fundación de la Asociación de la Deltametrópolis como un ente informal que tenía como finalidad la transformación del concepto impreciso de Randstad en una más coherente "Deltametrópolis", mediante la consecución de estudios de investigación además de estimular el intercambio profesional entre las partes integrantes del Randstad. (Lambregtsy Janssen-Jansen 2008, Pág. 50)

La consulta política entre el Randstad y el gobierno central fue facilitada por el Comité Administrativo para el Randstad, mediante el Quinto Reporte Nacional de Planeamiento Espacial, publicado en 2001, que dividió al país en 4 megaregiones, dentro de las cuales estaba la región occidental (que incluye al Randstad) y corresponde al nivel 1 europeo NUTS.

Sin embargo, durante la primera década del siglo XXI, la coyuntura política que pretendía darle mayor peso institucional a la región nunca se volvió realidad. El Quinto Reporte nunca llegó a tener estatus oficial. (Lambregtsy Janssen-Jansen 2008, Pág. 50)

Los sucesivos gobiernos tendrían diferentes visiones y perspectivas frente a la capacidad institucional del Randstad, quitándole o dándole apoyo a esta construcción regional. Esto terminó por

⁵ Los *aldermen* son funcionarios públicos que corresponden a un nivel municipal y se dedican más que a la toma de decisión, a favorecer políticamente proyectos municipales particulares a través de *lobby*. Trabajan para el alcalde directamente y su número varía de acuerdo con el tamaño poblacional de la municipalidad. (Asociación de Municipalidades 2008)

dividirlo en cuatro grandes áreas para el desarrollo de programas (North Wing, South Wing, Utrecht Area y el Green Heart), sin la necesidad de un Comité Administrativo como si lo existió en 2001.

Ante los obstáculos frente a esta formalización del proceso regional del Randstad, las actividades colaborativas informales entre las partes integrantes del Randstad fueron intensificadas bajo formas como la denominada North Wing Conference: Amsterdam y Utrecht, y la South Wing Platform: Rotterdam y La Haya, que funcionalmente⁶ corresponden de una manera cercana a las relaciones actuales.

Esta breve cronología de la noción de Randstad es importante en la medida en que matiza y argumenta la naturaleza de la construcción regional actual en términos de competencias, administración, gestión y ordenamiento urbano regional. Pese a que es un antecedente directo de la formación de otro tipo de estructuras regionales como el Área Metropolitana de Ámsterdam, el entendimiento como Ciudad Anillo desemboca en la división del Ala Sur y el Ala Norte como resultado de un proceso de construcción regional específico a las condiciones holandesas.

2.4. Randstad hoy, una construcción regional informal

La ausencia en la formalización del Randstad como una entidad regional reconocida y participante del ordenamiento territorial holandés no implica que la construcción de su noción no continuara de manera paralela e informal en dos "alas", la Norte: compuesta por Ámsterdam y Utrecht; y el ala sur: La Haya y Rotterdam.

Estas dos agrupaciones son herederas del proceso de construcción regional del Randstad hasta la actualidad y constituyen un intermedio actual entre las ciudades región, desarrolladas jurídica y administrativamente reconocidas, mencionadas en un anterior aparte, y la noción tradicional del Randstad como anillo urbano durante el siglo XX. Sus actividades constituyen un proceso de formación regional en la creación de espacios de consenso que permitieron la articulación entre los diferentes entes territoriales integrantes. (Haran 2010, Pág. 128)

El Ala Norte del Randstad. Noordvleugel. Compuesta por 36 municipalidades y dos provincias, habitada aproximadamente por 2,2 millones de personas. En 1998 se organizó el foro "Cooperación

⁶ Dada la importancia tradicionalmente otorgada a los estudios que sustenten la construcción regional en los Países Bajos, el Reporte Territorial de la OECD del 2007 es uno de los que establece que pese a que el Randstad sea aún una entidad *funcionalmente débil* como un todo, existe oportunidad para sus alas Norte y Sur.

Regional Ámsterdam”, que resultó en el lanzamiento de una plataforma de coordinación denominada “El Ala Norte”. (Haran 2010, Pág. 128)

Esta división fue acogida por el gobierno central en sus ejercicios de planeación económica, y facilitó la delegación de tareas específicas a cada actor regional. Para el caso del Ala Norte, el Ministro de Planeamiento Espacial tuvo como encargo el desarrollo de 150.000 viviendas nuevas⁷ para 2030, lo que llevó a las diferentes partes integrantes del Ala Norte a organizar conferencias ad hoc para responder a la tarea impuesta por el gobierno holandés. Ambas alas fueron base de los programas de desarrollo ministeriales para promover coherencia entre diferentes ámbitos de política pública, y agilizar la ejecución de proyectos estimulando las consultas entre el gobierno central y la región⁸.

El Ala Norte, como una organización de colaboración voluntaria se centró en dos actividades de concertación. La primera se centró en la conducción de conferencias que se trazaban encontrar soluciones a la localización de 150.000 nuevas viviendas en donde todas las municipalidades y provincias tuvieron participación. En éstas, las partes colaboradoras formulaban colectivamente y declaraban públicamente sus perspectivas al respecto de varios asuntos económicos espaciales. Las decisiones tomadas no eran vinculantes y dependían de la adopción de esos acuerdos por las partes participantes. (Haran 2010, Pág. 130)

El segundo componente del trabajo fueron las consultas entre los grupos temáticos para elaborar las perspectivas generales acordadas durante las conferencias. Estos grupos estaban compuestos por los *aldermen*, encargados de velar por la coherencia entre los ámbitos de colaboración e intervenía únicamente cuando surgían dificultades o conflictos. (Haran 2010, Pág. 130)

Entre 2001 y 2008, el Ala Norte organizó varias líneas de concertación regional en torno a los ámbitos de interés de las municipalidades y los objetivos establecidos por el gobierno central en temas como la distribución regional de vivienda, el transporte, las condiciones de accesibilidad, la economía regional y el paisaje. (Haran 2010, Pág. 130)

La segunda plataforma de coordinación fue el Ala Sur o *Zuidvleugel*, que corresponde al área densamente poblada de la provincia de South Holland de aproximadamente 2400 kilómetros

⁷ Lo importante que es organizar el planeamiento espacial en torno a un objetivo común que suscita cooperación entre las partes.

⁸ El Ala Norte en 2007 fue replanteada de nuevo, así como los proyectos en curso, en torno a la noción de Randstad, de acuerdo a las nuevas directrices de las administraciones de esos momentos. En 2008, fue sucedida en tareas, enfoques y actividades, por el Área Metropolitana de Ámsterdam, que cae en la categoría de Asociación Regional Colaborativa (Haran 2010, Pág. 128).

cuadrados, habitada por 3,5 millones de personas. Estas densidades no están concentradas en un solo centro; se distribuyen en las dos ciudades de La Haya y Rotterdam. (Balz 2014, Pág. 876)

En 2000 se constituyó la llamada Plataforma Administrativa del Ala Sur compuesta por ocho actores: la Provincia de Holanda del Sur, cinco órganos de cooperación regional incluyendo las ciudades región de Rotterdam y La Haya, la región de Holland Rijnland, las ciudades de Drecht y Midden Holland, y las municipalidades de Rotterdam y La Haya. Esta plataforma se centra en la generación de acuerdos sobre proyectos e inversiones sin transferencia de competencias, similar a lo ocurrido en el Ala Norte. (ESPON TANGO 2013, Pág. 10)

En noviembre de 2013, las ocho partes integrantes del Ala Sur establecen una Agenda Adaptativa con el propósito de establecer una mejor relación en el trabajo coordinado entre el gobierno, los agentes privados y la sociedad civil.

De acuerdo a esta agenda, la visión del Ala Sur a 2040 es que su posición como región competitiva se mantenga entre las 10 regiones más competitivas de Europa a partir de tres estrategias:

1. Incrementar la coherencia entre la actividad industrial y el sector servicios, apoyando las actividades emergentes en el sur del Randstad.
2. Desarrollar áreas urbanas metropolitanas coherentes promoviendo la interacción, urbanización y optimizando la accesibilidad a equipamientos y áreas naturales.
3. Favorecer una economía circular, energía sostenible y provisión de agua potable minimizando el impacto de las inundaciones. (Zuidvleugel 2013, parr. 6)

El Randstad desde un concepto de planificación urbana a principios hasta como una realidad funcional del ordenamiento territorial holandés, termina en escenarios de coordinación intergubernamentales informales en su naturaleza y reconocidos por el Estado. Siendo un espacio de diálogo en los Alas Norte y Sur permite centralizar la pluralidad de las fuerzas políticas en un entorno en donde el consenso es base para el desarrollo territorial.

3. BARCELONA

3.1. Datos generales

El Área Metropolitana ⁹de Barcelona (AMB) es la región que corresponde al territorio metropolitano de Barcelona, que tiene una superficie de 636 km² y 3'239.337 habitantes, con una densidad de 5.093 habitantes/km²compuesta por 36 municipalidades. (Área Metropolitana de Barcelona, parr.1)

El análisis normativo, como ya se ha establecido en los marcos generales de estudio, es imprescindible para entender la concepción de región en el ordenamiento territorial español.

3.2. Marco legal

España es una monarquía parlamentaria, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. (Artículos 1 y 2 de la Constitución Política Española)

La organización estatal está compuesta por municipios, provincias y Comunidades Autónomas, las cuales normativamente gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. (Artículo 137)

La Constitución consigna varios niveles de administración territorial, en los cuales la Comunidad Autónoma y los municipios tienen incidencia en el ordenamiento del suelo.

La Comunidad Autónoma es básica en el ordenamiento territorial español; como resultado del reconocimiento de nacionalidades históricas, les otorga autonomía fiscal y política para la gestión de los recursos. Éstas son las provincias que mantengan características históricas, culturales, históricas y económicas podrán acceder a su autogobierno, siendo las competencias de ordenación territorial centrales para su ejercicio de autonomía. (Artículo 143)

Las competencias de dichas Comunidades concernientes al ordenamiento territorial son:

"1. Organización de sus instituciones de autogobierno; 2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio [...] 9. La gestión en materia de protección del medio ambiente." (Artículo 148).

⁹En el manejo de este *urban sprawl*, el área metropolitana es una forma de entender y de desarrollar el territorio desde el papel y la naturaleza de los asentamientos urbanos e interacciones que componen un espectro regional.

Con base al artículo 147, las Comunidades pueden formular sus respectivos Estatutos como norma institucional básica que les permite establecer la forma de cumplir con sus competencias especialmente en la actuación y ordenación del territorio.

De acuerdo a la distribución de recursos determinada por la Constitución Española en el reconocimiento de la autonomía de los entes locales, las Comunidades Autónomas disponen de ingresos cedidos por parte del Estado, sus propios impuestos, las transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones del Presupuesto General del Estado. Pueden decidirla estructura de sus gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos. (Alonso, Pág. 18)

El Artículo 86 del Estatuto establece que el municipio es el ente local que fundamenta la organización territorial catalana y el escenario de participación de la comunidad en los asuntos públicos.

Pese a que el Estatuto no haga referencia de forma implícita al establecimiento de un Área Metropolitana, aparte de establecer un régimen especial para el municipio de Barcelona, define otros entes de carácter supramunicipal como la Comarca y la Veguería. (Artículos 90 – 92)

El Artículo 149 del Estatuto determina que la Generalitat puede establecer las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones concernientes; así mismo puede formular y regular las figuras de planeamiento territorial.

Cabe resaltar que entre las competencias otorgadas a sí misma, se da la potestad de determinar medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

Finalmente, el numeral 5 de dicho artículo determina las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de urbanismo teniendo competencia en frente a la regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos y también sobre la regulación del régimen jurídico de la propiedad.

Haciendo un breve análisis del rasgo normativo, que existan competencias de la Generalitat en materia de ordenamiento territorial en conjunto con los entes locales de la Comunidad Autónoma implica necesariamente que existe un nivel de coordinación entre los dos niveles de gobierno para la ordenación y la gestión del territorio, y que el equilibrio territorial es una directriz que en un principio está incluida dentro de esta articulación.

Desarrollando el papel central del municipio, el artículo 84 del mismo Estatuto en mención, que se refiere a las competencias otorgadas a los entes locales, les da la autoridad para ejercer en los ámbitos concernientes al ordenamiento territorial de la siguiente forma:

- “2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes:
- a. La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.
 - b. La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial.
 - c. La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad.
 - d. La regulación y la gestión de los equipamientos municipales” (Artículo 84).

La autonomía fiscal de los entes locales en España tiene un aspecto transnacional interesante de analizar: España está suscrita a la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que le otorga los parámetros para la gestión del autogobierno de las entidades locales así como los recursos financieros suficientes para el ejercicio de sus competencias. (Artículos 3 y 4) Los entes locales tienen ingresos producto tanto de sus impuestos como de las transferencias de las Comunidades Autónomas correspondientes y otras entidades locales contempladas en la Constitución.

La autonomía financiera de los entes locales es similar a la establecida al nivel autonómico, sin embargo la diferencia reside en que mientras las Comunidades Autónomas tienen la potestad legislativa para organizar sus finanzas, los presupuestos locales están regidos por normas nacionales. (Alonso, Pág. 21)

La construcción del Área Metropolitana de Barcelona está reconocida por medio de la Ley 31/2010, cuya configuración es resultado de un proceso de construcción regional, dándole personería jurídica y autonomía plena.

La ley reconoce que existe un espacio de relaciones funcionales, concurrencia urbanística, uso común de suministros y servicios que generan particularidades y necesidades específicas al entorno barcelonés, por lo que su administración debe ser una herramienta efectiva de gestión.

El Área Metropolitana, de acuerdo al Artículo 3 de la Ley tiene la potestad de planificación y programación. A partir de esto, desarrolla su institucionalidad según el Artículo 4 en el Consejo Metropolitano, integrado por todos los alcaldes de cada municipio del ámbito metropolitano y los concejales elegidos por los municipios; el presidente, la Junta de Gobierno y la Comisión Especial de Cuentas.

El Artículo 15 de Planificación y Programación de los servicios metropolitanos le otorga a la AMB la potestad de establecer el Plan de Actuación Metropolitano, el cual establece las directrices y todo el ejercicio de planeación necesario para la prestación y establecimiento de servicios metropolitanos.

El Área Metropolitana participa en la formulación y tramitación del Plan territorial general de Cataluña, además de la formulación de los planes territoriales parciales correspondientes al ámbito territorial y que afectan las competencias del mismo AMB.

Aparte de estas tareas, puede proponer a los órganos competentes la formulación de instrumentos de ordenación territorial, parcial, sectorial y paisajística en su ámbito.

Los instrumentos más importantes en ordenamiento y la planificación territorial del Área Metropolitana de Barcelona, incluidos en las competencias del AMB (Artículo 21) son el Plan Director Urbanístico Metropolitano y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano.

El Plan Director Urbanístico tiene como objetivo establecer los elementos estructurantes de la ordenación territorial del AMB, las determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de las personas y mercancías, así como el transporte público metropolitano. El Plan establece además las medidas de protección del suelo no urbanizable, delimita las reservas del mismo para las infraestructuras y sistemas generales, define las políticas metropolitanas de suelo y vivienda, y las políticas de actividad económica. (Artículo 22)

El plan además debe clasificar el suelo del ámbito metropolitano y fija los criterios para calificar el suelo urbano y urbanizable, estableciendo las magnitudes de edificabilidad, usos, densidades y reservas de sistemas para el desarrollo del suelo urbanizable, garantizando el uso racional del territorio.

Una provisión importante a nivel normativo que expresa claramente el nivel de articulación entre el gobierno local metropolitano y el gobierno catalán es la congruencia entre las determinaciones de los planes que formula la Administración de la Generalitat ante el Plan Director Urbanístico promulgado por el ente metropolitano.

Esto implica que a nivel institucional, y en aras de avanzar en un diálogo territorial armónico, las competencias convergentes de la Generalitat y del AMB tengan enfoques coordinados en la gestión del territorio, cuya escala permite abordar normativamente y en conjunto las cuestiones

metropolitanas que necesariamente tendrán alguna incidencia en la totalidad de Cataluña, dada la importancia superlativa de la AMB en la prestación de servicios y en el desarrollo económico catalán.

El Plan de Ordenación urbanística metropolitano (Artículo 27), se encarga de desarrollar con mayor detalle las determinaciones del Plan Director.

Otras competencias urbanísticas y en materia de vivienda de la AMB relevantes en el ordenamiento territorial, desarrolladas por el Artículo 36 de la Ley incluyen: la elaboración de un informe preceptivo para la autorización para usos provisionales del suelo, la cooperación y asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios en temas de ordenamiento y planificación territorial; el ejercicio, por delegación de los municipios de las competencias en materia de política de suelo y vivienda.

Frente a la relación de los municipios metropolitanos con el AMB, es necesario destacar que su participación está garantizada para el desarrollo de sus competencias conservando, por ejemplo, la potestad de formular los programas de actuación urbanística a nivel municipal. (Artículo 28) Esto nos permite concluir que el proceso de construcción regional del Área Metropolitana de Barcelona, los entes territoriales comparten competencias a nivel normativo en un triple nivel.

Profundizando en este punto de la relación entre los municipios y el AMB¹⁰, con lo establecido por el Título IV, los municipios metropolitanos deben participar en los procedimientos de incorporación de nuevos municipios, en la formulación y aprobación de los planes y programas, en la presentación de iniciativas y propuestas, y en la adopción de acuerdos que afecten a determinados municipios.

3.3. La construcción regional catalana

Habiendo visto el reconocimiento formal al AMB en profunda relación con el establecimiento de la Comunidad Autónoma en el centro del ordenamiento territorial español, es indispensable examinar el proceso político de la construcción regional catalana, para que, en la potestad de ordenación de su propio territorio, haya reconocido la realidad funcional, jurídica y política de Barcelona y sus municipios circundantes.

¹⁰ Es importante detenerse en el accionar de los municipios en el marco institucional que otorga el Área Metropolitana entendiendo el papel principal y a veces disociador de las municipalidades en torno al ordenamiento territorial de nuestros países.

El territorio de la Península Ibérica ha sido escenario de la coexistencia de varios reinos desde la Edad Media, en donde pese al auge de Castilla como reino dominante que le dio unidad a España, el respeto por los *fueros* de otros reinos adyacentes llevó a una centralización mínima y a la pervivencia de las diferentes identidades culturales e históricas. (Schrijver 2007, pp.81 -82)

Sin embargo, desde inicios del siglo XIX, en aras de la modernización visto el modelo francés de centralización, curiosamente tras la invasión napoleónica se emprende el proyecto de abolir las regiones históricas (que correspondían a los antiguos reinos medievales) y cambiarlas por provincias administrativas con un régimen jurídico homogéneo. Este cambio en el modelo tuvo fuerte resistencia por la Iglesia Católica y por el *caciquismo*: el poder político y económico de los terratenientes sobre la población local. (Schrijver 2007, p.83)

Este enfrentamiento social entre un nuevo centro administrativo y centralista frente a unas regiones históricas, sería fuente de tensión y conflicto caracterizando la historia conflictiva de lucha autonómica en España durante los siglos subsiguientes.

En las proclamaciones de la Primera (1873 – 1874) y Segunda República (1931 – 1939) las demandas por el federalismo que le otorgue su propia administración a las regiones en España, son centrales en la implantación de un nuevo modelo político. En el contexto de la Segunda República, ante la separación de la República Catalana, el Estado Español negoció la aprobación de un Estatuto de Autonomía para Cataluña, Galicia y el País Vasco, logrando la unidad española desde el reconocimiento regional.

El advenimiento de la dictadura de Franco (1939 – 1976) y la búsqueda de la erradicación de las identidades regionales exacerbó la revitalización de la diversidad cultural y lingüística de las regiones, deslegitimando el intento de la unidad de la nación española. (Schrijver 2007, p. 84)

A su fin, y nuevamente en un cambio dramático, la transición hacia la democracia tuvo un fuerte componente regional en otorgarle el papel central a la región; y en este sentido la Constitución Española como nuevo inicio al modelo político español desde su Artículo 1, trata de conciliar los diferentes actores sociales y ser un punto de partida para el proceso de regionalización. (Schrijver 2007, p. 86)

En este punto es importante mencionar que este proceso que emprende España posterior a la dictadura franquista, la regionalización no solamente tiene motivaciones pragmáticas o políticas; responde a un componente ideológico en tanto la autonomía es inherentemente democrática al

acercar las instituciones legítimas a la diversidad cultural, económica y a fin de cuentas a la realidad local de sus ciudadanos. (Schrijver 2007, p. 86)

Este proceso de democratización regional tuvo un último componente en el reconocimiento de las nacionalidades históricas dándole la oportunidad de que formulen sus propios estatutos y la posibilidad de establecer sus propias directrices en el manejo territorial.

Este corto recorrido histórico de la lucha autonómica española pretende evidenciar que una de las causas más importantes de la institucionalización del AMB se desprende del proceso político de negociación de la autonomía y del reconocimiento regional. Barcelona y su impacto territorial, como eje del desarrollo y epicentro de la nación catalana, tendrán un papel fundamental en el proceso de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma.

3.4. El desarrollo del AMB

La interdependencia de Barcelona con sus municipios circundantes, léase su construcción regional, ha sido contemplada desde hace varios siglos en el ejercicio de planificación.

El mutualismo entre Barcelona y su región circundante puede trazarse desde la Edad Media. Ya en el siglo XV, las autoridades barcelonesas tienen jurisdicción en los municipios circundantes como SantBoi de Llobregat y Molins de Rei, que aunque no pertenecen al mismo núcleo urbano de Barcelona, mantienen relaciones con el centro barcelonés. De esta manera, este centro urbano siempre abarcó un territorio que se extendía mucho más allá de la ciudad que frecuentemente delimitaban las murallas y los burgos extramuros. Estos centros urbanos exteriores eran llamados *llocsforans*. (Sobrequés 2008, Pág.15)

La construcción regional barcelonesa ha mantenido un gran componente institucional. El Consejo de Ciento, la primera institución del gobierno local barcelonés, que aparece en 1276 y duró hasta 1714, continuó con la práctica y la hegemonía política barcelonesa en el espectro territorial catalán y mantuvo jurisdicción en diferentes dinámicas sociales, políticas, económicas y fiscales en los municipios vecinos a Barcelona. (Sobrequés 2008, Pág. 60)

Años después, el Plan de Expansión de Cerdá de 1859 y los posteriores borradores de la primera mitad del siglo XX ya incluirían consideraciones frente a la urbanización en los municipios aledaños, teniendo en cuenta el crecimiento poblacional de la región.

El objetivo de este Plan era promover la urbanización de las planicies adyacentes al centro de Barcelona y su conjunción con los municipios cercanos, buscando la creación de una ciudad compacta de alta calidad. (Paul y Tons 2005, Págs.23-26)

Durante las primeras décadas del siglo 20, se realizaron algunos intentos por desarrollar planes metropolitanos, siendo el más significativo el Plan de Usos del Suelo para la Región de Barcelona (1932). Este plan quiso anticiparse a los impactos potenciales del crecimiento urbano incontrolado, particularmente en las áreas agrícolas, que para este documento eran consideradas como “fábricas incomparables de bienes de exportación”, por lo que debían ser protegidas. Además le dio un papel especial a los parques y bosques en miras a la recreación de los habitantes¹¹. (Paul y Tons 2005, Págs.23-26)

El siguiente hito en la configuración metropolitana barcelonesa fue el Plan Distrital de Barcelona de 1953, que por sus vacíos jurídicos y normativos tuvo efectos nocivos principalmente en el manejo de las densidades y en la protección de las estructuras ecológicas. Uno de los elementos que muestra la importancia que se le dio a la escala metropolitana en el ejercicio de planificación barcelonesa es el hecho que este Plan ya está incluyendo 27 municipios, lo que implica que reconoce su interdependencia y la necesidad de la gestión conjunta para problemáticas como la sobrepoblación o el manejo del suelo. (Paul y Tons 2005, Págs.23-26)

Este Plan, por su diseño normativo insuficiente, suscitó fenómenos negativos como la densidad descontrolada en Barcelona y otros municipios, así como el uso de áreas no urbanizables, habiendo sido protegidas anteriormente. A raíz de estos problemas y de la necesidad que se plantean los planificadores por incluir otras 140 municipalidades, se formuló el Plan de Manejo para el Área Metropolitana de Barcelona de 1968 que manifestó la necesidad de descentralización y la promoción de un sistema de nuevas ciudades, la construcción de un segundo aeropuerto metropolitano y nuevos desarrollos en industria y vivienda.

Sin embargo, este plan no pudo solucionar los problemas de sobrepoblación y de usos de suelo de 1953, por lo que en 1976 se formuló el Plan General Metropolitano, que se dedicó a prevenir el desarrollo en áreas no urbanizables y disminuir además las áreas definidas como urbanas o industriales. Declaró algunas zonas como el Valle del Llobregat y su delta como suelos no

¹¹ Cabe mencionar que este Plan nunca fue implementado, a pesar de ser un buen punto de partida para futuras propuestas.

urbanizables, lo que representa que a nivel metropolitano existen medidas efectivas de protección de suelo.

Éste y otros ámbitos establecidos por el Plan General serían administrados por la Corporación Metropolitana de Barcelona, encargada de gestionar los mismos 27 municipios delimitados por los anteriores planes¹² en servicios públicos como el tratamiento de residuos, el acueducto y alcantarillado o los distintos modos de transporte existentes. (Tomás 2010, Pág.134)

En 1987, las Leyes de Organización Territorial de Cataluña disuelven la Corporación Metropolitana de Barcelona, creando dos entidades metropolitanas sectoriales y dimensionando el nivel supramunicipal en cuatro comarcas. A esto se le añade la creación de diversas empresas encargadas de la prestación de los servicios públicos como el agua, residuos y transporte.

Las entidades derivadas de esta balcanización institucional fueron: la Entidad Metropolitana de Transporte EMT, que incluye 18 municipios y tenía atribuciones frente a la coordinación y la gestión del transporte, tanto urbano como interurbano. (Perdigó i Solá 2009, Págs.115-116)

En segundo lugar, la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos EMSHTR que comprendió 33 municipios, tenía atribuidas la ejecución de obras, el establecimiento y la prestación de los servicios de agua potable; y en general la coordinación de los servicios correspondientes al acueducto, alcantarillado y manejo de residuos.

Esta escisión funcional fue simultánea con el proceso voluntario de asociación de varios municipios de la antigua CMB, con un tono de escenario de concertación, para la ejecución coordinada de obras de urbanización e infraestructuras y entre otras tareas, la gestión de espacios naturales supramunicipales. Esta asociación fue llamada Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona MMAMB. Por medio de convenios con la EMT y la EMSHTR, la MMAMB asume funciones de coordinación interna entre las tres instituciones metropolitanas, en materias como presupuestos, patrimonio, personal y otras. (Perdigó i Solá 2009, Pág. 120)

A pesar de la *balcanización* sufridas e implementan conceptos de planeación conjunta como la noción de planificación estratégica, que implantan un modelo de cooperación entre actores privados y públicos y superan la fragmentación institucional en la que cayó el AMB. (Tomás 2010, Pág.134)

¹²La disolución de la CMB dificultó la coordinación de los diferentes entes participantes dentro del plan, lo que suscitó intentos de planificación más incluyentes (Paul y Tons 2005, Pág. 28).

A esto se le debe añadir que una reinstitucionalización del Área Metropolitana es una necesidad manifiesta a nivel europeo, como fue establecido en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: los objetivos de la Estrategia de Lisboa no se pueden alcanzar sino a través de la institucionalización de las áreas metropolitanas.¹³(Perdigó i Solá 2009, Pág. 120)

Pasada casi una década se formula un ejercicio de concertación voluntario y gracias a la aplicación continua del concepto de planificación estratégica, 36 municipios en donde funcionan las empresas anteriormente mencionadas, en compañía de otras empresas públicas y de la sociedad civil aprueban el Primer Plan Estratégico Metropolitano en 2003, cuyas recomendaciones son solamente orientativas. (Tomás 2010, Pág.134)

La posibilidad de un diálogo fluido entre las instituciones y la voluntad de los representantes de los gobiernos municipales por contar con una única Administración metropolitana fue frecuente durante inicios del siglo XXI. Estas relaciones entre las entidades herederas terminaron impulsando la creación del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona, que se dedicó a esbozar la propuesta normativa que generó la Ley que dio creación al AMB, en 2010 y cuyo contenido ya ha sido analizado anteriormente. (Perdigó i Solá 2009, Págs. 124-126)

El proceso de lucha regional y el reconocimiento de Cataluña como una Comunidad Autónoma impulsa el proceso político y funcional de la región del Área Metropolitana de Barcelona, como respuesta territorial e institucional en su región de influencia. Este proceso contemporáneo de una integración funcional y de servicios da a la creación del Área Metropolitana.

¹³ Una de las posibles líneas de investigación derivadas del hecho del apoyo comunitario a la institucionalización de las áreas metropolitanas, y en segunda instancia del fortalecimiento de las regiones como el Randstad debe enfocarse en evaluar el papel de los nuevos enfoques territoriales en la consolidación de una Unión Europea menos estado-céntrica y más local.

4. EL CASO COLOMBIANO

4.1. Generalidades y aspecto normativo

La construcción de región, como se ha vuelto un hecho evidente en este estudio, está íntimamente ligada con la organización y distribución de competencias entre los diferentes entes de administración territorial. El reconocimiento de las dimensiones intermedias en la distribución del poder político a nivel territorial es imprescindible para que el “sinecismo” que entiende a los asentamientos humanos en su interdependencia urbana y rural, sea considerado como fuente de gobernabilidad en la gestión integral de sus problemáticas.

Sin embargo, la construcción regional como proceso de práctica social, debe pasar por una expresión normativa en el ordenamiento territorial y en ésta, es preciso analizar las competencias otorgadas a cada nivel y su incidencia en el entendimiento de las interdependencias del territorio.

La Constitución Política de 1991 planteó un esquema de ordenamiento en donde se busca establecer una forma directa y cercana en la relación entre las comunidades y sus entornos espaciales, en el reconocimiento de una autonomía local con límites establecidos bajo la tutela de una autoridad central. De acuerdo al Artículo 1, Colombia es un estado organizado en forma de República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. (Jiménez 2010, Pág. 79)

El artículo 286 de la Constitución establece que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. El municipio, según el Artículo 311, es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y al que se le otorgan amplias competencias.

Sucesivos cuerpos jurídicos intentan responder a este modelo de república unitaria descentralizada, como la Ley 388 de 1997 o la Ley 1454 de 2011. La ley 388 de 1997 de Reforma Urbana, busca fortalecer el papel de los entes territoriales departamentales y locales a partir de un proceso de descentralización, clave para entender la práctica del ordenamiento territorial colombiano y su incidencia en la construcción regional, desarrollado más adelante.

Es necesario hacer una breve reflexión de los recursos fiscales de los entes territoriales en Colombia en vista a las competencias otorgadas. El esquema de descentralización precisa que las

entidades territoriales posean los recursos para poder ejercer sus competencias en el desarrollo territorial, los cuales provienen de distintas fuentes para asegurar sus objetivos.

Pese a que la Constitución de 1991 creó una oportunidad para profundizar la descentralización fiscal contemplando que las transferencias territoriales deben llegar al 50% de los ingresos de la nación, a inicios del nuevo siglo convergieron varios efectos nocivos para la transferencia de recursos a los entes territoriales. (Pineda 2007, Pág.93)

En este panorama expuesto, los entes locales cuentan con ingresos corrientes provenientes de los impuestos, tasas y tributos indirectos que tienen la potestad de fijar tanto el municipio como el departamento.

En segunda instancia, los entes territoriales reciben transferencias del nivel nacional determinadas por el Sistema General de Participaciones para financiar proyectos de salud y educación. Finalmente, captan recursos de regalías, como contraprestaciones por la explotación de un recurso natural no renovable. (Procuraduría Delegada para la Descentralización 2011, Págs. 115-133)

La Ley 388 a partir de los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios para que a partir de ahí, busca garantizar los mínimos de actuación de los municipios como entes activos en el desarrollo local. La ley hace énfasis en el tema de concurrencia y distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, debido a que la independencia sin coordinación entre trae ineficiencias que no hacen frente al desarrollo urbano informal y repiten en inversiones sectoriales y sesgadas. (García 2008, Pág.481)

En la ley, la Nación supera el papel del ordenamiento municipal, en tanto busca generar relaciones equilibradas entre las regiones y las redes de ciudades existentes; promueve el fortalecimiento de corredores urbanos y mantiene la cooperación técnica para la aplicación municipal y departamental de la política urbana. Las directrices frente al crecimiento de las ciudades están concentradas en el nivel nacional. (García 2008, Pág.481)

Como rasgo centralizador, reglamentó además las "actuaciones urbanas integrales", ejecutadas bajo los macroproyectos urbanos, como un conjunto de acciones orientadas a la ejecución de operaciones urbanas a gran escala, con capacidad de generar impactos en la estructura espacial urbana.

La misma ley dicta que a nivel departamental se deben definir las políticas para los centros urbanos de su circunscripción, orientando la localización de infraestructura para lograr que los territorios se desarrollen de manera equilibrada.

Los municipios y distritos son los encargados de formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, que reglamentan de manera específica los usos de suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales; en armonía con las políticas nacionales y los planes de desarrollo de cada ente territorial. (García 2008, Pág.481)

La Ley 388, sin embargo, fue declarada inexecutable y es la inmediata antecesora a la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

La LOOT, en lo que respecta a la distribución de competencias reafirma que la nación mantiene su prelación sobre los asentamientos urbanos y el sistema de ciudades, el departamento mantiene su potestad en su circunscripción y el municipio también mantiene su papel planificador concreto.

La LOOT intenta avanzar en un engranaje institucional para la coordinación entre los diferentes entes territoriales. Crea una Comisión de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, Comisiones Departamentales y Comisiones Municipales como órganos técnicos asesores que establezcan criterios que mejoren la organización del Estado en el territorio.

La ley avanza en términos de coordinación y gestión conjunta al establecer la posibilidad de establecer esquemas asociativos territoriales mediante la asociación de departamentos, distritos, municipios y áreas metropolitanas (Artículos 12 – 15). Determina además otros esquemas asociativos como las provincias administrativas y de planificación. (Artículo 16)

La Región Administrativa de Planeación, RAP, es una instancia de asociación de entidades territoriales para el cumplimiento de sus competencias de una manera armónica y sostenible, pudiendo actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos. (Artículo 19)

Como otra figura regional, el área metropolitana es reconocida a través de la ley 1625 de 2013¹⁴, y definida como una entidad administrativa formada por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópolis. Esta administración tiene como principal instrumento de planificación el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano como una norma general de

¹⁴ El reconocimiento del Área Metropolitana posee una trayectoria amplia, y está incluido en cuerpos normativos anteriores como el Acto Legislativo 1 de 1968 (Pineda, 2007, p. 93), la Ley 61 de 1979, el Decreto-Ley 1333 de 1986 y la ley 128 de 1994. (Carrión, 2009, p. 222)

carácter obligatorio además de la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, que se encarga de la ordenación del territorio de los municipios que forman parte del área metropolitana.

Todos estos desarrollos normativos presuponen una preponderancia de lo local y lo regional desde el rol y las posibilidades activas y amplias de los entes territoriales en estas escalas para el ejercicio de sus competencias.

Esto implica la existencia de un ejercicio de transferencia del poder desde el núcleo central hacia lo regional y local que emprendió el estado colombiano para busca entender y gestionar las demandas sociales, desde la cercanía a la población y al territorio. Lo anteriormente expuesto es forma precisa la definición de descentralización, que otorga autonomía para ejercer las competencias dadas. (Jiménez 2010, Pág.86)

Sin embargo, aquí reside la razón fundamental por la que la dimensión normativa del ordenamiento territorial colombiano es inoperante. El proceso descentralizador en Colombia no es fuente de autonomía de lo local en la práctica de gobernabilidad.

4.2. El proceso de construcción regional colombiano

Se parte de la premisa que el proceso descentralizador es fuente de autonomía política en tanto empodera a las autoridades municipales de sus recursos y las dota de capacidad de gestión. En el caso colombiano sus limitaciones a nivel práctico determinan en gran medida que la construcción de acuerdos y escenarios de actuación coordinada, sean nulas.

El ordenamiento territorial colombiano teniendo está caracterizado por una fuerte tendencia hacia un único centro de poder. Desde los inicios de la República, existió una tensión en el modelo de distribución del poder del territorio nacional en la lucha entre el centralismo y el federalismo, lo que llevó a que el país sufriera nueve guerras civiles a causa de esta disputa. Los choques armados terminan en constituciones que organizan el territorio según perspectivas políticas específicas. (Jiménez 2010, Pág.78)

En esta lucha política, el federalismo tuvo auge hasta la victoria conservadora y la Constitución de 1886. Así, el ordenamiento territorial colombiano se mantuvo bajo la influencia de un régimen político cerrado y centralista, que hasta 1991 volvió a ser un tema de discusión pública.

La visión del territorio de todos los actores sociales durante la mayor parte de nuestra historia mantiene un carácter centralista, y pese a ser la Constitución Política de 1991 el intento más importante por superar este rasgo, sigue manteniendo las dinámicas, tensiones e ineficiencias que implica gobernar desde un único polo, reacio a delegar competencias a unidades subnacionales. (Jiménez 2010, Pág.80)

Pese a esto, existe un recorrido corto de la dimensión regional en el país. Ésta empieza formalmente en 1960 donde el Estado Colombiano tiene un papel activo para la corrección de los desequilibrios regionales. (Pineda 2007, Pág.92)

A partir de este papel, los planes de desarrollo de los diferentes gobiernos establecen las directrices en este ámbito. En 1966, el Plan de Desarrollo del gobierno Lleras Restrepo incluye directrices para evitar corrientes migratorias del campo a la ciudad. En 1968 una reforma constitucional le otorga a los departamentos la elaboración de planes y programas de desarrollo económico e incluye la figura del Área Metropolitana en el marco de ordenación territorial. En 1970 el plan del gobierno del momento le da un papel privilegiado al desarrollo urbano y favorece la migración hacia las ciudades, mientras que el plan de 1974 intenta ir hacia la desconcentración industrial, la descentralización administrativa y el impulso a las ciudades intermedias. (Pineda 2007, Pág.92)

En 1978, uno de los aportes más importantes en el proceso de consolidación regional colombiano tuvo lugar; las políticas territoriales necesariamente deben estar integradas con los objetivos nacionales de desarrollo para propender por la integración física y la superación de los desequilibrios territoriales.

Llegado 1983, en el marco del proceso de descentralización administrativa llevado a cabo por la administración de Belisario Betancur, el municipio se convierte en el ente principal del desarrollo. Los fiscos territoriales se fortalecen para el ejercicio de sus competencias, las cuales son ampliadas en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico; esto viene acompañado con la elección directa de las administraciones municipales. (Pineda 2007, p. 93)

En la práctica de la sociedad territorial colombiana, donde las dinámicas del desarrollo económico están profundamente ligadas y premian a un paradigma unitario y centralista, el proceso de descentralización resultó ser un tema sensible para la reconfiguración del poder en diferentes escalas territoriales y fracasó por varios motivos: se estableció un paralelo de una redistribución del

poder territorial similar a la doctrina comunista imperante en la Revolución cubana; existía radicalidad de las propuestas en ordenamiento territorial que afectaba de manera profunda los intereses de los terratenientes, especuladores y urbanizadores que permeaban la institucionalidad política en todos los niveles. (García 2008, Pág.477)

En tercer lugar, la necesidad de encontrar nuevos acuerdos para un proceso conflictivo de reforma urbana en un ambiente de paz muy frágil hacía muy costosa una nueva dinámica de ordenación territorial. Todo esto propició que el carácter de la descentralización estuviera más en el papel que en el hecho.

La falta de institucionalidad del Estado y de un control territorial eficaz es otro factor que mina el proceso de fortalecimiento de la autonomía local, en tanto posibilita una para-institucionalidad que obstaculiza lo promulgado por el Estado nacional. (Jiménez 2010, Pág.89)

La creación de un Estado cohesionador y modernizador llevó inmediatamente a la creencia en la superioridad del centro y la minusvalía de lo local. Mientras en el centro se encuentra la superioridad técnica, la eficiencia fiscal y la administrativa; los gobiernos locales son corruptos, ineficientes y reinos de pequeños intereses mezquinos, ineficientes y de poco alcance. Lo local es lo pre-moderno que requiere la vigilancia de los entes centrales. (Jiménez 2010, Pág.88)

Esto “justifica” muchas veces la actuación gobierno nacional y sus instituciones como el DNP, los ministerios o la misma presidencia, que aunque actúan ante la falta de capacidad administrativa y técnica de los entes, son acciones puntuales que no van tras una política de fortalecimiento municipal ni departamental. (Jiménez 2010, Pág.88)

4.3 La Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca

El recorrido por esta práctica histórica y social del ordenamiento territorial colombiano da cuenta que pese al esfuerzo normativo reciente, las decisiones importantes frente al territorio aún se toman teniendo en cuenta una dinámica sesgada y ajena a las realidades espaciales.

Pese a esto y teniendo en cuenta las competencias otorgadas a los entes territoriales en Colombia, existen marcos e intentos de integración regional que intentan construir un entendimiento territorial amplio.

Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca

Como caso de estudio de conformación regional en Colombia, existió un trabajo de coordinación denominado Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca MPRBC, en donde varios entes territoriales del centro del país se preocupan por una gestión conjunta del territorio y sus dinámicas. En 2001, la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación del Departamento de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, establecen un acuerdo de voluntades con el fin de fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca como herramienta de gestión integral de los problemas territoriales. (UNCRD 2005, Pág.13)

Este acuerdo intenta trascender a una gestión administrativa inadecuada y parcial entorno administrativo colombiano limitado y con una práctica de construcción regional apenas incipiente. Otras instituciones que atendieron al proceso fueron el Departamento Nacional de Planeación de y la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) como ente facilitador del proyecto, se juntaron también entidades de apoyo metodológico como varios centros universitarios y asesores nacionales e internacionales.

Así, la MPRBC se estableció como una instancia de participación, cooperación y apoyo a las instituciones, organizaciones y personas que actúan en un área de estudio: la superposición de la región política de Cundinamarca; la región ambiental administrativa de la CAR, Corpoguvio y Corporinoquia; y una región económica basada en el entorno de competitividad regional para ayudar a resolver de forma integral sus limitaciones, desarrollar sus potenciales y alcanzar un desarrollo sostenible, social económico y ambiental. (UNCRD 2005, Pág.16)

Desde la planificación territorial, la construcción de capacidad institucional a través de la formación de funcionarios, las relaciones interinstitucionales y un desarrollo técnico, la Mesa busca la generación de confianza entre aquellos actores y comunidades para la gestión conjunta de problemáticas comunes y llegar a una distribución equilibrada de habitantes y actividades económicas. (UNCRD 2005, Pág.20)

La primera labor de la Mesa se enfocó en la elaboración del Documento COL 01 - 30, que contiene el proyecto denominado *Construcción de Capacidad Técnica e institucional para el planeamiento y gestión del desarrollo integrado de la región*, cuyo fin es articular el manejo del territorio y los objetivos de desarrollo económico y social a partir de la coordinación institucional. Este proyecto tuvo tres fases

de desarrollo: fortalecimiento institucional, construcción de una visión compartida a largo plazo y desarrollo de proyectos en un marco regional. (UNCRD 2005, Pág.16)

La Mesa tiene un triple componente de trabajo. Primero, avanza en un desarrollo técnico que determina la estructura metodológica con metas, actividades y proyectos específicos buscando la identificación de escenarios de ocupación del territorio. Incluyó también un proceso de capacitación y participación que genera aprendizaje y trabajo conjunto para construir vínculos de cooperación y generar una visión conjunta de región. Finalmente, estableció un arreglo institucional esencial para que los acuerdos entre los tomadores de decisión sean dados de manera conjunta en un escenario de confianza y generen instancias de diálogo permanentes en el tiempo.

Desarrollo técnico. Se determinó la forma de relacionamiento y construcción de acuerdos entre los actores a partir de un procedimiento y actividades específicas para el trabajo en grupo; la conducta de actores independientes puede constituir un sistema complejo de gobernanza territorial, basada desde la coordinación horizontal.

Esta línea base se fundamentó además en siete temas: inventario de proyectos regionales; economía y desarrollo institucional; sostenibilidad y el medio ambiente; relaciones funcionales e infraestructura; conflicto armado y vulnerabilidad; demografía y tendencias de ocupación del territorio y dinámica municipal e integración. (UNCRD 2005, Pág.92)

Con este diagnóstico, se buscó establecer una visión compartida por parte de todos los participantes de la Mesa sobre el escenario más benéfico para el desarrollo regional entre tres modelos de ocupación de los cuales fue escogido el de red de ciudades. La escogencia de este escenario como la meta de la región para 2020 tiene una importancia fundamental como expresión de una visión compartida que genere acuerdos hacia un modelo común y deseable de región. (UNCRD 2005, Pág.155)

Este escenario, denominado “Estrategia de desconcentración de Bogotá y conformación de una red de ciudades” busca revertir el proceso de concentración de población en Bogotá en la creación de una red de ciudades que funcionen como un sistema y ofrecer la posibilidad de ubicarse de forma equilibrada en el territorio. La red que se constituya debe integrar núcleos urbanos densos y compactos, considerando indeseables los procesos de suburbanización y expansión con bajas densidades.

De esta forma quiere disminuir las deseconomías de la concentración en Bogotá reduciendo la necesidad de desplazamientos diarios hacia el núcleo urbano, accediendo a los beneficios y servicios de la región y trabajando frente al crecimiento poblacional como para las actividades productivas con ventajas comparativas. El modelo le otorga gran importancia a la malla vial, los sistemas de comunicaciones y una red desconcentrada de servicios de salud, educación, recreación, bienestar social, justicia y seguridad. (UNCRD 2005, Pág.156)

Capacitación y participación. Este eje en la labor de la MPRBC se basó en el aprendizaje del trabajo de manera conjunta, la construcción de vínculos de cooperación para resolver los problemas técnicos y ejecutar proyectos de forma coordinada por parte de todas las entidades públicas pertenecientes al área de estudio. (UNCRD 2005, Pág.54)

Al involucrar a distintos participantes institucionales se buscaba reconocer los intereses, conciliar diferencias y establecer objetivos comunes para coordinar políticas y articular acciones y proyectos. La idea fue capacitar a los funcionarios de las entidades y organizaciones de diferentes niveles de gobierno que trabajan tradicionalmente en forma aislada para coordinar acciones entre instituciones, mediante la ayuda de expertos en planificación regional, transporte, demografía, desarrollo institucional y medio ambiente. Todo esto en vista al respeto de la autonomía de las autoridades territoriales, lo que refuerza un componente metodológico llamado comportamiento emergente que permite generar estructuras de alta complejidad a partir de principios sencillos y coordinados. (UNCRD 2005, Pág.54)

Arreglo institucional. Respetar y gestionar la autonomía y los intereses disímiles de cada uno de los participantes es básico para los acuerdos de productividad buscados en base territorial, lo que requiere la construcción de escenarios de confianza entre la institucionalidad concurrente al área de estudio a través de acuerdos en el seno de la misma.

El fundamento a toda la construcción institucional hacia la región y como hecho creador de la Mesa es el Acuerdo de voluntades entre los tres actores mencionados. Como paso posterior a esta etapa, se definieron bases conceptuales imprescindibles para la generación de acuerdos, estableciendo entendimientos comunes en categorías como la región de actuación (área de estudio) así como de productividad territorial.

Esto generó una estructura organizacional informal con responsabilidades determinadas en la discusión con una agenda común para el desarrollo del proyecto especificando funciones de los entes participantes. (UNCRD 2005, Págs. 26-34)

Los resultados a nivel técnico, jurídico, reglamentario, político e incluso resolución de controversias de esta apuesta, apuntaron hacia la creación de un ente que permita la solución coordinada de las problemáticas del territorio que asuma la diversidad de intereses y a partir de ahí tome decisiones basadas en el consenso, la cooperación y el compromiso, reforzando el carácter policéntrico de dicha organización. A continuación se enumeran brevemente sus diferentes logros:

Documentos técnicos de análisis. Contienen una caracterización de aspectos territoriales e institucionales del área de estudio en varias temáticas indispensables para el desarrollo regional.

Documentos oficiales especiales Conpes 3256 de diciembre de 2003 “Políticas y estrategias para la gestión concertada de la región Bogotá – Cundinamarca”, tras la incidencia del tema regional en los planes de desarrollo municipales.

Introducción en la agenda legislativa del tema regional. Gracias a la inclusión de la construcción regional en el Congreso, se promulgó el Acto legislativo No. 1 de 2003, que crea la Región Administrativa de Planeación Espacial Bogotá – Cundinamarca RAPE¹⁵.

La Mesa logró ser una herramienta operativa para la generación de consensos, logrando una gestión conjunta de problemáticas usualmente susceptibles a conflictos interinstitucionales, por ejemplo: el establecimiento de peajes en la entrada a Bogotá, la coordinación necesaria para la descontaminación del río Bogotá; y la coordinación del proyecto Transmilenio hacia Soacha. (UNCRD 2005, Pág.66)

En conclusión, la naturaleza de la construcción regional colombiana es incipiente en el entendimiento del desarrollo directamente relacionado con la dinámica espacial. Caracterizada por un desarrollo normativo que garantiza formalmente la gestión descentralizada, no existe autonomía en la práctica. El ordenamiento territorial nacional en su práctica centralista mina el desarrollo espacial.

En contraste, el proceso de construcción ascendente de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca es muestra de una gestión participativa al ordenamiento territorial desde el consenso entre los entes y actores como forma de construcción coordinada.

¹⁵Si bien fue aprobada, la Corte Constitucional la declaró inexecutable por errores en trámite de aprobación. Recientemente se avanza en una RAPE que además tiene a Boyacá, Meta y Tolima.

5. ANÁLISIS COMPARADO Y REFLEXIONES PARA COLOMBIA

En el análisis de la construcción regional de los dos casos de estudio, ambos atienden dinámicas supralocales desde las acciones coordinadas en el territorio. A partir de arreglos institucionales, de instancias de construcción conjunta de acuerdos y diálogo, y del respeto a la autonomía de lo local en un reparto de competencias determinado, el Randstad y el AMB son escenarios de regionalización que atienden las interdependencias y la complejidad de las problemáticas de los asentamientos humanos en su relación con su entorno.

Estos incluyen elementos materiales e inmateriales que son influenciados por elementos geográficos así como por ideas y construcciones compartidas del concepto de región. Así, están inmersos en procesos políticos, económicos y culturales más amplios, siendo producto de prácticas sociales así como de relaciones de poder, y sus procesos de construcción ocurren a diferentes escalas territoriales en lo local y lo nacional.

Teniendo en cuenta el ejercicio efectivo de comparación que se realizó entre los dos casos de estudio, las categorías de comparación planteadas corresponden a hechos fundamentales en la construcción regional como un proceso de formación de autonomía local y de apropiación del territorio, permeable a procesos políticos, jurídicos y sociales del Estado que los engloba.

5.1. La dinámica política de la construcción regional

Los marcos normativos en lo regional son expresiones o resultados de los procesos políticos. Sin embargo el contenido de dichas regulaciones sólo puede entenderse como un marco de interacciones frente a un proceso de apropiación regional en la práctica, en donde los actores territoriales en el juego de poder determinan la participación de los diferentes actores concernientes al desarrollo regional. Los procesos políticos como base en el establecimiento de lo regional son los que permiten la construcción de la autonomía como requisito indispensable para la gestión eficiente del territorio.

El desarrollo del Randstad está matizado por la tradición de co-gobierno y la construcción de consensos holandesa. Los escenarios de coordinación efectúan una consolidación política ascendente que apodera a la administración pública desde la identidad local. Pese a lo problemático de una nueva capa de poder, el entendimiento regional está compuesto por plataformas de cooperación que pese a

ser informales, son reconocidas como ámbitos de coordinación para las políticas públicas que se formulan desde el nivel nacional. Esto último es lo que permite que tanto el Ala Sur y el Ala Norte permanezcan en el tiempo y la gobernanza que ejercen mantiene un valor real en la toma de decisión.

Otro punto que vale la pena destacar del Randstad es el matiz de su integración funcional, como un continuo urbano cuya capacidad de gestión es capaz de hacerle frente a los desafíos de competitividad, crecimiento poblacional y demás ámbitos. Un claro énfasis a la eficacia administrativa por encima del juego de intereses de los entes locales se encuentra en el hecho de la posibilidad de la fusión de los municipios cuya integración requiere reconfigurar jurisdicciones teniendo implicaciones burocráticas, técnicas y administrativas.

El proceso de construcción regional en España es conflictivo teniendo en cuenta los cambios drásticos en las posturas frente al papel de las nacionalidades históricas en su desarrollo territorial. El logro de la autonomía llegó incluso a términos de una posible separación catalana durante la Segunda República, por lo que la negociación y el reconocimiento del Estatuto son álgidos para la determinación de sus amplias competencias y el posterior alto grado de institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona.

La segunda característica importante del proceso regional de Barcelona y Cataluña como dinámica política es la estrecha relación entre la regionalización y la democratización emprendida desde el ambiente post-dictadura, ejemplificado perfectamente en el intento conciliador de la Constitución Española de 1978. El reconocimiento de las nacionalidades históricas y de su autogobierno se vuelve un derecho inherente de los ciudadanos en donde el Estado reconoce su diversidad étnica, lingüística y política como hábito histórico indispensable para la coexistencia territorial.

Desde diferentes procesos de construcción regional, ambos casos de estudio aseguran la autonomía política, administrativa y fiscal frente al estado nacional en los niveles subnacionales y locales para la gestión de los intereses de los actores en el territorio, lo que tiene un resultado directo en la normativa y práctica de su ordenamiento territorial.

5.2. El modelo de ocupación de la interdependencia regional

Las interacciones entre Barcelona como núcleo principal de poder catalán y sus municipios aledaños así como su entorno circundante, como lo sostiene el sinecismo, han sido permanentes a lo largo de los siglos; sin embargo, un “reconocimiento” de una injerencia asimétrica de poder de Barcelona hacia municipios de menor jerarquía, data de varios siglos. Teniendo en cuenta que siendo polo de poder territorial más importante de Cataluña a lo largo de los siglos, la concentración de funciones de toda índole en su entorno determina que el modelo de ocupación del suelo a escala regional consolida una órbita de municipios alrededor suyo, tendiente a la construcción de un Área Metropolitana.

El Randstad no tiene una trayectoria tan amplia en el entendimiento de la interdependencia de sus ciudades y sus centros urbanos aledaños; hasta la década de 1920 fue considerado un continuo urbano en Holanda Occidental y su conformación da cuenta de una realidad funcional. Sus cuatro ciudades responden al establecimiento de una red donde la búsqueda del equilibrio de funciones es intrínseca; a partir de la directriz de los planificadores urbanos de mantener las aglomeraciones urbanas en un tamaño poblacional y espacial desconcentrado. De ahí a que este caso de estudio sea coincidente al concepto de Región Urbana Policéntrica.

5.3. El aspecto político administrativo del Estado

Una de las expresiones más importantes de la construcción regional es el ordenamiento territorial; a partir de la potestad en el desarrollo del territorio, el Estado y sus distintos niveles de gobierno determinan actividades, usos del suelo y demás medidas hacia la productividad y el bienestar de los habitantes.

En este orden de ideas cabe destacar que ambos casos de estudio distribuyen sus competencias de ordenamiento territorial dándole un papel central a la gestión efectiva de la autonomía lo local concatenada a las distintas escalas de gobierno.

La distribución de competencias establece que en gran medida son concurrentes en la organización del territorio; establecen la necesidad de labores conjuntas al mantener los mismos ámbitos de actuación. Al darle autonomía a lo local y lo regional, el ejercicio de las competencias en todos los niveles requiere necesariamente de articulación.

5.4. La utilización de instrumentos de planificación regional

Las competencias en el ordenamiento territorial distribuidas en los distintos niveles fundamentan la planeación a cada escala, siendo los planes de ordenamiento los máximos instrumentos en la gestión del suelo.

Los planes de ordenamiento territorial en el caso holandés se encuentran distribuidos para los tres niveles de gobierno, de acuerdo a las competencias determinadas para cada nivel vistos anteriormente. Estas herramientas son el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, y el Plan de Usos de la Tierra a nivel municipal.

Frente al análisis de la configuración española, tanto el Estado en su Plan de Ordenación Nacional, como la Comunidad Autónoma (en su Plan Territorial General de Cataluña) y el AMB mantienen estos planes como instrumentos para su desarrollo territorial necesariamente articulados, teniendo en cuenta su reconocimiento como ente formal en el ordenamiento territorial español. De esta manera mantiene procedimientos e instrumentos propios para su planificación regional.

El Randstad actualmente por medio de sus dos divisiones se fundamenta en procesos de coordinación voluntarios, cuyos resultados y acuerdos coordinados son incluidos discrecionalmente en los diferentes niveles de gobierno. Tanto el Ala Sur como el Ala Norte son espacios de concertación y co-gobierno que le sirve a los distintos niveles de gobierno en ámbitos como transporte, vivienda y movilidad sin mantener una personería jurídica propia.

Rasgos diferenciales. Un elemento que vale la pena resaltar dentro del ordenamiento territorial holandés son las llamadas visiones estructurales. Estas son declaraciones prospectivas de desarrollo territorial no vinculantes que incluyen direccionamientos de desarrollo territorial a largo plazo y como marcos de actuación permiten la acomodación de los planes de uso del suelo de carácter vinculante.

5.5 Ámbitos de génesis en la gestión coordinada en los casos de estudio

El proceso de interdependencia territorial entre los asentamientos humanos denota unas interacciones y relaciones entre los mismos que se convirtieron en motores de la articulación de los diferentes actores en el territorio. Estos temas susceptibles de acción coordinada pueden otorgar directrices en

los modelos de integración territorial en el futuro al establecer que es fácilmente superable las acciones unilaterales y sectoriales en ámbitos específicos.

La construcción de la región de Barcelona da cuenta de la jerarquía de este núcleo urbano con respecto a sus circundantes en términos de administración de justicia y servicios, siendo el centro de la nación catalana. Posteriormente el Plan de Expansión de Cerdá y los planes posteriores se centraron en la gestión coordinada del crecimiento demográfico incluyendo la protección las áreas agrícolas.

La coordinación entre las cuatro ciudades holandesas que componen el Randstad comenzó en la preocupación por la densificación de Holanda Occidental y el riesgo que suponía para los bienes naturales.

En ambos casos los factores demográficos y ambientales suscitaron gestión coordinada.

5.6. Papel de otros actores territoriales

Como actores influyentes en el proceso de construcción de región teniendo en cuenta sus potestades en el territorio, su papel puede promover o desincentivar la generación de acuerdos de base territorial.

El papel del nivel nacional en la construcción del Randstad ha sido turbulento teniendo en cuenta la poca consolidación que durante varias décadas le aportó a la región. La construcción de esta región ha sido desincentivada por la falta de su inclusión en los planes nacionales de ordenación espacial. Sin embargo, se ha reconocido parte de esta construcción a través de las plataformas de cooperación como el Ala Norte y el Ala Sur para resolver las problemáticas determinadas.

Por su parte, el Área Metropolitana de Barcelona es un hecho urbano de trayectoria histórica e institucional en el seno de la lucha regional y en donde el debate nacional de la autonomía catalana ha sido superado resultando en un reconocimiento formal del AMB.

A escala local, los dos casos de estudio muestran una tendencia favorable a la construcción regional. Por una parte, en el caso holandés funcionarios municipales como los *aldermen* promovieron intentos de coordinación regional en años recientes como la Deltametrópolis o la Regio Randstad, en búsqueda de la mejora en la competitividad de las cuatro ciudades.

En el caso barcelonés, el papel de los representantes de los gobiernos municipales por contar con una única Administración fue muy importante como trabajo antecesor al establecimiento del Área Metropolitana de Barcelona, como ente con personalidad jurídica propia frente a la balcanización sufrida desde 1987.

Otros aspectos de comparación para investigaciones futuras

En la revisión bibliográfica sobre los procesos de construcción regionales de ambos casos de estudio, existieron temas transversales al ordenamiento territorial que tuvieron incidencia en el trabajo coordinado y ameritan estudios más profundos. Estos pueden dar luces en un entendimiento de la construcción regional.

1. El peso económico de la región en el país. Ambos casos de estudio tienen gran participación en la generación de riqueza. Ejemplificando, el desarrollo de una institucionalidad regional autónoma que corresponda a la Ciudad Anillo implica para Holanda una reconfiguración inmediatamente fiscal, lo que va a tener impacto sobre las relaciones de poder entre los entes.
2. Papel de la UE. Tanto en el caso del Randstad como en el de Barcelona, la regionalización y la metropolización de Europa son procesos fundamentales para los nuevos enfoques de gobernanza que emprende la UE para el desarrollo económico teniendo en cuenta las investigaciones y cuerpos políticos que reconocen la importancia del abordaje regional como fuente de *uropeidad*.

5.7. Reflexiones para el caso colombiano

El sesgo centralista que existe en el proceso de toma de decisiones en el territorio contrarresta todo el marco normativo dispuesto para la descentralización y posterior autonomía de los entes territoriales en Colombia. Ni mediante principios de co-gobierno desde lo local o la obtención de autonomía política mediante la negociación, los entes territoriales poseen la capacidad de decidir sobre su desarrollo territorial. Cabe anotar que el debate que liga el desarrollo del país con las dinámicas territoriales regionales tiene tan sólo 6 décadas de discusión y el centralismo operante hace a cualquier intento descentralizador un simple documento escrito.

Pese a que normativamente en su ordenamiento territorial existan competencias concurrentes y articuladas entre entes territoriales, los hábitos de cooperación que sustentan la gestión coordinada de problemáticas no están contruidos y son lejanos por la deficiencia de autonomía local.

En el escenario de postconflicto que vive el país, la práctica política de ambos casos de estudio otorga enseñanzas importantes para la solución de la confrontación armada en el país. Primero, la regionalización es una estrategia de llevar la democracia y los derechos civiles y políticos a la población, que desde la participación y la autonomía de las autoridades locales, legitima a las políticas públicas desde la base de las demandas reales del ciudadano.

En segundo lugar, subordinar el aparato administrativo al cumplimiento de las problemáticas de los entes locales es un rasgo muy interesante de aplicar, en tanto contrarresta el inmovilismo burocrático y se centra en la mejor opción administrativa para la satisfacción de las demandas sociales y la mejora de la calidad de vida.

Los casos de estudio revelan la importancia de los procesos y representantes locales como bases del proceso de regionalización, por lo que el trabajo local cercano a la realidad territorial es el que tiene la capacidad de identificar los ámbitos susceptibles de coordinación y las herramientas para el desarrollo del mismo.

El apoyo a la regionalización por parte del nivel nacional es indispensable; los casos de estudio ejemplifican su rol de gran importancia. Sucesos que favorecen la construcción regional desde el nivel nacional vistos en los casos de estudio pueden ser el reconocimiento a la autonomía desde unas bases históricas, culturales y geográficas o desde la necesidad de una plataforma de articulación como requisito indispensable para la gestión del crecimiento demográfico y el uso del suelo.

La identificación de los ámbitos de actuación coordinada es básica para crear bases de cooperación y concertación hacia la permanencia en el tiempo. En los casos examinados, el establecimiento del debate regional y de perspectivas incluyentes comienza por un reparto equilibrado del suelo en vista al crecimiento demográfico y al uso intensivo del territorio. En segundo lugar, la protección a las estructuras ecológicas de la región como el Corazón Verde o el valle del Llobregat también desembocó en trabajo coordinado entre los entes territoriales.

El hecho que estos ámbitos hayan generado acuerdos más amplios en la gestión del suelo puede hacer inferir la relación directa que existe entre la construcción regional y la sostenibilidad

urbana, ámbito que trata de conciliar y armonizar la aglomeración humana con el ecosistema que la soporta.

En vista a la biodiversidad y a la dinámica de crecimiento demográfico que presenta el país, un entendimiento coordinado del desarrollo territorial por parte de los entes puede suscitar diálogos inter-gubernamentales hacia la construcción de regiones con criterios de sostenibilidad.

De los diagnósticos derivados del proceso de la MPRBC y de los planes de acción interinstitucional, así como de la identificación de un escenario de ocupación deseado, es importante mantener espacios de discusión voluntaria como plataformas de cooperación informales similares a lo visto en el caso estilo holandés sin obviar la especificidad de la realidad colombiana.

Los espacios de concertación exitosos no precisan necesariamente de un reconocimiento formal en leyes promulgadas por entes muchas veces permeables a dinámicas ajenas al territorio. En la informalidad del proceso se puede hallar un progreso técnico que lleve hacia la coordinación en instrumentos vigentes, dada la naturaleza inmovilista y sesgada a la eficiencia administrativa que sí responde a juegos de intereses poco coherentes con la realidad territorial nacional.

6. CONCLUSIONES

El entendimiento coordinado de base territorial entre los diferentes entes de desarrollo territorial, la región, se organiza de una manera determinada teniendo en cuenta sus especificidades históricas, geográficas, socioeconómicas, normativas, etc. Avanzar en el establecimiento regional precisa entender que no existen fórmulas establecidas para la formación de acuerdos territoriales, sino que se deben generar procesos de diálogo que reconozcan lo propio de cada una.

Tanto el AMB como el Randstad ejemplifican procesos de construcción regional a nivel territorial. A partir de un esquema de actuación, una evolución histórica y unas problemáticas determinadas, configuran respuestas territoriales estratégicas que hacen frente a la interdependencia.

El sinecismo o la cohabitación como hecho fundamental de la aglomeración humana en los dos casos de estudio muestra la necesidad de establecer herramientas y acciones coordinadas frente a dinámicas que atañen al conjunto de asentamientos humanos.

La concertación persigue una respuesta conjunta que busca responder al desarrollo territorial para hacerle frente al crecimiento demográfico y a la preservación de los espacios verdes. La región persigue como principio fundamental el equilibrio territorial entre el uso del suelo y el respeto al ecosistema, por lo que es una herramienta básica de sostenibilidad urbana.

La práctica política alimenta los procesos regionales en tanto proceso formador y respetuoso de la autonomía local, que permite la toma de decisión coherente y articulada con las demandas territoriales. Además, son sujetos permeables a los intereses y actividades de todos los actores incidentes en el desarrollo territorial,

El ordenamiento territorial en los dos casos de estudio, como un resultado de un proceso histórico, social, político y económico, puede ser un instrumento formal en el caso del Área Metropolitana de Barcelona o un espacio de coordinación en el caso del Randstad.

El ente local es básico en el establecimiento de acuerdos frente a la región, como actor natural de reconocimiento de la interdependencia del territorio en tanto se basa en su autonomía de gestionar las problemáticas del territorio más directamente. El éxito de la región reside en la voluntad política del municipio.

La regionalización en Colombia se encuentra en un momento donde la distribución de competencias carece de contenido a nivel práctico por motivos de la tendencia imperante hacia el centralismo, siendo aún un debate incipiente.

Colombia es un país de “pre-regionalidad” por la deficiencia de autonomía en la práctica a los municipios y a los departamentos, basada en su práctica política. Pese a esto, el caso de la MPRBC es un ejemplo exitoso que le otorga una metodología de coordinación ascendente al desarrollo territorial buscando traducir los acuerdos políticos y técnicos en acciones coordinadas efectivas.

La región le puede otorgar la coherencia territorial a la política pública nacional, indispensable para un escenario que plantea superar el conflicto social y lograr cohesión. Puede ser establecida como herramienta de paz, acerca y legitima la acción gubernamental en un proceso de democratización, donde las demandas sociales son canalizadas desde la experiencia del ciudadano.

7. RECOMENDACIONES DEL ENFOQUE REGIONAL PARA EL CASO DE LA REGIÓN CENTRAL

La región es una escala imprescindible en los estudios de los asentamientos humanos, como ámbito de reflexión en el cual se ligue de manera definitiva el desarrollo de los mismos; en este caso el Distrito Capital con sus municipios circundantes.

El enfoque regional reconoce la relación armónica entre la aglomeración humana y su entorno. Para Bogotá y su agenda de competitividad en un escenario globalizado esto permitiría un avance en la coordinación de estrategias públicas y privadas que favorezcan ventajas competitivas de la sociedad territorial de la región central en la prestación de bienes y servicios.

En simultáneo, la importancia en términos demográficos, políticos y económicos de la región central en el país es esencial en otro tipo de ámbitos como la gobernanza territorial, en donde la región desde la realidad cercana al ciudadano y a su quehacer cotidiano, permite orientar políticas públicas aterrizadas al quehacer de la ciudad como forma efectiva de respuesta a sus demandas sociales, proclive a formar valores e imaginarios de vida de comunidad.

Este doble componente, integralmente fundamentado en la construcción de escenarios de confianza como la MPRBC entre todos los actores de la región central, desemboca en la apropiación identitaria de los ciudadanos viendo la eficacia de la política pública que ahora considera al desarrollo territorial como un desarrollo coordinado a largo plazo y de participación de todos los actores.

BIBLIOGRAFÍA

Castillo, M., y Torregroza, E. (Eds.) (2013). *Cultura de la investigación para los estudios urbanos, políticos e internacionales*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Hardt, M., y Negri, A. (2000). *Imperio*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.

Roper, B. (2012). *History of Democracy: A Marxist Interpretation*. Londres: Pluto Press.
Disponible en:
<http://site.ebrary.com.ez.urosario.edu.co/lib/urosario/detail.action?docID=10632697>

Schrijver, F. (2007). *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Disponible en:
<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000tww&AN=174903&lang=es&site=eds-live>

Soja, E. (2008). *Postmetrópolis*. Madrid: Traficantes de sueños. Disponible en:
<http://traficantes.net/var/trafis/storage/original/application/78b6f47ae9582903a97e608811c7f58b.pdf>

Sobrequés i Callicó, M. (2008). *Historia de Barcelona*. Barcelona: Plaza Janés.

UNCRD, Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca y UNDESA (2005). *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá: s.n.

Capítulos de libro

Viana, A. (2010). Mapa de un sistema territorial inacabado. El caso colombiano. En. M. Revenga y E. Pajares, (Coords.), *Organización territorial en España y Latinoamérica*. (págs.443-471). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Publicaciones periódicas académicas

Balz, V.E., Zonneveld, W.A.M. (2015). Regional design in the context of Fragmented Territorial Governance: South Wing Studio. *European Planning Studies*, 23 (5), 871-891.
Disponible en:
<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-84924586476&lang=es&site=eds-live>

Carrión, G. (2009). Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994. *Desafíos* (20), 217-252.

Disponible en:

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/435/379>

Dumitrica, C., Teodora, I. (2013). The metropolitan area as a knee-jerk response to the multilevel governance and its derived national public decisions. *Theoretical and Applied Economics*, 20 (6), 119-138.

Disponible en:

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=c12696aefe0249cc0d8d695c89f33e48&lang=es&site=eds-live>

Ellingsen, W., Leknes, E. (2012). The city region as concept, object, and practice. *Norwegian Journal of Geography*, 66, 227-236.

Disponible en:

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-84865829882&lang=es&site=eds-live>

Faludi, A. (1994). Coalition building and planning for dutch growth management: The role of the Randstad Concept. *Urban studies*, 31 (3), 485-23 p.

Disponible en:

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=9411152701&lang=es&site=eds-live>

García, D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Pap. Polít.* 13 (2), 473-489.

Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a04>

Jiménez, W. (2010, Julio-Diciembre). Ordenamiento territorial: problema bicentenario. *Revista Diálogos de Saberes*, 77-91.

<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3618420.pdf>

Lambregts, B., Janssen-Jansen, L. (2008). Effective governance for competitive regions in Europe: the difficult case of the Randstad. *Geojournal*, (72), 45-57.

Disponible en: <http://www.jstor.org.ez.urosario.edu.co/stable/41148264>

Neuman, M. (2007). Multi-Scalar Large Institutional Networks in Regional Planning. *Planning Theory and Practice*, 8 (3), 319-344.

Disponible en:
[http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true
&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-34848923374&lang=es&site=eds-live](http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-34848923374&lang=es&site=eds-live)

Paul, V., Tonts, M. (2005). Containing urban sprawl: Trends in Land Use and Spatial Planning in the Metropolitan Region of Barcelona. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48 (1), 7-35.

Disponible en:
[http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true
&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-12744278463&lang=es&site=eds-live](http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-12744278463&lang=es&site=eds-live)

Perdigó i Solá, J. (2009). La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual. *Anuario de Gobierno Local*, 109 – 136.

Disponible en:
https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjABahUKewjhkoaBpv7GAhUFzoAKHYILAPM&url=http%3A%2F%2Ffrepositorio.gobiernolocal.es%2Fxmlui%2Fbitstream%2Fhandle%2F10873%2F635%2FPERDIGO_p109_136anuario2009_MA.pdf%3Fsequence%3D1&ei=pLS3VeGwGIWcgwSJI4GYDw&usq=AFQjCNF7vaco5drnmuVohiMeeSi4PqFGxg&sig2=jNvB5fyyU_Bob8Pggl6Agw&vm=bv.98717601,d.eXY

Suorsa, K. (2014). The concept of "region" in research on regional innovation systems. *Norwegian Journal of Geography*, 68 (4), 207 -215.

Disponible en:
[http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true
&db=a9h&AN=96796382&lang=es&site=eds-live](http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=96796382&lang=es&site=eds-live)

Tomás, M. (2010 Julio). Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal. *Revista Española de Ciencia Política*, (23), 125-148.

Disponible en:
[http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true
&db=zbh&AN=54052890&lang=es&site=eds-live](http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=54052890&lang=es&site=eds-live)

Turok, I., Bailey, N. (2001). Central Scotland as a Policentric Urban Region: Useful Planning Concept or Chimera?. *Urban Studies*, 38 (4), 697-715.

Disponible en:
[http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true
&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-0035070180&lang=es&site=eds-live](http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edselc&AN=edselc.2-52.0-0035070180&lang=es&site=eds-live)

Van Treek, E. V. (2007). Áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio. *Urbano*, 10 (15), 7-19.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/198/19801504.pdf>

Warmelink, H.G. (2002). Budgetary Federalism: Financial Relations of the Netherlands. *Electronic journal of comparative law*.6 (4)

Disponible en: <http://www.ejcl.org/64/art64-26.html>

Publicaciones periódicas no académicas

Alonso, M. Lección 1. El poder financiero de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales: el marco constitucional. Universidad Carlos III de Madrid.

Disponible en: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/rc-f-001-leccion-1.pdf>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2014). World Urbanization Prospects. Nueva York: s.n. (ST/ESA/SER.A/352) Disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>

Pineda, S. (2007). Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca. En: Los Gobiernos Locales en la construcción del futuro de países: Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional. V Encuentro Internacional de AERYC. Caguas.

Disponible en: <http://www.urosario.edu.co/CMSPages/GetFile.aspx?nodeguid=cde5b028-0342-41e1-a14b-adc080c388fe>

Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. (2011). Descentralización y entidades territoriales. Bogotá: IEMP Ediciones. Disponible en:

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Otros documentos

Área Metropolitana de Barcelona. Presentación. (Recuperado en abril de 2015). Sitio web: <http://www.amb.cat/es/web/amb/la-institucio/presentacio>

Asociación de Municipalidades Holandesas (2008). Local Government in the Netherlands. s.n. Disponible en:

http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/Local_Government_in_the_Netherlands.pdf

Constitución Política de Colombia. (1991). República de Colombia.

Disponible en:

http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm

Constitución Política Española (1978). Reino de España.

Disponible en:

http://portal.uclm.es/descargas/idp_docs/normativas/legislacion%20espanola.pdf

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2014). World Urbanization Prospects. Nueva York: s.n. (ST/ESA/SER.A/352) Disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>

EMI. European Metropolitan Network Institute (2012). Case study Metropolitan region Rotterdam-The Hague.

Disponible en: <http://www.ejcl.org/64/art64-26.html>

www.emi-network.eu/dsresource?objectid=7756&type=org

ESPACE. Appendix 3b: summary of spatial planning systems: the Netherlands. s.n.

Disponible

en: https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwji2q2O7_TGAhXMig0KHyltACo&url=http%3A%2F%2Fwww.espace-project.org%2Fpublications%2Flibrary%2FAppendix%25203b%2520-%2520Spatial%2520planning%2520comparison%2520table%2520-%2520NI.doc&ei=HsOyVeLTK8yVNonbgdAC&usq=AFQjCNF6wMIMV3nwGikuwlh9IJXp3dpuKw&sig2=BLsPzaefV92mdKqyWRd-RQ&bvm=bv.98717601,d.cWw

ESPON RISE. (2013). Randstad Case Study: The making of Integrative Territorial Strategies in a multi-level and multi-actor policy environment. Disponible en:

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/RISE/FinalReport/PDF_for_Intranet/Annex_3_Case_Study_Randstad.pdf

ESPON TANGO. (2013). Annex 3. Case Study: Integration between public transport and urban development in the metropolitan region of Rotterdam-The Hague.

Disponible

en:

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TANGO/Case_Study_3_Southern_Randstad.pdf

Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006). Generalitat de Cataluña.
http://www.parlament.cat/porteso/estatut/eac_es_20061116.pdf

Haran, N. (2010). *The power to collaborate: How judicious use of power accelerates the strategic capacity of regions in the Netherlands*, 125-155. (Tesis de Doctorado) Recuperada del Repositorio institucional de la Universidad de Amsterdam.
Disponible en: <http://dare.uva.nl/record/1/341287>

Ley 388. Ley de Ordenamiento Territorial. (1997, julio 18). República de Colombia.
Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

Ley 1454. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (2011, junio 28). República de Colombia.
Disponible en:
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>

Ley 1625. Ley de Áreas Metropolitanas. (2013, abril 29). República de Colombia.
Disponible en:
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201625%20DE%2029%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf>

Ley 31. Área Metropolitana de Barcelona. (2010, agosto 3). Comunidad Autónoma de Cataluña.
Disponible en:
<http://www.boe.es/boe/dias/2010/09/23/pdfs/BOE-A-2010-14562.pdf>

Spatial Planning Act. (2006, octubre 20). Reino de los Países Bajos.
Disponible en:
https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDUQFjAEahUKEwjews-Ez4PHAhVImx4KHUwEAJQ&url=http%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbestanden%2Fdocumenten-en-publicaties%2Fbrochures%2F2010%2F11%2F23%2Fthe-new-spatial-planning-act-gives-space%2F11fs2008g054-200827-14497.pdf&ei=wH66Vd7iGsi2esyIlgKAJ&usg=AFQjCNFfuEo30sht-l-nXspfV-SmGAytSg&sig2=jCjIA_QFywlgf01Lq0cprA&bvm=bv.99028883,d.dmo

Spatial Planning in the Netherlands. Gobierno de Holanda. (Recuperado en mayo de 2015) Sitio Web.
Disponible en:
<http://www.government.nl/issues/spatial-planning-and-infrastructure/spatial-planning-in-the-netherlands>

Zuidvleugel. De adaptieve agenda zuidelijke Randstad. (Recuperado en mayo de 2015) Sitio Web.
Disponible en: <http://www.zuidvleugel.nl/content/de-adaptieve-agenda-zuidelijke-randstad>