

## 1.1 Por qué es importante la gestión del Territorio como Instrumento de Política

### *Orientación de la Gestión del Territorio del Banco Mundial*

A medida que los países alcanzan mayores niveles de ingreso se evidencia una concentración espacial de las actividades productivas y de la riqueza que éstas generan (*World Bank*, 2009). Cuando un país experimenta una acelerada urbanización, el desarrollo llega primero a las regiones que concentran el grueso de la actividad económica y, dependiendo de las instituciones que tenga, dicha riqueza se expande a las regiones menos dinámicas o termina por nunca empaparlas.

Las instituciones son así parte fundamental del proceso de desarrollo territorial. En el caso de instituciones débiles y poca infraestructura, la concentración de la actividad económica hace que las disparidades de ingreso aumenten desproporcionadamente entre las regiones y se creen verdaderos contrastes producto de la desigualdad económica reflejada en el espacio. A su vez, la desigualdad geográfica hace que los distintos gobiernos locales enfrenten dificultades para impulsar el crecimiento y expandan sus beneficios uniformemente.

Es en este contexto en donde es importante diseñar instrumentos que promuevan la integración de las regiones con el objetivo de armonizar los estándares de vida a través del espacio y pueda haber un efecto de expansión de la riqueza. En este entramado hay que entender la estrecha relación que tiene la actividad económica con la configuración de los asentamientos y los ejes productivos. Cuando se orienta la actividad económica con buenas instituciones, la riqueza generada en las zonas en donde se concentra la actividad productiva puede empapar el resto del territorio. Sin embargo, si se interviene sin tener en cuenta el contexto sectorial, se puede socavar precisamente la expansión del desarrollo a través del territorio.

El gran reto de una política de ordenamiento territorial, en un país en desarrollo consiste entonces en canalizar, mediante la acción gubernamental, las fuerzas que tienden a reconfigurar el territorio como lo son la aglomeración de actividades, la migración de fuerza de trabajo y la especialización económica. Los hechos estilizados demuestran que en donde ha habido mejor desarrollo se ha concentrado la actividad económica y se ha logrado el diseño de políticas que armonicen estos lugares con sus entornos territoriales (*World Bank*, 2009). Parte de esta armonización y de la generación de prosperidad alrededor de un espacio productivo relevante, se debe entonces a la conexión de estar áreas no solamente físicamente sino institucionalmente.

La evidencia muestra cómo las políticas dirigidas a atender las principales necesidades de los mercados laborales, de tierra y de bienes, pueden armonizar los movimientos migratorios, la expansión de las aglomeraciones y la especialización de los diferentes sectores con el desarrollo territorial; lo que a su vez repercute positivamente en el crecimiento (*World Bank*, 2009).

Para lograr este objetivo se debe tomar una aproximación que hile tanto las instituciones, la infraestructura y los incentivos, de tal manera que se logre la tejer la integración del espacio. Sin esta

Tito Yepes.

## Infraestructura, Territorio, Tecnología

acción, las transformaciones espaciales resultado de la densificación constante de las ciudades, pueden derivar en un resultado caótico, que no genere círculos virtuosos en las economías local y regional, e incluso, que den pie a transformaciones negativas en los entornos urbanos.

Por ejemplo, gobiernos como el de la rusa soviética intentaron remediar las estas disparidades a través de fuertes políticas de impulso productivo en regiones menos desarrolladas como Siberia, deslocalizando sectores en lugares remotos y poniendo en peligro la competitividad de las actividades y el desarrollo social (World Bank, 2009). Es importante por ello poder identificar las fuerzas del mercado y las políticas públicas que mejor pueden impulsar la convergencia de los estándares de vida a lo largo de los territorios y la concentración de la actividad económica en los lugares más competitivos.

El Banco Mundial (2009) contempla algunas políticas básicas para ordenar el territorio, dependiendo de la etapa de urbanización del lugar implicado. Para los lugares con una urbanización incipiente, se recomienda que el gobierno sea lo más neutro posible y diseñe algunos principios institucionales para empezar la urbanización en algunos lugares, lo que debe incluir buenas políticas de tierras y el aprovisionamiento de servicios básicos. Para los lugares con una urbanización intermedia, se recomienda ejecutar planes de infraestructura que favorezcan la densificación, e implementar políticas que cambien el uso del suelo que favorezcan la concentración de las actividades y las integren espacialmente. Para las áreas de urbanización avanzada, se deben añadir políticas que hagan frente a procesos de expansión de los barrios periféricos, que logren que sus habitantes tengan entornos de vida más llevaderos.

Esta visión se basa principalmente en el marco teórico creado por Krugman y Fujita (2004) a partir de lo que se conoce como la Nueva Geografía Económica (NGE). Esta escuela supone que el desarrollo económico a nivel local es el resultado de externalidades positivas que se generan en un lugar central de acuerdo con la organización espacial de los emplazamientos urbanos. El argumento teórico indica que el crecimiento y desarrollo regional termina produciéndose como resultado de *fuerzas centrípetas* y *centrifugas* de las aglomeraciones (Moncayo, 2004; Krugman y Fujita, 2004).

Las *fuerzas centrípetas* ilustran cómo las empresas e industrias que tienen encadenamientos hacia atrás y hacia adelante terminan creando una aglomeración de actividades que se benefician mutuamente. Por su parte, las *fuerzas centrifugas* se generan a partir del aumento de los costos de la tierra, de la movilización, y de la congestión, lo que termina jalonando el crecimiento urbano hacia los bordes de las aglomeraciones.

Autores como David Harvey (2009) han criticado este tipo de concepción de ordenamiento y desarrollo territorial en la medida en que no priorizan medidas que contrarresten directamente la desigualdad y la degradación ambiental generadas por las políticas que buscan encausar las fuerzas del mercado que reconfiguran el territorio. Como ilustración de su crítica a la perspectiva del Banco Mundial, Harvey indica que la expansión de los barrios periféricos no debe ser vista como un resultado residual y desafortunado de los rápidos procesos de urbanización, sino como un producto de los procesos de acumulación y exclusión de una amplia capa de la población urbana.

Tito Yepes.

## Infraestructura, Territorio, Tecnología

Siguiendo este argumento, los arreglos institucionales que encausan las fuerzas del mercado, terminan engendrando procesos de gentrificación, y la expulsión de residentes de barrios favoreciendo el capital especulativo del suelo. Se trata pues de un enfoque opuesto al del Banco Mundial en el sentido en que aboga por una mayor intervención en los procesos de ordenamiento del territorio, entendiendo que una de las responsabilidades del Estado debe ser la reducción directa de la desigualdad generada en los procesos de urbanización.

### *Evolución de la teoría de la gestión del Territorio en América Latina*

En América Latina, las diferentes concepciones de Gestión del Territorio han ido evolucionando hasta acercarse a lo que se conoce como Nueva Geografía Económica. Sin embargo, el contexto latinoamericano no ha dejado de imprimir al Ordenamiento Territorial sus particularidades regionales (Chapple, Moreno y Sosa, 2012). Las primeras concepciones pueden hallarse en la década de los cuarenta cuando se buscaba trasladar las iniciativas de desarrollo keynesianas al plano de la planeación regional y que se concretó en iniciativas como la Comisión del Papaloapan en México y SUDENE en Brasil.

Posteriormente al finalizar la década de los 50's, la teoría de la dependencia surgió como una crítica a las ideas liberales de desarrollo y libre comercio, surgidas en Norteamérica y Europa, explicando cómo el desarrollo en los países del sur tenía obstáculos derivados de las dinámicas del comercio mundial producto de las dinámicas de centro-periferia. Ya en la década de los 60's, Francois Perroux entró a reconfigurar el paradigma de la gestión territorial, proponiendo estrategias de polos de crecimiento. Su idea central consistía en la creación de unos pocos polos de crecimiento que eventualmente beneficiarían al conjunto del territorio del país a través del efecto de goteo de los beneficios económicos, lo que iba en contravía de los hallazgos de Hirschman y Myrdal que habían constado las limitaciones del modelo de polos de desarrollo.

Luego de las limitaciones evidenciadas por el modelo de Perroux, durante los ochenta y principios de los noventa la planificación territorial a un nivel macro perdió interés y fue sustituida por una planificación territorial local, vista como más adecuada para la promoción del desarrollo económico. Fue precisamente en ese momento que se concibieron las políticas de descentralización que han marcado la institucionalidad territorial en nuestro país y que consistían en darles mayores responsabilidades, recursos y autoridad a los niveles departamentales y municipales de gobierno.

Este recorrido en América Latina ha dado pie para que, con el trabajo de Allen Scott, *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*, de principios del nuevo siglo, haya habido un resurgimiento en el interés en las dinámicas regionales para pensarse el desarrollo económico territorial. A partir de allí, los trabajos de Saskia Sassen y Paul Krugman reforzaron el interés de las dinámicas económicas en las aglomeraciones más que en las ciudades como entidades territoriales independientes económicamente hablando (Chapple, Moreno y Sosa, 2012).

### *Las economías de aglomeración y la gestión territorial*

Tito Yepes.

## Infraestructura, Territorio, Tecnología

Entrando en el tema de las aglomeraciones, éstas se caracterizan por su capacidad de dinamizar la consolidación económica y mejorar las condiciones de vida a nivel supramunicipal. Este concepto de aglomeración describe cómo las estructuras económicas de los territorios se complementan y consolidan una cadena de suministro que promueven aumentos de competitividad y productividad. El mayor aprovechamiento de economías de escala en la provisión de infraestructura reduce costos y facilita el alcance de mejoras en la calidad de vida. Estas características son las que hacen de las ciudades el centro de la planificación territorial.

Ahora bien, los efectos de las sinergias en una aglomeración no tienen la misma magnitud para todos los territorios que la conforman. Mientras que los municipios más cercanos presentan un efecto de mayor amplitud, los más alejados presentan dificultades para seguirlos. La heterogeneidad de resultados del proceso sobre los territorios de una misma aglomeración demanda la implementación de políticas diferenciales.

Los procesos de urbanización y la complementariedad económica determinan la asociatividad de territorios. Las aglomeraciones alrededor de los núcleos urbanos responden a las interacciones económicas y demográficas. En Colombia, por ejemplo, las ciudades concentran el 76% de la población y son responsables del 85% del PIB del país. Nuestro país se está consolidando como un territorio compuesto de aglomeraciones delineadas en las que persisten brechas de desarrollo. Los municipios centro de aglomeración tienen en promedio un PIB per cápita 50% mayor que el de los otros municipios de las aglomeraciones; a su vez, éstos últimos tienen un PIB per cápita del doble de los territorios que no pertenecen a ninguna aglomeración (Ramírez et al., 2012). Las brechas en calidad de vida, aproximada por PIB per cápita, se explican por diferencias en productividad y competitividad.

Las estructuras de producción en las economías de aglomeración demandan entonces cadenas de suministro a nivel regional. La especialización en sectores económicos se consolida a medida que se desarrollan interacciones entre territorios. En ausencia de una política de articulación entre ciudades se desaprovechan los beneficios de la urbanización, se reduce la competitividad, el fomento de innovaciones y la sostenibilidad.

Es importante considerar entonces la funcionalidad como criterio para delimitar aglomeraciones. Los flujos diarios de mano de obra entre un territorio y otro pueden ser un indicador del nivel de conmutación entre dos territorios (Duranton, 2013). Los centros o núcleos de aglomeraciones se caracterizan así por ser receptores de esta mano de obra y tener la mayor densidad poblacional en la aglomeración. El enfoque diferencial de política pública entre territorios de una misma aglomeración en este caso se usa como criterio el número de habitantes de un municipio.

Esto ilustra cómo los procesos migratorios entre regiones responden a la primacía económica de los centros urbanos. El aumento de demanda por mano de obra es el principal factor de crecimiento poblacional en las ciudades. La configuración económica entre territorios aledaños fomenta así la consolidación de aglomeraciones.

Tito Yepes.

## Infraestructura, Territorio, Tecnología

Ahora bien, de igual manera la proliferación de centros urbanos dificulta la provisión de vivienda e infraestructura para servicios cuando el ordenamiento territorial no tiene en cuenta la aceleración del proceso de urbanización. Es aquí donde el principio de prospectiva de la planificación territorial toma mayor relevancia. El ordenamiento territorial debe tomar en cuenta las dinámicas económicas y demográficas. Se busca hacer frente a la concentración de la población en núcleos urbanos: mitigar los efectos de futuros procesos de conurbación y expansión inadecuada de los cascos urbanos.

Es importante mencionar por ello que la consolidación de aglomeraciones incrementa el suelo disponible para solucionar problemas de déficit habitacional. La alta densidad poblacional en los núcleos de aglomeración está acompañada de altos déficit habitacionales y bajos niveles de suelo disponible. Mediante el proceso de conurbación con los demás territorios de la aglomeración, aumenta el suelo disponible para la construcción de vivienda en cascos urbanos. Un ejemplo paradigmático en el país es que se estima que regiones como el Eje Cafetero y los Llanos Orientales cuentan en su conjunto con una oferta de suelo ocho veces mayor que la demandada, mientras otras regiones sufren por escasas de suelo urbanizable (MVCT; 2014).

### *Importancia de una política de ordenamiento territorial*

A partir de este marco conceptual, se puede entender entonces la Gestión del Territorio como una herramienta que incluye la formulación de políticas, leyes y el desarrollo de proyectos de infraestructura y de intervención en el territorio con el fin de orientar la actividad económica y los asentamientos humanos. Esta herramienta se puede usar entonces para encausar las iniciativas privadas con el fin de desarrollar un territorio en el sentido de armonizar los estándares de vida a través del espacio y concentrar los establecimientos productivos en las áreas en donde haya mayor competitividad.

En esa gestión, hay que tener en cuenta a las aglomeraciones como un espacio en amplio en donde, de acuerdo con los procesos de urbanización y de encadenamientos productivos, convergen varios actores como empresas, autoridades, poblaciones como también problemáticas que requieren soluciones concertadas y concretas. Así, el ordenamiento territorial en aglomeraciones tiene como objetivo la promoción de economías de escala, complementariedad, competitividad, habitabilidad y productividad. Sin embargo, dada la heterogeneidad de los efectos de aglomeración, el diseño de política pública requiere la caracterización de cada territorio de las aglomeraciones para definir políticas diferenciales.