

Subregionalización en el ordenamiento territorial. Ejercicio de caso en municipios del Caribe

Subregionalization in the Territorial Classification. Exercise of case in Municipalities of the Caribbean

Yolanda Hernández Peña¹

Antropóloga, ingeniera catastral y geodesta, magister en Planificación
Docente tiempo completo, Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales

Fecha de recepción: marzo 24 de 2008

Fecha de aceptación: mayo 30 de 2008

RESUMEN

A partir de una experiencia de trabajo realizada en la zona caribe y financiada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se realiza un análisis de lo que podría ser un instrumento para la subregionalización alimentado por los procesos relacionados con la estructuración y fortalecimiento de los planes de ordenamiento municipal, determinados por la Ley 388 de 1997. El documento plantea una serie de reflexiones sobre el territorio, su ordenamiento y la relación existente con el ambiente y el desarrollo territorial; para tal efecto muestra una propuesta metodológica para la subregionalización (SB), teniendo como contexto la situación de la región del Caribe.

PALABRAS CLAVES: subregión, ordenamiento, ambiente.

SUMMARY

The Caribbean region presents a series of contrasts in connection with its offer great natural and tourist potential, as compared to the situation of these same resources an inequality existing subregional on its territory. This article presents a series of reflections on the Caribbean region, its management and the relation with the environment and regional development; for this purpose shows a methodological proposal for subregionalization, based on a work experience funded by the Ministry of Environment and Territorial Development, as part of Act 388 of 1997.

KEY WORDS: subregion, environment.

¹ Enviar correspondencia a Yolanda Hernández Peña, Avenida Circunvalar Venado de oro, tel. 0571-3376981, ytherandezp@udistrital.edu.co.com

INTRODUCCIÓN

En Colombia la unidad básica territorial son los municipios, allí confluyen todas las relaciones que se establecen entre la sociedad y el medio ambiente. En el país el 90% de los municipios son de menos de 30 000 habitantes y adolecen de una gran debilidad institucional, lo cual genera una serie de efectos en el manejo de los temas de carácter estratégico territorial, por ejemplo, el tema de los recursos ambientales, desplazamiento poblacional, externalidades negativas de procesos de producción, entre otros.²

La mayoría de las problemáticas ambientales y de organización espacial convergen en el municipio y éste no tiene las suficientes herramientas para asumir de manera individual las alternativas de solución que se requiere implementar. Es necesaria la coordinación de los distintos niveles territoriales (corporaciones ambientales, departamento, nación), un nuevo acuerdo entre la sociedad civil (comunidades locales organizadas), pero fundamentalmente es necesario generar alianzas estratégicas intermunicipales, para el manejo de temas ambientales (manejo y disposición de residuos sólidos, manejo adecuado y recuperación de cuencas hidrográficas, cadenas de producción, desplazamiento poblacional, entre otros). Para generar estas alianzas, es preciso conocer de manera técnica el territorio y compartir y recrear este conocimiento con los grupos sociales organizados, es decir, para lograr procesos de desarrollo que mejoren la calidad de vida de las poblaciones se requiere un nuevo tipo de conocimiento y apropiación del territorio, que trascienda el interés individual y se enfoque en una nueva construcción de lo público.

² Universidad Externado. Seminario Problemática de los pequeños municipios en Colombia. Editorial. Honrad-Adenauer. Bogotá. 2002.

I. TERRITORIO, AMBIENTE Y DESARROLLO

Con las transformaciones en el manejo del territorio que se generan a partir de los procesos de descentralización³, la apertura económica y la globalización se hace necesario generar una reflexión particular sobre la situación de los territorios para soportar dichos procesos.

El Estado ha transformado su papel interventor y la sociedad civil colombiana, a pesar de su fragmentación, tiene un reto, el de constituirse en una fuerza que dinamice procesos territoriales; se requiere de la estructuración de una nueva alianza entre el Estado y la sociedad civil, como un camino posible ante un país que requiere respuestas alternativas a sus temas más críticos, conflictos territoriales, desempleo, empobrecimiento, apatía por las instituciones públicas, decadencia de la productividad agrícola, despoblamiento de las zonas rurales y crecimiento urbano desordenado, entre otros.

Desde la perspectiva cultural, el territorio es entendido como un espacio transformado a partir de las acciones de apropiación y significación de los sujetos (Geertz, 1992). Sobre el territorio se generan asentamientos humanos y cotidianamente se recrean patrones culturales, y con ello actividades que permiten la reproducción social, simbólica y la creación lúdica. Empero, existen una serie de pro-

³ En el documento presentado por el Departamento Nacional de Planeación (Memorias Seminario Internacional de la Descentralización en Colombia. 2002) se enuncia que el proceso de descentralización ha generado avances en términos agregados en relación con las coberturas en educación, ampliación en la red de servicios de salud y en términos políticos. No obstante, estos posibles avances aún persisten problemas en relación con el gasto público social. En relación con los procesos de apertura económica y globalización autores como Boisier (1996), plantean la necesidad de generar territorios soporte a la competitividad, en los cuales son factores importantes, la infraestructura, la calidad de los servicios y la calidad de la gestión pública, otro aspecto fundamental es la sustentabilidad.

blemas asociados con el territorio analizado en la investigación:

- Conflictos territoriales generados por los distintos intereses de actores sociales que pretenden su apropiación y explotación.
- Deficiente administración del territorio, lo cual genera aislamiento, debilidad institucional y poca competitividad.
- Problemáticas relaciones entre sociedad-medio ambiente, contaminación atmosférica, mal manejo de basuras y desechos, deficiencias en el acceso a los servicios públicos, lo cual genera degradación medio ambiental y escasez de terrenos aptos para la ubicación de viviendas que cumplan estándares para un óptimo desarrollo humano.
- Inexistencia o escasez de espacio público, que permita la identificación de un grupo social a un espacio urbano.

Al igual que el concepto sobre territorio, el ambiente es un concepto amplio, globalizador y dinámico, más aun si se tiene en cuenta que en los últimos años se ha observado un avance de una problemática ambiental, de allí que su análisis requiera de herramientas y enfoques que permitan una conceptualización integral a partir del entendimiento de las relaciones de interdependencia de los procesos de orden natural y social que determinan los cambios socio-ambientales.

El ambiente es producto de la relación sociedad-naturaleza. La primera genera una serie de influencias sobre el medio, éstas se originan en distintas racionalidades y objetivos, por ejemplo la necesidad de generar determinados tipos de productividad, la ubicación de asentamientos o la satisfacción de distintos niveles de consumo, entre otros; por su parte, la naturaleza brinda recursos, pero también tiene límites. Es necesario entender esta condición para que el equilibrio en la relación no se rompa.

Para entender las dinámicas territoriales es necesario conocer las relaciones que ha establecido un determinado grupo con su entorno natural, por ejemplo, patrones culturales de apropiación de los recursos naturales, saber quiénes conforman los grupos sociales asentados en un determinado lugar, cuáles son sus estructuras económicas, el tipo de organización administrativa y política e institucional. Para el caso es importante remitirse al marco planteado en el documento sobre las políticas ambientales de Colombia (Ministerio de Medio Ambiente, 1998), en el cual se señalan aspectos de la relación sociedad-naturaleza que resultan factores problemáticos para la conservación de los recursos naturales en varias de las regiones del país. Particularmente, para el caso del Caribe se observa una gran oferta de recursos naturales, lamentablemente en procesos de deterioro creciente.

2. El papel de la organización subregional en el manejo ambiental

En las actuales circunstancias, el ordenamiento territorial aparece de nuevo en la escena nacional como un importante instrumento para la planificación y para lograr estos procesos de conocimiento y apropiación territorial, puesto que permite de manera técnica detectar posibles desequilibrios y proponer acciones y políticas estructurales que permitan, de una vez por todas, su superación.

Es un ejercicio tecnopolítico, que requiere de la concurrencia de distintas disciplinas porque planificar es un proceso transdisciplinario, pero también requiere de consensos políticos sobre ese orden deseado que plantea Lechner (2006), también es político, porque requiere de decisiones, compromisos y voluntad de transformación de realidades muchas veces injustas.

Algunas de las preguntas que subyacen a la presente reflexión son: ¿cómo es posible ordenar un territorio que supuestamente ya

tiene un orden establecido tradicionalmente a través de la vivencia cotidiana (es decir pasar por una serie de pautas que en muchas ocasiones atentan contra el ambiente y la seguridad alimentaria, favorecen a algunos sectores económicos o encubren una escandalosa concentración de la tierra)? O como lo planteaba alguien en una discusión sobre la Ley 388, ¿es posible ordenar un país en guerra?

Para generar ese proceso de autorreconocimiento territorial y determinar los posibles puntos estratégicos que deben ser analizados y transformados, una alternativa de trabajo es entender sus particularidades bajo límites definidos municipalmente, teniendo en cuenta las distintas dimensiones del desarrollo, es decir, realizar planes de ordenamiento territorial municipal; empero, de acuerdo a los argumentos expuestos anteriormente, es necesario entender también las relaciones que dichos municipios establecen entre sí, por tanto, establecer un análisis supramunicipal y una estrategia de organización supramunicipal.

Dentro de este marco, los planes de ordenamiento juegan un papel preponderante, pero si su estructuración se enfoca hacia procesos subregionales y regionales, éste sería el paso metodológico para planificar futuros posibles territoriales. Las configuraciones regionales y subregionales no están determinadas exclusivamente por características geográficas o ambientales, son producto de la acción de la sociedad sobre el territorio. De acuerdo con Fajardo, "la región se concibe como una unidad básica de análisis. En ella concurren los procesos históricos de los asentamientos humanos que transforman los recursos disponibles, desarrollando conjuntos de relaciones internas y externas con respecto a ese espacio, las cuales se expresan en fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales." (Fajardo, 1993, p. 23)

Las regiones (formación entre dos o más departamentos) y, especialmente, las subregiones (formación entre dos o más municipios) se pueden constituir en unidades de

análisis de una escala intermedia que de alguna manera presentan una serie de características que al ser analizadas permiten al Estado la implementación de políticas de desarrollo y superación de los desequilibrios territoriales y fortalecimiento de la gobernabilidad.

En estas conformaciones subregionales se pueden entender procesos de producción y comercialización, y problemáticas ambientales, pero también vocaciones territoriales que deben ser fortalecidas. En muchas zonas estas áreas responden a la dinámica generada a partir de un municipio particular que de alguna manera es el motor de dicha dinámica de la cual otros municipios se suplen y a la vez complementan, generando una especie de subsistema abierto, es decir, articulado a un sistema regional mayor.⁴

A pesar de las posibles características comunes, no se debe pensar que las subregiones son unas estructuras totalmente homogéneas. Al contrario, puesto que se está hablando de territorio-ambiente y desarrollo, se supone la existencia de una serie de intereses distintos sobre hacia adonde apuntar esas vocaciones territoriales. Los análisis subregionales aclaran el contexto sobre el cual los territorios municipales deberán enfocar el componente general y el modelo de ocupación territorial, componentes de importancia en los planes de ordenamiento territorial.

Con este contexto subregional, el municipio tiene una herramienta para reconocer su territorio y orientar sus vocaciones territoriales, con ello podrá evaluar de manera conjunta la oferta ambiental, pero también los problemas derivados de su manejo, además de las posibles potencialidades para generar procesos competitivos y el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

⁴ En el país por ejemplo tenemos el caso de la dinámica generada alrededor de Santa Marta y Cartagena, las cuales a su vez se dinamizan alrededor de Barranquilla como centro regional de primer orden.

3. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL A TRAVÉS DE LAS SUBREGIONES: CASO DE LA REGIÓN CARIBE

El territorio Colombiano tiene la ventaja de poseer dentro de su conformación una serie de subregiones estratégicas para su desarrollo, la Región del Caribe reúne las condiciones necesarias para posicionar al país de manera sólida en la dinámica internacional: "En el Caribe se reúnen las mayores condiciones de fertilidad de los suelos, alta diversidad de ecosistemas y de condiciones climáticas, recursos hídricos y pesqueros, acceso al mar. Escenario donde se originó la cerámica, primera evidencia cultural en toda América" (Rodríguez, 1993, p. 82).

Junto con el Pacífico y la Amazonía, la región caribe posee una oferta ambiental rica y diversa, pero los procesos de apropiación territorial y los modelos de desarrollo han ocasionado un considerable descenso en la calidad de vida y un rápido deterioro del medio ambiente. En la franja costera se presentan distintas relaciones entre los grupos sociales y el mar "(...) contiene ecosistemas muy ricos, diversos y productivos dotados de gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen distintas actividades económicas" (Ministerio del Medio Ambiente, 1999, p. 60).

4. CARACTERÍSTICAS TERRITORIALES DEL CARIBE

Desde 1998, en el informe del Corpes, se señalaba la crisis de la región caribe el grave deterioro de ecosistemas de importancia estratégica regional, debido a factores como la concentración de la propiedad, la violencia, los conflictos sociales, la miseria, la deficiencia de los servicios públicos e infraestructura, todo ello agravado por el desconocimiento de la importancia de la dimensión ambiental

como factor determinante para el desarrollo urbano e industrial.⁵

En su parte continental la región está determinada por la presencia de la Sierra Nevada de Santa Marta⁶, la Serranía de Perijá, que bordea la zona de Maracaibo, y el curso principal del Magdalena; en la parte noreste de la Sierra Nevada se encuentra una gran zona árida que, sin ser propiamente un desierto, presenta vegetación seca; vale la pena mencionar así mismo la existencia de la llanura del Caribe, cuyos límites los marcan las cordilleras Occidental y Central. De allí que en la parte sur de los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Cesar se encuentra una franja de selva húmeda tropical. La existencia de esta zona y la influencia de grandes ríos presentan una zona caracterizada por la presencia de bifurcaciones, meandros y ciénagas que constituyen zonas de inundación.

5. CONSIDERACIONES SOBRE EL TEMA SOCIAL

La situación de la región del Caribe no se distancia de otras zonas del país, las transformaciones económicas ocurridas en el territorio nacional han tenido influencia en la totalidad de la región. Un factor que explica el aumento de población bajo la línea de pobreza es la des-industrialización regional, lo cual produce un debilitamiento del producto interno

⁵ De acuerdo al mismo informe del Corpes en "la región existen las mejores condiciones de fertilidad de los suelos, diversidad de ecosistemas y variaciones climáticas, recursos hídricos y pesqueros y acceso al mar, por lo cual se considera que se encuentra en capacidad de solucionar de manera eficiente los requerimientos agroalimentarios y económicos nacionales. El 28.8% del territorio regional es utilizado en ganadería semi-intensiva, subutilizado el 12% que corresponde a suelos aptos para la agricultura."

⁶ La Sierra Nevada de Santa Marta, macizo costero aislado de los Andes, de 5 700 metros de altura que sustenta todos los pisos térmicos y en la cual confluye una importante red hidrográfica, ello determina la existencia de paisajes como la selva basal, selva subandina y selva andina. La zona comprendida hoy por el departamento del Magdalena, por el norte del Cesar y por la Guajira se encuentra en la zona de influencia del macizo.

bruto y por consiguiente limita las políticas para la superación de la pobreza. Los municipios con mayor cantidad de población de escasos recursos se encuentran en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba, empero, es de anotar la existencia de zonas deprimidas en la totalidad de la región.

De acuerdo a datos del Observatorio del Caribe (Observatorio: 2000), el índice de desarrollo humano descendió de 0,74 en 1997 a 0,73 en 1999. El valor de referencia para Colombia es de 0,76, cifra que muestra el deterioro en la calidad de vida que está sufriendo la región. Esta cifra de la región se equipara al de Sri Lanka, Paraguay, Jamaica y se encuentra por debajo de Costa Rica, Panamá y Venezuela.

Los datos del Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad muestran que en junio del 2002 la región caribe participa con un 36.2% del total de la población desplazada en el país, lo que equivale a 268 114 personas pertenecientes a 58 102 hogares, siendo Bolívar, Magdalena, Cesar y Sucre los departamentos de mayor expulsión y recepción de desplazados en la región, es decir, corregimientos que quedan desocupados y cuya población se desplaza a las cabeceras. Este fenómeno ha incrementado los niveles de desempleo, informalidad, pobreza y miseria en las capitales y plantea serios interrogantes sobre la orientación de las políticas públicas para la zona.

En efecto, en la región caribe la tasa de desempleo urbano se incrementó entre 1997 y 2000, pasando de 10.8% de la población económicamente activa a 18.69% en el 2002. Este indicador revela la escasez de oportunidades económicas para los habitantes de la región y en consecuencia la caída de los ingresos. La situación se agrava al hacer una discriminación por género; en efecto, la tasa de desocupación femenina aumentó de 13.2% en 1997 a 23.5% en 2000.

La pobreza en la región paso de 5 101 506 personas, el 60% de la población, en 1997 a 5 772 782 en el 2000, el 63.8% de la población, lo que significa que cada 2 de 3 habitantes de la región se encuentra bajo la línea de pobreza.

En el periodo comprendido entre 1997 y el 2000 la población en miseria de la región pasó de 25% a 26%, lo que equivale a 2 347 615. Esto significa que 1 de 4 personas vive en esta condición, los departamentos de la región con mayor porcentaje de población en miseria son Córdoba y Sucre. El NBI para la región se estima para el año 2000 en 35%, superando el promedio nacional, que es de 22.9%.

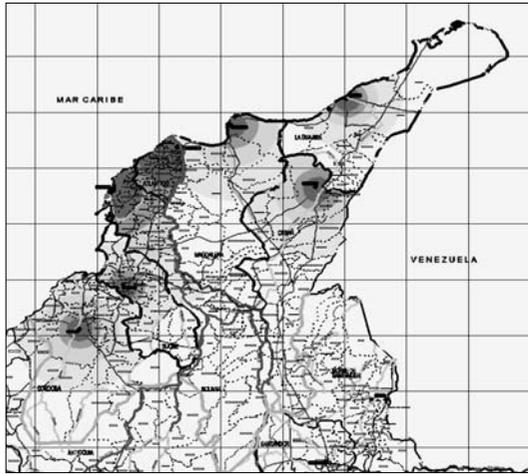
Por otra parte, la región es escenario de conflicto armado, el cual genera una reacomodación espacial y plantea una serie de requerimientos a las entidades municipales, departamentales y nacionales debido a los procesos de desplazamiento de la población con un impacto importante en las cabeceras municipales y con el consiguiente abandono del área rural.

6. ORGANIZACIÓN FUNCIONAL

La región posee en su configuración funcional espacial la existencia de un sistema de ciudades sobre el litoral (Cartagena, Barranquilla y Santa Marta), que estructura un corredor urbano fuertemente especializado en turismo, comercio, industria y que a su vez se encuentra desarticulada de la zona sur en la que existen economías de tendencias agropecuarias; en el interior se destacan algunos centros urbanos que generan dinámicas subregionales de distinta envergadura y que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2004) jerarquiza desde la metrópoli regional hasta centros de relevo secundario.⁷ Allí es posible observar distintas re-

⁷ **Metrópoli regional:** Barranquilla.
Centros subregionales de primer orden: Cartagena, Santa Marta y Valledupar.
Centros subregionales de segundo orden: Riohacha, Sincelejo y Montería.
Centros de relevo principal: Ciénaga, Maicao y Magangué.
Centros de relevo secundario: Fundación, Agustín Codazzi, Baranoa, Plato, Carmen de Bolívar, Corozal, Tolú, Lórica, Cereté, Planeta Rica, Montelíbano, Sahún y otros.

laciones urbano-rurales, lo cual constituye una singular gama de espacios subregionales.



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Atlas de Colombia*, 2004.

Es posible observar una gran potencialidad ambiental, ubicación geoestratégica hacia el Caribe y en relación con el país vecino de Venezuela, a la vez se encuentran problemas de deterioro ambiental, pobreza, índice de necesidades básicas que superan el promedio nacional. Especialmente se encuentran dos zonas: una completamente articulada a través de un sistema de carreteras relativamente eficiente y, por otra parte, unos centros urbanos de una relativa importancia subregional que responden a unas necesidades funcionales para zonas que se encuentran desvinculadas de las dinámicas generadas por Barranquilla, Cartagena o Santa Marta.

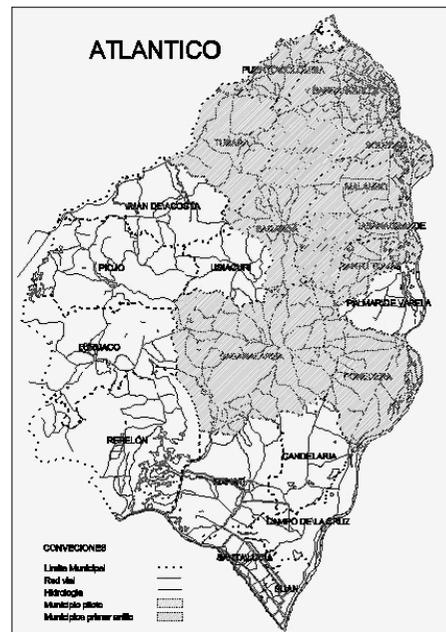
Ante este panorama surge la inquietud sobre la aplicación de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) respecto al tema de la organización y desarrollo subregional, como un instrumento de planificación para superar las problemáticas territoriales presentes en la región caribe.

7. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS SUBREGIONAL

Para la presentación metodológica se analiza el caso para dos municipios escogidos al azar: Galapa y Polo Nuevo (Atlántico).

Para dichos municipios se realizó un análisis que tuvo como punto de partida el planteamiento espacial, el cual concibe que la población de un determinado territorio tiene una dinámica de movilidad determinada por los flujos de información, personas, bienes y servicios. Dicha dinámica no es caótica, sino que se regula a través de un sistema vial y unos centros urbanos que ofrecen dichos servicios.

Como se planteaba anteriormente, existe una organización territorial surgida desde las perspectivas socioculturales de los pobladores, es decir, a partir de sus dinámicas territoriales. Una primera hipótesis es suponer que las personas de un determinado municipio mantienen relaciones funcionales que no les impliquen un gasto de tiempo mayor a 30 minutos entre cabeceras urbanas. De allí se sigue el siguiente procedimiento.



Fuente: O.T. Caribe. Con base en IGAC 2004.

a) Ubicación de los municipios

Ubicación espacial de los municipios y los vecinos pertenecientes al segundo y primer anillos, es decir, a partir de los municipios mencionados determinar cuáles son sus vecinos próximos y a su vez cuáles municipios son sus siguientes vecinos cercanos.

b) Construcción de una matriz de distancias, en tiempo, entre cabeceras municipales

Con el objetivo de determinar el tiempo gastado por un habitante o comerciante de una cabecera municipal a otra, teniendo como referencia cada uno de los municipios piloto y los demás de los anillos uno y dos, se determinó en primera instancia la distancia entre cabeceras, para luego encontrar el tiempo gastado para el desplazamiento por vía terrestre entre una cabecera y otra.

Interesa el tiempo entre un punto y otro, puesto que a veces la distancia es relativa: puede ser superada si existen vías y medios adecuados para el desplazamiento rápido.

Para fines prácticos del modelo, el análisis se hizo teniendo en cuenta el modo terrestre. De acuerdo a INVIAS (2002-1998), en la región caribe la velocidad promedio estimada es de 80 km/hora para las carreteras principales, pavimentadas y en terreno plano, y de 60 km/hora para las destapadas en terreno ondulado. De allí que fuera necesario analizar particularmente las vías de comunicación terrestre para poder hacer la diferenciación respectiva o realizar un promedio en los casos en que existe una combinación de ambos tipos de vías.

La construcción de la matriz de distancias, medidas en tiempo promedio entre las cabeceras, permitió, en primer lugar, jerarquizar los centros urbanos según sus niveles de accesibilidad y, en segundo lugar, definir los lugares más cercanos a los centros de mayor jerarquía. Ésta se determina a partir de la cantidad de servicios que presta el municipio en la subregión.

c) Construcción matriz de interacciones potenciales:

Con base en los tamaños poblacionales de las cabeceras municipales y las distancias entre ellas.

Construcción de una matriz de interacciones potenciales con base en los tamaños poblacionales de las cabeceras municipales y las distancias entre ellas. Para ello se parte del supuesto teórico de que la interacción de dos centros urbanos es directamente proporcional al tamaño poblacional de esos centros e inversamente proporcional al cuadrado de la distancia entre ellos. Según este modelo de gravedad, habrá mayor intensidad de flujos de personas, bienes y servicios entre dos centros urbanos en la medida que el tamaño de estos sea más grande.

d) Elaboración de un escalograma:

Se construyó a partir de la oferta de servicios y existencia de infraestructura adecuada para su prestación. Para su realización se jerarquizaron las cabeceras municipales según el tamaño de población. Se ordenaron las funciones según la frecuencia de su oferta en esos centros para determinar la existencia o no de dichos servicios, por ejemplo: Telecom, servicio de correo, bancos, oficina de impuestos nacionales, hotel, relleno sanitario, entre otros.

e) Elaboración de mapa de subregiones

Determinación de las subregiones conformadas a partir de los municipios del ejercicio de análisis.

f) Análisis de información estadística y temática

Recopilación, sistematización y análisis de información estadística relacionada con coberturas de servicios públicos, población urbana y rural, índice de necesidades básicas insatisfechas, educación y salud; también información relacionada con zonas de amenazas naturales, oferta hídrica, vocación económica.

g) Análisis de los planes de ordenamiento de los municipios de las subregiones identificadas

En este punto es de anotar que existe bastante precariedad en los resultados obtenidos a partir de la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. La mayoría de los municipios de la región deben hacer esquemas de ordenamiento y a pesar de la relativa sencillez con que estos instrumentos deben ser abordados, la falta de información de base, análisis técnicos particulares sobre geotecnia, recursos hídricos, estadísticas generales sobre perfiles demográficos, es bastante escasa.

En el siguiente cuadro se presenta a manera de ejemplo el resultado obtenido para los dos municipios mencionados.

Cuadro 1
Resultados subregionalización

Municipios escogidos	Municipios que harían parte de las subregiones	
	Municipios núcleo funcional ⁸	Demás municipios de la subregión
Polo Nuevo	Barranquilla	Malambo, Sabanagrande, Sabanalarga, Galapa, Usiacurí, Juan de Acosta, Tubará y Ponedera
Galapa	Barranquilla	Soledad, Malambo, Baranoa, Tubará, Sabanalarga, Puerto Colombia, Polo Nuevo Usiacurí

* Estos son los municipios que ofrecen bienes y servicios y que por consiguiente lideran la dinámica subregional.
Fuente: OT Caribe, Bogotá, 20058

⁸ De acuerdo al modelo metodológico presentado, los resultados muestran, eventualmente, a un municipio perteneciendo a más de una subregión. Esto es lógico si se analiza que las dinámicas subregionales tienen distintos centros de influencia e interacción funcional.

8. CARACTERÍSTICAS SUBREGIONALES

De acuerdo al análisis de las características estructurales presentes en cada una de las subregiones determinadas, como ejercicio analítico se realizó una categorización que permitiera entender factores territoriales y su relación con la ocupación humana y los cuales determinan políticas territoriales y de planificación específicas, como se muestra a continuación.

a) Subregiones con relación directa a metrópolis y centros urbanos de primer orden

Dentro de esta tipología se pueden encontrar las subregiones formadas alrededor de los municipios de Polo Nuevo y Galapa y, en menor medida, la subregión de Turbaná. Para esta categoría, es común observar que las subregiones influenciadas por el área metropolitana de Barranquilla son presionadas para la generación de vivienda, causa principal para la ocupación de los bordes de arroyos y ciénagas lo cual genera extensas áreas con ocupación de vivienda en riesgo de inundación y también ausencia de infraestructuras de servicios básicos, esto agravado por una inadecuada disposición de residuos sólidos y vertimientos líquidos. En estas mismas zonas se observa mayor contaminación del aire por emisiones de gases y sustancias particuladas provenientes del sector industrial.

El desempleo y la pobreza conllevan a la población a la búsqueda de generación de ingresos a partir de recursos ofrecidos por el territorio, particularmente sobre zonas boscosas, esto agravado por el mal manejo de dichos recursos. Tubará, como se menciona en el esquema de ordenamiento, es uno de los municipios que más madera extrae para convertirla en carbón, práctica altamente contaminante, causando de manera creciente una preocupante desestabilización de los ecosistemas locales.

Respecto al análisis de los planes de ordenamiento se encuentra que pueden constituirse en una importante herramienta para los municipios pequeños, puesto que les permite conocer sus potencialidades y debilidades respecto a sus relaciones con Barranquilla y su área metropolitana, evitando que reciban externalidades negativas de los procesos de urbanización acelerados y la presión por suelo apto para vivienda de interés social principalmente.⁹

La prioridad para lograr un adecuado desarrollo territorial y equilibrio en las relaciones de la subregión con el área metropolitana es la de realizar intervenciones sobre saneamiento básico y fortalecimiento de sectores productivos agroindustriales; sus suelos de expansión deben ser objeto de un proceso de planificación riguroso, en el cual se contemple la construcción de equipamientos con influencia supramunicipal como terminales, centros de acopio y zonas para vivienda para distintos estratos.

b) Subregiones con vocaciones agrícolas y oferta ambiental

En esta categoría se podría incluir a las subregiones de Manaure, Balcón del Cesar, Pueblo Bello y Fonseca. Estas zonas generalmente tienen relación con un centro urbano de relativa influencia territorial, en estos casos, Valledupar y Barranca. Otra característica de importancia es la presencia de grupos étnicos y una oferta ambiental de trascendencia regional y nacional.

Los factores determinantes para el ordenamiento son de nuevo la necesidad de generar mayor cobertura en acueducto y

alcantarillado, la pobreza, el orden público y la implantación de cultivos ilícitos en la zona. Por ello se deben proponer estrategias para la generación de empleo, saneamiento básico y fortalecimiento de cadenas de producción. Para Pueblo Bello, su plan de ordenamiento territorial debe tener como prioridad la orientación de un modelo de ocupación centrado en la estructura ecológica y en su posible vocación turística orientada a actividades de contemplación del paisaje.

En síntesis, se requiere que en la articulación entre los planes de ordenamiento y planes de desarrollo se planteen estrategias para la generación de una plataforma económica que permita la ocupación laboral de la población y el acceso a los servicios de educación y salud. La oferta hídrica puede ser objeto de programas y proyectos que permitan su articulación a un sistema de espacio público que además de ser una oferta ambiental importante se puede vincular a una estrategia de corredor turístico.

c) Subregiones con oferta hídrica especial

Dentro de esta tipología se pueden considerar las subregiones de Pueblo Viejo y Zapayán. En estas zonas una importante proporción del territorio (casi el 30%) ha sido declarada como parque natural, y se incorpora a la dinámica de desarrollo sin una estrategia de planificación para el manejo de temas neurálgicos para el desarrollo territorial como son los asentamientos humanos, conflictos de intereses y formas de apropiación; la ausencia de una institucionalidad adecuada para el manejo de los parques ha permitido acciones antrópicas de deterioro progresivo del medio ambiente.

Los planes de ordenamiento deben proponer modelos de ocupación determinados por el tema ambiental involucrando una política de mejoramiento de las condiciones de saneamiento básico.

⁹ Debido a los desequilibrios en las economías locales y al conflicto sociopolítico se genera entonces un fenómeno de migración de capital y población de las zonas más deprimidas hacia aquellas que tienen mayor dinámica económica y urbana, por ello también es importante definir una figura de organización subregional que potencie las vocaciones territoriales y trascienda las posibles problemáticas que se generan por el desequilibrio existente entre la ciudad metropolitana o la ciudad principal y los vecinos.

d) Subregiones con una importante vocación turística y procesos de urbanización no planificados

Aquí se pueden contemplar las subregiones de Coveñas, Lorica y Sampués. Un factor ambiental de importancia es la presencia de la ciénaga de la Caimanera, lo cual es un factor más que, unido a su cercanía o ubicación en el golfo de Morrosquillo, brinda grandes posibilidades turísticas (Euroestudios: 2000). A pesar de esta importante vocación económica, en general, se observa en el proceso de crecimiento de las cabeceras de los municipios un desconocimiento de la dimensión ambiental del territorio, las obras civiles que disminuyen zonas de amortiguamiento hídrico, lo cual ha traído como consecuencia alteraciones en la calidad de los recursos hídricos y por tanto pérdida en los niveles de calidad de vida; es común el problema de saneamiento básico; se requiere por tanto la implementación de políticas de vivienda de interés social que evite la presión sobre los suelos de las ciénagas.

En cuanto a lo económico y funcional se da una producción localizada sin expansión de sus mercados, ausencia de acuerdos supra-municipales para la ejecución de acciones estratégicas para la comercialización y deficiente prestación de servicios públicos, lo cual dificulta la consolidación de la vocación turística.

Puesto que existe un "saber hacer" sobre el tema artesanal, éste puede convertirse en un punto para consolidar la vocación turística de la subregión, aprovechando la presencia de sitios como Coveñas y Tolú, entre otros. Empero, se debe orientar el desarrollo hacia el saneamiento ambiental, básicamente enfocado hacia una producción industrial artesanal no contaminante.

9. CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo a la situación de la región, se debe impulsar procesos de desarrollo, con el establecimiento de relaciones más acordes entre los grupos sociales asentados allí y la oferta ambiental, además es imperativo generar fortalecimiento de la modernización y la autonomía en concordancia con la política de descentralización, para lograr territorios con identidad cultural, sustentabilidad ambiental, competitividad y que de manera radical la población en general tenga por fin la posibilidad de acceder a los servicios y beneficios que brinda la organización social. Aquí juega un papel importante el gobierno nacional, como se enuncia en la Política Urbana Ciudades y Ciudadanía¹⁰ (Ministerio de Desarrollo, 1995, p. 28).

A pesar de las posibilidades competitivas del Caribe, existen problemáticas territoriales como los desequilibrios subregionales en términos de productividad económica, tecnificación, deficiencias y/o graves falencias en saneamiento básico, depredación de sus recursos forestales, etc. que inciden negativamente en el papel que debería jugar respecto a los escenarios de globalización, los cuales plantean la necesidad de tener territorios fortalecidos en sus estructuras territoriales.

Con el análisis de los planes de ordenamiento territorial y la situación de la región, se encuentra que el manejo ambiental es en general deficiente, no existe un adecuado manejo de los residuos sólidos y líquidos, la mayoría de los asentamientos utilizan los arroyos, ciénagas y demás cuerpos de agua como alcantarilla para la disposición de las aguas

¹⁰ "para alcanzar la prosperidad económica, solidaridad social, sustentabilidad ambiental y democratización política es indispensable contar con un gobierno nacional que lleve a cabo su función de arbitro y regulador, activo en la proposición de iniciativas tendientes a clarificar la imagen de ciudad y sociedad que se convierta en referencia obligada para la consecución del proyecto cultural que contribuya a fortalecer la autoestima de la Nación".

servidas. Esto, unido al desempleo y pobreza de la población, es un factor coadyuvante en el grave proceso de deterioro del Caribe, a pesar de las indudables ventajas competitivas que tiene respecto a la oferta turística y de diversidad ambiental. Es decir, sin una adecuada planificación territorial orientada a procesos de desarrollo humano, a pesar de la existencia de ventajas, los territorios pueden seguir sumidos en la pobreza, la contaminación y el abandono.

Los municipios, en su mayoría de gran debilidad institucional, no pueden abordar las problemáticas territoriales de manera aislada, de allí que cobra especial relevancia la alianza supramunicipal o el establecimiento de acciones conjuntas en el nivel subregional. En este punto se determina que es a través de los procesos de ordenamiento territorial que los municipios pueden encontrar factores comunes con los otros municipios para generar modelos de ocupación territorial y estrategias que permitan atacar de manera conjunta los problemas ambientales, sociales y económicos que afectan su territorio.

Los municipios pueden generar acciones de transformación sobre ciertas realidades ayudados con la herramienta de la planificación territorial, sin embargo, es indispensable que el gobierno nacional genere políticas que permitan la superación del conflicto armado y la reactivación económica, condiciones para poder estructurar procesos de fortalecimiento de la competitividad, la equidad social y la gobernabilidad. Se requiere apoyo del nivel nacional para diseñar estrategias y adelantar acciones conjuntas con los niveles departamentales que permitan canalizar la cooperación técnica internacional en proyectos estratégicos de desarrollo.

Los profesionales que se involucren en acciones de apoyo al ordenamiento, enfocado al fortalecimiento y encuentro de escenarios de desarrollo a escala humana, deben tener presente la característica esencial de la planificación, la transdisciplinariedad, puesto que es un campo de actuación que requiere

el aporte de distintas disciplinas sociales, técnicas y de ingeniería, en el cual el saber ambiental cobra una especial relevancia como dimensión transversal a los procesos de desarrollo territorial. La ética ambiental debe permear todos los estamentos de la sociedad, desde los gobernantes hasta los pobladores, mediada por las disciplinas científicas relacionada con la planificación, el ordenamiento y la administración de los recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, S., "La Modernización del Estado: una mirada desde las regiones", en *Globalización y Gestión del Desarrollo Regional*, Santiago de Cali, Editorial Universidad del Valle, 1996.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, "Seminario Internacional de la Descentralización en Colombia" [memorias], 2002.
- _____, Instituto Nacional de Vías, "Red Vial Nacional" [documento de trabajo], 1998.
- _____, Ministerio de Desarrollo, "Política Urbana Ciudades y Ciudadanía", [documento de Trabajo], 1995.
- _____, Ministerio del Medio Ambiente, "Políticas Ambientales de Colombia", [documento de trabajo], 1999.
- _____, Ministerio de transporte INVIAS, "Sistema Integrado de Transporte para el Caribe. SIT", [documento de trabajo], 2002.
- Conpes C.A Caribe siglo XXI 1998-2010. Caracterización de la Región, 2001.
- Euroestudios-MQM- Tea-Cegas *Plan Maestro de Turismo para el Litoral Caribe Colombiano* [informe de consultoría], Bogotá, 2000.
- Fajardo, D., *Espacio y Sociedad. Formación de las Regiones Agrarias en Colombia*, Bogotá, Corporación Colombiana para la Amazonía-Araraucara, 1993.

- Geertz, C., *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1992.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Atlas de Colombia*, Barcelona, 2004.
- Lechner, N., "La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado", en *Obras Escogidas*, Santiago, Editorial Low, 2006.
- Novoa, D. y Trujillo, J., "Reporte sobre el estado de la región del Caribe Colombiano" [en línea], disponible en: <http://www.ocaribe.org/download/publicaciones/cuadernos/regionales/cuaderno-18pdf>, recuperado: 15 de julio de 2008.
- OT. Caribe U.T., *Libro Primero. Proceso de acopio y grado de avance de los POT. Proyecto de Apoyo al Ordenamiento Territorial y al fortalecimiento de la gobernabilidad de los municipios de siete departamentos del Caribe Colombiano* [documento de trabajo], Bogotá, 2005.
- ———, *Libro Segundo. Subregionalización. Proyecto de Apoyo al Ordenamiento Territorial y al fortalecimiento de la gobernabilidad de los municipios de siete departamentos del Caribe Colombiano* [documento de trabajo], Bogotá, 2005.
- Rodríguez, G., "Región Caribe. Poblamiento", en *Colombia país de regiones*, Cinep-El Colombiano, Medellín, 1993.
- Universidad Externado, *Seminario Problemática de los pequeños municipios en Colombia*, Bogotá, Editorial Honrad-Adenauer, 2002.