

Territorios funcionales

El concepto de territorios funcionales hace referencia a espacios donde se desarrolla frecuentemente un alto nivel de interacciones económicas y sociales entre los habitantes, las organizaciones y las empresas; en ese sentido, los flujos entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo están relacionados con múltiples funciones sociales, culturales, políticas y ambientales que se expresan en vínculos locales. Formalmente, se define un territorio funcional como un conjunto geográficamente continuo de unidades territoriales municipales dentro del cual un porcentaje importante de los habitantes se desplaza regularmente para trabajar.

Durante las dos últimas décadas, las transformaciones introducidas en las áreas urbanas a partir del ascenso de nuevas realidades tales como la competitividad económica, la globalización en sus diferentes ámbitos y, el progreso de los medios de comunicación, ponen en tela de juicio las conformaciones territoriales existentes - ciudades o áreas metropolitanas planteando la necesidad de redefinirlas, de conformar nuevos conglomerados urbano-regionales, cuya geometría cambiante introduce en el nivel institucional una gran complejidad.

Esta puesta en cuestionamiento de los límites político-administrativos de estos territorios, está muy ligada al mayor margen de oportunidades que han conseguido algunas regiones estratégicamente conformadas, así como al interés que se desata por entender a qué se debe su éxito, y a la publicidad y reconocimiento de sus logros.

Cabe agregar entonces que los lineamientos de desarrollo nacional en la década actual, tales como la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”. está compuesto por cinco grandes transformaciones: Derecho Humano a la Alimentación, Ordenamiento del Territorio alrededor del agua, Seguridad Humana, Economía Productiva para la Vida y lucha contra el Cambio Climático y Convergencia Regional.

En lo referente a los temas de desarrollo territorial y gestión pública en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se concentran en el capítulo “Convergencia Regional”, para el cual el Gobierno tiene previsto ejecutar \$138,4 billones en los cuatro años: es el segundo eje con mayor cantidad de recursos.

El PND contempla un enfoque directo en el fortalecimiento de las organizaciones públicas en diferentes niveles de Gobierno. En particular, se incluyen aspectos como: la incorporación de estudios de futuros en la planeación estratégica de las entidades; el mejoramiento de los servicios de acompañamiento, asesoría y asistencia técnica territorial; la integración de la innovación en la gestión pública, el intercambio de conocimiento y el diseño de soluciones; el desarrollo de las competencias de servidores y colaboradores para compras y contrataciones públicas; la alineación de las competencias y oferta institucional de bienes y servicios con las demandas ciudadanas; la colaboración entre territorios para generar capacidades a través de buenas prácticas; una propuesta de gobernanza para la definición de roles, responsabilidades y mecanismos de coordinación y articulación; y el aprovechamiento de la información para la planeación territorial, entre otros.

Este programa busca integrar en un sistema único las diferentes fuentes de información de la inversión pública y de financiación de los planes, programas y proyectos, con el objetivo de avanzar hacia un Estado abierto y más transparente, simplificando el reporte a nivel territorial e incluyendo la posibilidad de pago por resultados.

Aunque son objetivos bastante loables, en muchos casos no se especifica la forma como se alcanzarán. Por ejemplo, en las bases se manifiesta que se tendrá en cuenta las observaciones de la Misión de Descentralización para la modificación del Sistema General de Participaciones (SGP) y que se optimizarán las fuentes de ingreso, con el fin de avanzar hacia un modelo de descentralización diferencial, pero no es claro cómo se hará o qué cambios se realizarán en el SGP.

Adicionalmente, es también rescatable que las bases del PND promueven un modelo de gobernanza descentralizado para las instituciones del orden nacional y territorial, con el fin de alcanzar transformaciones que permitan una gestión de recursos más eficaz y transparentes, así como capacidades de los gerentes públicos para tomar decisiones, no obstante, el modelo de gobernanza descentralizado es una promesa reiterada en diversos planes históricos, pero la propuesta de la actual administración no se traduce en indicadores concretos.

También habla de “actualizar, simplificar y armonizar” instrumentos de planeación, pero carece de fundamentos de implementación, es decir, no dice cómo hacerlo ni qué garantiza su viabilidad. La armonización de instrumentos de planeación implica cambios a nivel nacional en relación con los tiempos, sus mecanismos de aprobación y ejecución. Sin embargo, también requiere un gran fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel local, en particular de las oficinas de planeación.

El artículo 28 del Plan habla sobre la obligación del Departamento Nacional de Planeación de construir una clasificación municipal basada en capacidad. Sin embargo, esta no reemplaza la Ley 617 del 2000 y la categorización actual. No queda claro cómo se utilizaría la nueva metodología y cómo se integraría con la actual, y sobre todo si esto lograría resolver las restricciones presupuestales para que las entidades territoriales generen nueva capacidad. De igual forma, se habla de delegación de competencias y focalización con base en desempeño de entidades territoriales. La estrategia de fortalecimiento no va más allá de lo que históricamente ha hecho el Ministerio del Interior y otras entidades y de los esquemas asociativos territoriales tampoco dicen mucho en el PND.

Adicionalmente, para mejorar la respuesta de las entidades territoriales a las demandas de ciudadanos, se buscará mejorar la capacidad de los funcionarios territoriales a partir de buenas prácticas de gestión y se mejorará la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, pero no es claro cómo se realizará la transferencia de estos conocimientos entre entidades territoriales y cómo se fortalecerá la coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno.

Frente a lo anterior, el artículo 29 del Plan habla sobre el fortalecimiento de los esquemas de asociatividad territorial y la posibilidad de asignarle nuevos recursos asociados a la captura del valor de suelo. Esto es interesante, pero no plantea una estrategia para resolver los conflictos de competencias entre entidades territoriales y diferentes esquemas de asociatividad. Ahora, también ata esos recursos a la información y el cobro sobre el valor del suelo, lo cual ha sido históricamente un reto.

Un tema que ha resultado central históricamente en la gestión pública es la innovación. Sin embargo, en el Plan su alcance se diluye a una mención en la que se dice que se creará el “Comité Nacional de Innovación Pública”, pero no se detalla su alcance ni conformación.

El reconocimiento de la heterogeneidad territorial en el diseño e implementación de políticas públicas es un elemento esencial para su efectividad. Las políticas públicas no deben ser ciegas a las diferencias territoriales, más aún si se reconoce que esta heterogeneidad trae aparejada la existencia de regiones sistemáticamente rezagadas.

El desafío de los hacedores de política está en diseñar políticas e instrumentos que reconozcan estas diferencias de forma que los resultados sean positivos para los habitantes y logren revertir aquellas condiciones que mantienen a ciertos territorios en situación de rezago sistemático. Y avanzar en el reconocimiento de la heterogeneidad territorial dentro del diseño e implementación de las políticas públicas requiere contar con una unidad de análisis de orden espacial que sea la base para los procesos de discusión, intervención y evaluación de las políticas y los instrumentos.

La definición e identificación de subregiones La regionalización y subregionalización apuntan de alguna manera, a la identificación de “territorios pertinentes” lo que permite una mejor comprensión de las tendencias nacionales y sub-nacionales, y los efectos diferenciales de las políticas en el territorio y para la implementación de estrategias y políticas de desarrollo territorial. En el caso de la mayoría de los países de la OECD el debate metodológico y de identificación de dichas subregiones es relativamente marginal ya que dichas regiones y subregiones tienden a estar dadas por esquemas institucionales, en el caso de países federales, y adicionalmente, suelen ser unidades territoriales de carácter intermedio formalmente establecidas.

a) La Región Homogénea. Es una unidad definida mediante factores de diferenciación (social, físico, económico o político). Corresponde a un espacio continuo en el que cada una de las partes o zonas constituyentes presentan características similares a las demás. La homogeneidad está determinada por la selección de una o más variables que permitan dar cuenta de los diferentes grados de cohesión o divergencia del territorio, de manera que se puedan agrupar territorios lo más homogéneos posibles.

b) La Región Funcional. Son unidades territoriales definidas a partir de la interdependencia funcional y de la densidad de flujos entre sus elementos. El sistema se organiza en torno a un polo o centro, en el cual todos sus elementos se relacionan más intensamente que con otros nodos localizados fuera del ámbito territorial. En la región funcional se trata de explicar procesos de integración de territorios a partir del alcance que ejercen determinados polos o centros (nodos) según su jerarquía y fuerza de articulación y los vínculos existentes entre sus habitantes y su integración funcional. La región nodal o funcional no responde al principio de homogeneidad, sino a la función de articulación interna que genera una estructura organizada. Se establece a partir del análisis de densidad de redes de circulación y flujos de personas, bienes e información, es decir, a partir de la interacción entre lugares.

c) Las Regiones Geográficas, Culturales o Políticas. Son territorios demarcados fundamentalmente por razones históricas, lingüísticas, culturales o políticas. Estas predominan, por ejemplo, en buena parte de las clasificaciones de países europeos, donde la noción de región no responde a un desarrollo de ninguna de las dos categorías anteriores mencionadas. Para el caso colombiano para la definición de las subregiones se ha utilizado una regionalización funcional coherente con los propósitos del ejercicio.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), conocida por algunos como ley de asociatividad territorial, el régimen de competencias administrativas, el sistema general de participaciones y la reforma al sistema general de regalías, entre otros marcos normativos, han intentado poner en primer plano al municipio frente a lo regional y lo nacional en el desarrollo colombiano, muy a pesar de la tradicional estructura unitaria del Estado.

Construir esquemas de desarrollo territorial que se soporten en la competitividad y el progreso económico, más aún, en la equidad, las oportunidades y las capacidades, pasa por establecer un diálogo interactivo entre las entidades territoriales y la Nación, poniendo sobre la mesa un fluido intercambio de experiencias y conocimientos, creando las condiciones institucionales y técnicas que permitan elaborar una visión compartida de desarrollo y concertar referentes comunes tendientes hacia una inserción exitosa del país en el orden económico, social y político mundial que marca el siglo XXI (DNP, 2003). Este debe consolidarse como el derrotero del proyecto descentralizador en Colombia.

MARCO NORMATIVO

Artículo 286 de la Constitución establece que “son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la república”. , “las entidades territoriales disponen de un catálogo de derechos que conforman lo que la Corte Constitucional ha denominado el núcleo esencial de la autonomía territorial, el cual se halla constituido “por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses.”

Ley 489 de 1998 (Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional) “dispone que las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”

la Ley 136 de 1994,²⁵ modificada por la Ley 1551 de 2012,²⁶ “regula de manera general la institución de la asociatividad como la potestad de las entidades territoriales, particularmente los municipios, para asumir, de manera conjunta la prestación de servicios públicos y el desarrollo de obras de carácter local, la que se expresa en la conformación de una entidad de derecho público”.

Ley 617 de 2000 “como un instrumento que permite la racionalización de gastos administrativos. En efecto, esta ley regula el mecanismo de asociación contractual entre entidades territoriales, el

Gobierno Nacional y entidades descentralizadas de cualquier orden, con el propósito de asegurar la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, “de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.”

Ley 614 de 2000” incorpora la figura de los Comités de Integración Territorial -CIT como el escenario para el establecimiento de los mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial. Esta norma señala que la conformación de estos comités será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.00) habitantes. Lo anterior propone un escenario claramente identificado para la asociatividad territorial con un propósito claro para la armonización e integración concertada de las decisiones que se tomen en los POT, PBOT o EOT de los municipios asociados, que permita resolver asuntos que claramente trascienden las fronteras municipales, de paso abre un escenario muy importante para la participación de los departamentos y autoridades ambientales en el proceso, toda vez que forman parte del Comité que se conforme.”

Ley 1454 de 2011,” Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial contempla –LOOT como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la asociatividad. De acuerdo con este principio, el ordenamiento territorial debe “propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.”

Por lo anterior, el artículo 9 de la LOOT establece que es posible conformar: Asociaciones de Entidades Territoriales: asociaciones de Municipios, asociaciones de Departamentos, asociaciones de Distritos, y asociaciones de Áreas Metropolitanas. Estas últimas, si bien no constituyen una entidad territorial, si conforman una categoría de persona jurídica derecho público, integrada por entidades territoriales, facultada para conformar asociaciones para los propósitos previstos en la LOOT. Áreas Metropolitanas. Provincias administrativas y de planificación -PAP- Regiones de Planeación y de Gestión -RPG- Regiones Administrativas y de Planificación -RAP- Asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos Alianzas Estratégicas de Orden Económico.

Ley 1551 de 2012 “Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.”

Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 está compuesto por cinco grandes transformaciones: Derecho Humano a la Alimentación, Ordenamiento del territorio

alrededor del agua, Seguridad Humana, Economía productiva para la vida y lucha contra el cambio climático y Convergencia regional.

Para el caso de la reconocida región cafetera y Tolima por cuyas ventajas y tradición se consolidado un importante polo de desarrollo regional agrícola y desde hace dos décadas turístico, se hace énfasis en su importancia como corredor comercial y de riqueza naturales, entre las cuales se destacan: la ubicación estratégica en la conexión centro-Pacífico; una importante red municipios de desarrollo intermedio y con procesos económicos de amplia trayectoria; servir de nodo articulador del “triángulo de oro” conformado por Cali, Bogotá y Medellín; contar con una notable reserva de agua y biodiversidad en flora y fauna; su diversidad topográfica, infraestructura de transporte renovada; universidades y centros de investigación; un peso importante del sector terciario; y una amplia cobertura de servicios públicos.

En el centro occidente de Colombia se ha evidenciado la configuración de un sistema de ciudades nombrado como ciudad-región Eje Cafetero, que integra 15 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, y se forma de conglomerados urbanos derivados de procesos de metropolización observados alrededor de las capitales de los tres primeros departamentos (Manizales, Armenia, Pereira), los cuales se articulan a lo largo del corredor regional que se consolida con la Autopista del Café, en ese sentido, además de las capitales anteriores, los municipios identificados son Chinchiná, Villamaría, Palestina, Neira, Cartago, La Virginia, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, Calarcá, Circasia, La Tebaida y Montenegro.

Por lo anterior, se espera aportar e ilustrar algunos elementos que confirmen la hipótesis según la cual, un diseño institucional de región ajustado al modelo de Región Administrativa y de Planificación (RAP) y el departamento del Tolima, consagrado en la LOOT, y que valora la importancia de planificar en forma integral, sistemática, prospectiva, concertada y participativa, supondría para este territorio el emprendimiento de una agenda estratégica en el corto, mediano y largo plazo, permitiéndole así la eventual superación de importantes indicadores sociales, sobresalir en el panorama nacional e insertarse de forma competitiva en los esquemas de integración globales, tal y como lo son los polos de desarrollo.

La región Eje Cafetero de Colombia es imaginada múltiple, diversa y fragmentada por sus habitantes, pero a su vez expresa rasgos de unidad en una región socio-cultural y una comunidad imaginada que se sostiene sobre una hipertrofia de la memoria, pero también que refrenda discursos actuales de grupos de interés o agentes de desarrollo haciendo dinámico el proceso de disputa por la apropiación simbólica para evocar el espacio.

Estas formas simbólicas compartidas podrían constituirse en 19 potencial para un proceso de desarrollo regional. Esta hipótesis, a su vez, señala las siguientes hipótesis específicas: El Eje Cafetero de Colombia es evocado por sus habitantes como una región histórica, sin embargo, muchos de los geosímbolos con los que se reconoce generan una ruptura con antiguas formas de pertenencia territorial y renuevan las formas de reconocimiento propio hacia proyectando una imagen común hacia el futuro. Los imaginarios regionales del Eje Cafetero están mediados por referentes más mediáticos y publicitarios, especialmente por los construidos a partir de la industria

del turismo, que afirma imágenes vigorosas del pasado y genera nuevas rutas de identificación con el espacio.

Existen rasgos característicos de la región que actúan como repertorios comunes de orgullo, sobre los cuales se erige una comunidad imaginada anclada en formas de pertenencia territorial, históricamente construidas y hoy revaloradas frente a la inserción de la región a las nuevas dinámicas del sistema mundial.

La ciudad-región hace parte de lo que se conoce como el Eje Cafetero del centro occidente colombiano, evocado por sus habitantes como una región histórica, cuyos rasgos característicos actúan como repertorios comunes de orgullo. Este nombre delata una condición necesaria, el café como marco cultural de una construcción social y espacial que deriva de una actividad agrícola que aparece en el escenario histórico de su espacio geográfico a partir de los procesos de colonización interna en el siglo XIX.

Se trata de una región que tradicionalmente se refiere conteniendo tres departamentos, Caldas, Quindío y Risaralda, que en conjunto constituyeron hasta 1966 uno solo, el Gran Caldas, el nombre Eje Cafetero tiene un origen aún poco claro; sin embargo, con este se evoca una actividad agrícola de gran significado en la historia económica, social y cultural de estos departamentos, a lo que se suma el hecho de que en un momento importante de esa historia la región fue el corazón de la actividad cafetera de Colombia.

El poblamiento del Eje Cafetero tuvo lugar en el contexto particular de colonización y redistribución del espacio, característico de la reorganización productiva del país frente a los avatares de la economía mundial del siglo XIX y la consecuente búsqueda de nuevos productos por medio de los cuales insertarse a la economía mundial. En ese contexto, el incremento y el progresivo establecimiento de la caficultura como actividad productiva central y de exportación se presentaron en lo que se considera una segunda etapa de colonización; es decir, después de que las familias pobres de colonos abrieron la frontera y mejoraron el terreno (la colonización pionera, 1842 y 1894, llegaron comerciantes y empresarios de ciudades establecidas que, animados por la rentabilidad que ofrecía esta actividad agrícola de exportación, buscaron la titulación de tierras con fines múltiples: dividir, vender, arrendar y participar en el cultivo y la comercialización del café en la colonización empresarial, 1894 y 1920.

La homogeneidad no se presenta como la característica primaria del Eje Cafetero y su ciudad-región. La heterogeneidad con la que se edifica este territorio procede de su historia más lejana, cuando se construyeron pueblos en un choque de colores y razas: indígenas, negros, mestizos, caucanos, antioqueños, tolimenses, cundiboyacenses, entre otros, que cimentaron las bases de una población excepcional por su diversidad. Una diversidad que se asume como un valor de orgullo y calidad humana, esta última expresada en la amabilidad, calidez, solidaridad, creatividad, laboriosidad y emprendimiento, entre otras características que se resaltan de su gente.

En la revisión de ese vínculo territorial se exploró la relación que se percibe con la ciudad-región Eje Cafetero y Toloma se evidencia que en las imágenes mentales de los actores existe la ciudad-región; ella se reconoce como realidad socioespacial y destaca como un elemento diferenciador en el

entorno nacional, que plantea retos a la planificación y el ordenamiento territorial. Sin embargo, se entiende de manera diversa, hay quienes la asumen como la articulación de Manizales, Armenia, Pereira e Ibagué, considerando en algunos casos sus áreas de influencia; otros como la integración de la zona centro-sur de Caldas y el Área metropolitana Centro Occidente, incluyendo también los municipios de Santa Rosa de Cabal y Cartago; en tanto algunos prefieren hablar en plural, destacando la presencia de varias ciudades región en el Eje Cafetero y el Tolima.

A la ciudad-región se le identifica como un fenómeno socioespacial en marcha, entendiendo en algunos casos que pueblos tan cercanos, que están cada vez más articulados, no pueden seguir trabajando de manera distante y la asociación de estos es un proceso que tarde o temprano se consolidará; en otros que la formalización de la ciudad-región constituye una necesidad estratégica. De la misma manera que el Eje Cafetero y Tolima se erige verde en el imaginario de sus habitantes, la ciudad-región, en sus distintas conformaciones, aparece como un referente espacial y lo urbano se hace central en el repertorio de identificación del territorio, en tanto lo rural aparece como paisaje, como telón de fondo. De alguna manera, esto da sentido a los discursos de desarrollo que centran interés especial en los centros urbanos y en la infraestructura de las ciudades.

La vida de las ciudades capitales marca con fuerza el imaginario de ciudad-región, ya que proporciona nodos de conexión y movimiento que la definen y la hacen comprensible para los actores sociales. El vínculo más inmediato de los municipios es con su ciudad capital, la que aparece de manera repetida como una de las unidades urbanas con la que se establecen relaciones de orden económico (laboral, comercial), social y/o familiar, y por medio de ella se concreta la vinculación a la ciudad región.

El Eje Cafetero se erige como referente primario de pertenencia, y desde ella se habla de quiénes sí y quiénes no hacen parte de la ciudad-región. Esta región, repetida en el imaginario colectivo como noción primaria de lo que fuera el Gran Caldas, sigue viva en la evidencia de los mapas producto de las elaboraciones mentales de los actores sociales que, de manera sostenida, acuden a ella como espacio de referencia tradicional. Pero en los mapas imaginados de los actores, ese Eje Cafetero amplía sus fronteras y se extiende más allá de sus límites clásicos, hacia sus alrededores. Emergen municipios y lugares cercanos que se vinculan a ella por razones de experiencia espacial (municipios vecinos del Norte del Valle y del noroccidente del Tolima), ampliándose en bordes frágiles que se explican por los movimientos, las estancias temporales, la residencia de la familia, los negocios, los recuerdos, los proyectos de vida, la identificación con el vecino o la imaginación creadora.

TERRITORIOS FUNCIONALES TOLIMA

UNA VISIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA DESDE UN MODELO DE REGIONALIZACIÓN Y JERARQUIZACIÓN FUNCIONAL

De los Centros Urbanos de Orden Funcional en el departamento del Tolima está conformado por treinta y tres (33) municipios, se caracteriza por contar con una población en su mayoría rural, aún si algunos de estos se encuentran ubicados sobre la red vial nacional. Analizando este panorama, se puede establecer, a partir del umbral jerárquico definido para este grupo, que el municipio con mayor posibilidad de regionalización con el eje cafetero es Cajamarca, reiterando que puede darse

por la optimización en sus servicios urbanos, más no necesariamente por intervenciones de infraestructura para la conectividad, lo que podría recibir nombre de mutación en la asignación de las funciones económicas a los distintos niveles de la jerarquía. Pese a esto, municipios como Coyaima, Planadas, Ataco y Rioblanco, que hacen parte del CONPES 3774 de 2022 como componente de la Infraestructura Vial del Departamento del Tolima, también presentan evoluciones en una posible regionalización, a partir de planes, programas y proyectos propuestos por el Estado en dicho COMPEs, y que se concentran en gran medida, en el sur del Departamento del Tolima, con el fin de mantener un equilibrio del sistema, integrando estos centros urbanos al sistema existente en el departamento.

De los Centros Urbanos más importantes del departamento pertenecen trece (13) municipios localizados en su mayoría, sobre la red vial nacional que atraviesa el del Tolima, especialmente que representan la conexión a los Departamentos de Caldas, Cundinamarca y Huila; en relación a municipios como Chaparral y Líbano, se puede plantear que su orden funcional responde al fenómeno de aislamiento jerárquico a nivel institucional por parte de las autoridades departamentales, cuya definición plantea que ante la acumulación de centros urbanos del mismo orden funcional, donde uno de estos centros urbanos se convierte en líder regional y asume la responsabilidad de brindar servicios que ninguno de ellos puede brindarle a los otros por su extensión geográfica, en un territorio aislado.

El caso del municipio de Honda es particular, pues siendo un centro uninodal y un nodo subregional, no brinda servicios urbanos a ningún centro urbano de menor jerarquía del Departamento del Tolima, en el cual se incluye a este municipio en el área funcional del sistema regional principal de las ciudades de Manizales y La Dorada en el Departamento de Caldas.

Con respecto al municipio de Melgar, si las tendencias de agrupación siguen el curso que llevan actualmente, existe la posibilidad de unión a la aglomeración urbana de Girardot, pues el aumento en su orden funcional y jerárquico estará estrictamente ligado al aumento en la prestación de servicios a su población fija y flotante, teniendo en cuenta el entendimiento de las tensiones, dinámicas y relaciones que se presentan entre esta aglomeración y el municipio en mención.

Otro de los municipios con mayor posibilidad de presentar una mutación jerárquica es Flandes, quien se considera objeto de proyectos de infraestructura de conectividad por parte del Estado, al pertenecer a la aglomeración urbana de Girardot, pues entre estos centros urbanos se generan redes de complementariedad vial que se dan a partir de la unión entre los centros urbanos que sean suplementarios y comprendan las mismas externalidades. Es importante mencionar, que tanto Flandes como Girardot, hacen parte del CONPES 3761, también para el desarrollo vial para ese sector del país y a los proyectos donde se resalta la trascendencia que tiene la conectividad con el Río Grande de la Magdalena, como uno de los vectores que permitirá la salida de los productos que se den en el Departamento.

De los Centros Urbanos como Ibagué, como ciudad capital dentro de regionalización realizada en disponer de un servicio de algún orden superior a otros municipios y también dispone de los servicios de orden inferior para su sector rural, por lo que da sustento a que esta ciudad uninodal se encuentre en este orden, pues presenta una conectividad muy baja dada por vías terciarias,

secundarias y tan solo, uno de los centros conectados por una vía nacional. A su vez, se hace evidente desde el bajo grado de conmutación que interfiere en la no definición de Ibagué como una aglomeración urbana pues es flotante y de paso para la ciudad capital del país, por lo que es necesario la intervención del estado como parte del proceso de mejoramiento de la capital del Departamento del Tolima.

A MANERA DE CONCLUSION: Uno de los objetivos propuestos consiste en la realización de un análisis a las políticas públicas y a los planes proyectados para el área de influencia de la región del departamento del Tolima y cómo estos proyectos poder influir en la transformación del territorio analizando, en primera medida, el rol de Ibagué, como capital de departamento en el marco de los proyectos definidos en los documentos mencionado con anterioridad, con base a tres ejes fundamentales: redes de complementariedad o sinergia, infraestructura vial y conectividad/accesibilidad, con el turismo, la agricultura y la ganadería.

Para los futuros gobernantes departamentales y municipales y en el próximo cuatrienio en el Departamento del Tolima, existen cambios relevantes en la estructura territorial que configura el sistema; y aunque haya proyectos destinados a todas las regiones del departamento, los principales cambios se concentrarán en la zona sur del departamento, siendo este el epicentro de los proyectos del Plan de Desarrollo Nacional.

Lo anterior, debido a la importancia de este sector en términos de producción agrícola, pero que por variables sociales no han alcanzado un alto desarrollo. Así pues, estas intervenciones lograrán que los municipios del sur del departamento del Tolima mejoren parcialmente su conectividad con el resto de la región y, por ende, la entrada y salida de productos, sin embargo, los desarrollos de infraestructura están orientados a generar conexión con la ruta nacional 45, también denominada Troncal del Magdalena, obligando al paso por municipios como Espinal, Flandes o Girardot.

En este orden de ideas, los proyectos establecen beneficios inmediatos, en términos de desarrollo de infraestructura, para la subregión de la ciudad de Girardot y nuevas exigencias en cobertura y jerarquía de sus servicios urbanos.

Por otro lado, varios de los proyectos que generarán impacto en la región, involucran a municipios del Departamento de Cundinamarca dentro de su área de influencia. Un ejemplo, es la vía Girardot–Honda–Puerto Salgar, que busca conectar la zona centro del país con la costa pacífica. Este proyecto beneficiaría a los departamentos mencionados al promover desarrollos de infraestructura que les permitan su participación el comercio exterior y el transporte de carga, materializar la conexión con la Ruta del Sol y permitir el acceso a los puertos de Cartagena y Barranquilla.

Pese a esto, este proyecto no representa una gran ventaja para la región de estudio, puesto que su municipio involucrado (Honda) no genera una fuerte relación de complementariedad o sinergia con los demás centros urbanos del Departamento del Tolima, en este sentido, este proyecto adquiere importancia al ser parte de la agenda nacional, junto a la recuperación de la navegabilidad del Río Grande de la Magdalena. Paralelo a esto, fundamentado en el análisis de los proyectos, la investigación permitirá llegar a la conjetura de que Ibagué, en su condición de capital de departamento y con su ubicación geográfica privilegiada, no se define como un centro urbano

aventajado en materia de conectividad, convirtiéndolo en un centro cuyo orden jerárquico no corresponde a su rol como ciudad uninodal en el Sistema de Ciudades de Colombia.

Desde una perspectiva funcional, Ibagué cuenta con equipamiento de servicio suficiente para ubicarse como el único centro urbano de primer orden funcional de la región de estudio, con una diferencia de ponderación suficiente para crear una barrera entre este y los demás municipios. Sin embargo, este panorama se dificulta cuando se realiza un análisis de áreas funcionales ya que su cobertura resulta ser mínima en términos de cantidad de centros urbanos que cubre. Por lo tanto, los problemas de conectividad de Ibagué con el resto de los municipios del departamento son relevantes y afectan directamente su grado de conmutación laboral, pues en su condición de capital, densidad poblacional y orden funcional, tiene todas las posibilidades para convertirse en una aglomeración urbana, pero este parámetro aleja a esta importante ciudad de la categorización dicha. Finalmente, la mutación jerárquica de Girardot con toda la inversión proyectada para este, resulta muy factible.

Razón por la cual, su área funcional también se ampliaría, sumando de nuevos municipios a su aglomeración urbana, entre los cuales podrían ubicarse municipios del Departamento del Tolima por su evidente cercanía geográfica. Con base a todo lo anterior, se podría concluir que los proyectos actuales no están teniendo en cuenta las formas emergentes de ocupación del territorio en el Departamento del Tolima, ni están concibiendo la necesidad de unificarlo para disminuir las brechas económicas y sociales entre una misma región. Es indispensable entonces, entender las dinámicas que justifican la proyectación del departamento desde la perspectiva de la asociatividad, buscando la agrupación de centros urbanos en pro de una mejora económica y por ende, el aumento de la competitividad del departamento, la cual debe ir ligada a mejorar la competencia de su centro urbano más importante en términos de aporte al Producto Interno Bruto departamental. Para esto, se propone incluir vías de conexión entre los municipios de la región para fortalecer el grado de

TERRITORIOS FUNCIONALES QUINDIO

SE REQUIERE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL EN EL QUINDÍO, QUE SUPERE LA VISIÓN MUNICIPAL Y SE INSCRIBA EN LOS PROCESOS SUBREGIONALES Y DEFINA LINEAMIENTOS PARA EL O.T INTEGRAL Y SE CONSTRUYAN TERRITORIOS DE MANERA CONJUNTA Y ASOCIADA, PARA SU DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD.

El Quindío debe generar vínculos estratégicos que consoliden su salida al Pacífico y su papel de conexión entre el centro y el occidente del país, el departamento es un escenario fundamental en el contexto de la Agenda Interna de País frente a los TLC. Articulación con proyectos estratégicos regionales y subregionales, de la Agenda Interna del País. La integración con otras Regiones, con relaciones funcionales y estratégicas para el Depto. Del Quindío, es importante ahora que empieza un nuevo ciclo en el ordenamiento territorial del departamento, no perder de vista las cuestiones conceptuales básicas que pueden sustentar la formulación de los modelos de ocupación para los municipios y que en su conjunto sustentan el modelo de ocupación para el departamento, de forma esquemática los modelos municipales actuales.

UBICACIÓN ESTRATÉGICA DEL QUINDÍO En su interior, se desarrollan proyectos de gran trascendencia para el país como el proyecto hidroeléctrico La Miel, el Puerto multimodal de La Dorada, el aeropuerto internacional de Pereira, el Puerto Seco de La Tebaida, la troncal del Cauca con la Doble Calzada Armenia – Pereira - Manizales, la rehabilitación del ferrocarril de Occidente en 500 km. (Buenaventura – La Felisa) y el Túnel de La Línea sobre la troncal Bogotá-Tolima-Buenaventura, entre otros. La región cafetera presenta ciertas caracterizaciones en las cuales se propone abordar el desarrollo de forma integral e integrada.

En el territorio de influencia del Eje Cafetero, se perciben múltiples y complejas relaciones e impactos de tipo físico-geográfico, socio –cultural y económico, así como en las formas de actuar y enfrentar el desarrollo, que se traducen en elementos constitutivos y definidores de región. La articulación de especializaciones en las diferentes ciudades que conforman la región, se fundamenta sobre la definición de potencialidades y fortalezas locales:

- Manizales como centro educativo y de desarrollo tecnológico.
- Armenia como centro de transformación agroindustrial y de algunos servicios especializados, con énfasis en turismo y salud.
- Pereira como centro industrial y de servicios.
- Cartago como centro de almacenamiento y distribución.

Estas ciudades fortalecen su competitividad y la de la región generando entre sí acuerdos estratégicos sectoriales, a través de los cuales se potencialicen dichas opciones en un esquema de alta competencia horizontal fruto de las especializaciones funcionales, en el cual la unión regional logre atraer decisiones de política e inversiones del orden nacional e internacional y en el ámbito regional, la articulación que posee el Eje cafetero, se basa fundamentalmente en su sistema de ciudades, entre capitales y municipios adyacentes que conforma una red que entrelaza flujos y nodos funcionales con características particulares y que se estructuran en el cruce de dinámicas importantes de orden nacional. En el análisis del escenario regional, se avanzó en la identificación de elementos configuradores o estructurantes del territorio y en la definición inicial de una noción de «región cafetera», entre los que se destacan: - La red de ciudades, conurbaciones y centros poblados satelitales, liderados por Ibagué-Armenia-Pereira- Cartago – Manizales, con su red vial, sistemas de transporte y comunicaciones.

La cultura e historia del asentamiento poblacional, con rasgos propios y diferenciales de otras regiones y los sistemas productivos y las vocaciones económicas, con sus especialidades y la red de ecosistemas naturales, con su productividad ecosistémica, y generación de bienes y servicios ambientales sobre sus áreas de influencia.

GENERALIDADES REGIONALES DEL QUINDÍO: Se destaca principalmente la articulación que poseen las ciudades capitales de la Región del Eje Cafetero y el Tolima a partir de un gran tensor territorial como lo es la autopista del café que une principalmente Armenia-Pereira-Manizales, pero que

conecta e involucra en la dinámica regional municipios de segundo orden en la escala regional convirtiéndolos en escenarios territoriales de gran valor en la planificación y el ordenamiento del territorio, esta eje conector espacializa un eje lineal de dinámicas sociales, económicas, culturales y políticas.

El otro gran eje regional de desarrollo territorial surge de la conexión Cajamarca, Calarcá, Armenia, Montenegro, Quimbaya, Cartago, La Paila y Cajamarca, Calarcá, Armenia, La Tebaida, La Paila si bien hoy se convierte en escenario de la plataforma turística del Quindío, con la ubicación de parques temáticos y espacios de significancia ambiental, en el contexto Regional es sin duda el escenario del transporte de carga y Logística del país.

El elemento de mayor significancia en términos de sostenibilidad y protección de los recursos naturales, es también el escenario territorial de la planificación ambiental regional, aquí sobresalen dos elementos como lo es el Río La Vieja y el Parque Natural de Los Nevados, en los cuales posiciona el Departamento del Quindío en la oferta ambiental pero también genera vínculos en materia de planificación con Departamentos como Valle del Cauca y Tolima además de los ya mencionados del Eje Cafetero.

GENERALIDAD DEPARTAMENTAL El Departamento del Quindío hace parte de la región colombiana conocida como “El Eje Cafetero”, formado por éste y los departamentos de Caldas y Risaralda; si bien algunos estudios regionales incluyen dentro del mismo la zona norte del Valle del Cauca, dicha región está ubicada en la mitad del eje industrial colombiano, denominado el “Triángulo de Oro”, ubicado entre Cali, Medellín y Bogotá y como ciudad intermedia la ciudad de Ibagué, el cual cobija el 56% de la población del país, el 76% del producto interno bruto, el 76% de la producción manufacturera, el 76% de la industria de la producción, el 75% del comercio y el 73% del sector servicios del país|| 8 y posee una Ubicación estratégica que permite consolidar y generar proyectos de interés nacional (Autopista del café, Túnel de la Línea, Embalse Multipropósito, Puerto Seco, aeropuerto Internación El Edén, Parques Temáticos, y el distribuidor y receptor del transporte de carga y de pasajeros del centro al occidente del país.

Condiciones óptimas en materia infraestructura de servicios y equipamientos públicos producto del proceso de reconstrucción y la bonanza cafetera, además de excelentes vías intermunicipales y veredales que comunican las zonas rurales de los centros urbanos y el Departamento con el resto del país.

En el escenario Territorial Departamental el Quindío se caracteriza por su topografía y condiciones físico territoriales tanto desde la plataforma ambiental, como físico territorial donde se demarcan espacialmente tres zonas con características homogéneas conformadas por los municipios de Cordillera, Los Municipios enmarcados en el eje lineal de la Autopista del café que hacen a su vez parte de la zona de condiciones de planicie y por ultimo están los municipios del nororiente del Departamento que poseen condiciones biofísicas especiales en torno a la potencialidad ambiental hídrica y de biodiversidad, generando condiciones excepcionales en términos de paisaje, siendo esta zona el escenario principal generador de turismo rural.

Entre las características biofísicas principales del Quindío se encuentran: i) Pertenencia a la cuenca hidrográfica del Río La vieja. Es de resaltar que el sistema hídrico departamental que posee cobertura regional, ii) Presenta dos zonas morfológicas claras, una de montaña, correspondiente a la cordillera central, y otra de piedemonte o zona plana, iii) Diversidad de pisos climáticos (desde los 1180 msnm en La Tebaida, hasta los 4500 msnm en el Parque de los Nevados) y presencia de variados tipos de paisaje.

Cuando visualizamos las condiciones de redes urbanas, se identifican dos escalas de escenarios territoriales urbanos que corresponde en primera instancia a las relaciones generadas por las zonas urbanas que limitan con el Municipio de Armenia y que a su vez están ubicadas sobre los dos ejes viales principales del Departamento, donde se articulan los municipios de Circasia, Armenia, Montenegro, Quimbaya, Calarcá y La Tebaida; y otro escenario donde se caracteriza por tener una realidad rural de mayor importancias que la urbana (Pijao, Córdoba, Buenavista, Génova, Salento, Filandia).

A MANERA DE CONCLUSION: Se debe buscar una propuesta de planificación territorial para promover las posibilidades e instrumentos de integración supramunicipal en torno a temas estratégicos (la plataforma ambiental, la movilidad, el desarrollo económico y el fortalecimiento de las instituciones locales, el PCCC, Proyectos estratégicos detonantes, agroindustriales y demás macro proyectos regionales), los ecosistemas estratégicos, en torno al agua, blindar los territorios de la mega minería y demás explotaciones extractivas), construcción colectiva de los territorios.

Se debe definir directrices unificadas para la gestión territorial en el departamento del Quindío.

Es necesario hacer un cuestionamiento sobre porqué los esfuerzos realizados por el impulso al desarrollo, no han generado los impactos esperados pues ante el escenario actual de problemáticas frente al desarrollo, es prioritario para el Quindío y sus municipios implementar políticas públicas para promover el desarrollo territorial y económico, basados en proyectos de impacto sub y regional.

Más allá de planes y estrategias, se debe profundizar el análisis en esos otros temas (De planificación territorial y de economía institucional) del desarrollo, asociados a la capacidad promotora y gestoras de las instituciones locales y a las variables de integración territorial como factor potenciador de ese desarrollo.

TERRITORIOS FUNCIONALES RISARALDA

LA REGIÓN CAFETERA DE RISARALDA COMO UN SOCIOECOSISTEMA EXPRESADO EN TÉRMINOS ESPACIO-TEMPORALES CON LA CAFICULTURA COMO EJE ARTICULADOR Y CRITERIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MULTINODAL EN LOS ASPECTOS de INNOVACION, INDUSTRIALES, CIENTÍFICO, ACADÉMICOS Y SOCIALES.

El departamento de Risaralda tiene una historia ambiental, que le significa un ordenamiento socioecológico de su territorio, en principio de carácter espontáneo y paralelo a su ordenamiento territorial, que, puestos en concordancia, permiten un enfoque de desarrollo sustentable como una apuesta por una plataforma territorial que desde su identidad pueda generar la interacción ecosistema-cultura, propia de una región que se dispone para generar autonomía.

En el departamento, una región biocultural, la zona cordillerana de la Región Cafetera de Risaralda conformada por siete (07) municipios que han consolidado desde su cultura cafetera un escenario de ordenamiento territorial en perspectiva socio-ecológica y ambiental.

Es deber agregar que la región Andina se extiende de norte a sur del territorio colombiano y la conforman trece departamentos: en algunos casos, fragmentos de ellos como Nariño, Cauca y Valle del Cauca, además Huila, Tolima, Quindío, Risaralda, Caldas, Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander y se manifiesta biofísicamente como zona de valles, bosques secos tropicales, paramos, nevados, sabanas, desiertos y alta biodiversidad.

Como se expresó anteriormente El denominado “triángulo de oro de Colombia” se ubica en la zona Centro-Occidental del país y comprende los territorios asentados entre las ciudades capitales de Bogotá D.C, Medellín y Cali con unas ciudades capitales de departamento intermedias y su importancia radica en la concentración de población (56%) y del PIB (76%) respecto al total nacional. Estos indicadores evidencian la importancia industrial, comercial, productiva, logística e institucional de este territorio dada su capacidad instalada y los escenarios de competitividad que se dinamizan en esta zona. Además de reunir las cuatro centralidades más importantes del país, el Centro Occidente Colombiano se conforma por ciudades en crecimiento como Pereira, Armenia, Manizales e Ibagué. Sobre las Cordilleras Central y Occidental se asientan las principales conurbaciones y los principales esquemas asociativos territoriales que van desde Áreas Metropolitanas (Valle de Aburrá, Centro Occidente) hasta Regiones Administrativas de Planificación (Eje Cafetero, Pacífico, Central).

Los gradientes altitudinales y su variedad de ecosistemas premian a esta región con condiciones biofísicas para el aprovechamiento de bienes y servicios ecosistémicos tanto de provisión (alimento y materia prima), regulación (oferta hídrica) y culturales (turismo), dicha riqueza configura escenarios propicios para la consolidación de ventajas comparativas y competitivas que convierten al triángulo de oro en el núcleo de desarrollo más importante del país.

Ecorregión Eje Cafetero. Inmerso en el centro del triángulo de oro de Colombia se localiza la Ecorregión Eje Cafetero compuesta por los departamentos de Risaralda, Caldas, y Quindío, así como el norte del Valle del Cauca y el noroccidente del Tolima. Su ubicación estratégica la convierte en nodo conector del occidente del país con el centro y el oriente, principalmente a través del corredor vial Quito-Bogotá-Caracas, integrando el comercio del Pacífico y el Atlántico. Su referente histórico de mayor renombre se centra en el considerado “Viejo Caldas”, departamento creado bajo la presidencia de Rafael Reyes en 1905 y el cual tuvo una bonanza económica importante de las primeras décadas del siglo XX gracias a ser el mayor productor y exportador de café, el escalón económico más importante del país para aquella época.

En la actualidad, los escenarios de desarrollo territorial y las dinámicas de migración interna han consolidado la expansión de ciudades ubicadas entre la Cordillera Central en sus dos flancos y la Cordillera Occidental en su flanco oriental (principalmente las ciudades capitales) y las apuestas estratégicas han venido creciendo en heterogeneidad, destacándose nuevos mercados de desarrollo comercial y de servicios, plataformas logísticas, industria metalmecánica y textil, agroindustria, y turismo. Sin embargo, cerca de 60 municipios (principalmente rurales) sigue conservando su estructura productiva en torno al café y en donde los procesos institucionales orientados desde la Federación Nacional de Cafeteros ocupan la agenda de desarrollo de las administraciones locales y ahora, las apuestas cafeteras se direccionan en nuevos mercados nacionales e internacionales a través del posicionamiento de marcas locales que ofrecen los denominados “café de origen”, una variante especial que apunta a enfoques de calidad por encima del tradicional mercado orientado a la cantidad.

Finalmente, la Ecorregión se levanta sobre una abundante Estructura Ecológica Principal que ofrece una variedad de bienes y servicios ecosistémicos a lo largo de su extensión territorial, destacándose la presencia de cuatro Parques Naturales Nacionales y un número importante de categorías de protección de ecosistemas estratégicos con valor natural y cultural.

El Paisaje Cultural Cafetero. La construcción histórica de una cultura basada en el café consolidó territorios únicos en el mundo, cuyas características tangibles e intangibles soportaron el desarrollo de la vida campesina y rural. Desde la vivienda, pasando por la cadena productiva del café y la institucionalidad presente hasta terminar en la configuración del paisaje son algunos de los elementos propios de la Ecorregión del Eje Cafetero. “Se trata de un paisaje cultural en el que se conjugan elementos naturales, económicos y culturales con un alto grado de homogeneidad en la región, y que constituye un caso excepcional en el mundo. En este paisaje se combinan el esfuerzo humano, familiar y generacional de los caficultores con el acompañamiento permanente de su institucionalidad” (Plan de Manejo PCCC, 2011). Dicho valor genuino se convertiría en la bandera compartida para la declaratoria de Patrimonio Mundial por parte de la UNESCO el 25 de junio de 2011, potenciando la participación y responsabilidad del estado colombiano y la comunidad internacional, nacional y local en la conservación de los atributos del PCCC. Son 47 municipios y 411 veredas incluidas en la zona principal del PCCC y 4 municipios y 447 veredas incluidas en la zona de amortiguación del PCCC sobre los departamentos de Caldas, Quindío Risaralda y Valle de Cauca (Plan de Manejo PCCC, 2011).

Para el caso Risaraldense, son doce de los catorce municipios del departamento los que hacen parte del PCCC. 115 veredas y 6 cascos urbanos hacen parte de la zona principal del PCCC en el departamento mientras que 137 veredas y 4 cascos urbanos hacen parte de su zona de amortiguación. El Plan de Manejo del PCCC se constituye en el instrumento de planificación que direcciona los programas, proyectos y acciones puntuales en el corto, mediano y largo plazo, así como responsabilidades e indicadores de gestión de aseguren la conservación de la declaratoria (Plan de Manejo PCCC, 2011).

El Paisaje Cultural Cafetero sigue siendo una apuesta de región que convoca el interés de sus habitantes, aunque poco difundido y reconocido en su práctica y conexo a este, el turismo, escenario común en las mesas de percepción ciudadana, son apuestas aún por consolidar. Hace ruido la ausencia de una política clara orientada a la apropiación, difusión y promoción del

patrimonio cultural y son débiles los planes de turismo, cuando experiencias sensoriales propias del contacto directo con la naturaleza (ecoturismo), con los sistemas productivos locales (agroturismo), con la organización socio productiva (escuelas agroecológicas), o con expresiones culturales identitarias (caficultura), se dejan de lado y en nombre del progreso se convoca a concebir la región como lo que no es.

En el Departamento de Risaralda la bonanza cafetera y su efecto positivo en la economía del Viejo Caldas no logró consolidar una cohesión territorial que compitiera con capitales como Medellín y Cali dado que más allá de conformar un núcleo central decisorio que garantizara el bienestar de todos los habitantes de la región, las disputas entre los representantes de las ciudades de Manizales, Armenia y Pereira eran crecientes y la inconformidad por la centralidad generada en la capital del departamento de Caldas inspiró los deseos cívicos por formar un departamento nuevo, el 23 de noviembre de 1966, la Cámara de Representantes aprueba la creación del departamento de Risaralda con 14 municipios dentro de su jurisdicción y siendo Pereira su capital.

El departamento de Risaralda, una de las treinta y dos unidades sub nacionales, ubicado en el centro occidente de Colombia, en medio del triángulo de oro del país (Bogotá-Medellín-Cali), perteneciente a la región andina y constituido al tenor de una gesta secesionista en 1967 al desmembrarse del antiguo departamento de Caldas, del que también se desmembró Quindío por causas atinentes al centralismo de la dirigencia política de Caldas en contra de los intereses de las dos nuevas regiones y que además manifestaba una mayoría política liberal a cambio de la conservadora de Caldas, ha logrado consolidar en cincuenta y seis años de vida administrativa, una política de protección, conservación y conciencia ambiental que incluye una sub regionalización a partir de características fisiográficas de su territorio.

Está conformado por catorce municipios en un área de 3.560 km² (0,3% del área total del país), y se encuentra ubicado en el centro occidente de Colombia, entre las cordilleras occidental y central de los Andes colombianos, enmarcado por los picos más altos de su topografía, en el extremo oriente por el Parque Nacional Natural Los Nevados a 4.500 msnm y al extremo occidente por el Parque Nacional Natural Tatamá a 3.840 msnm y separadas entre sí por el valle del río Cauca a cuyos dos márgenes se conforma la zona central del departamento con topografía ondulada a un promedio de altura de 2.000 msnm (Atlas de Risaralda, 2007).

El departamento se encuentra en un ecosistema andino tropical, con una expresión de biota muy alta y características biofísicas abundantes. Está conectado con las cuencas Magdalena y Cauca que aportan al Océano Atlántico y también a la cuenca del Pacífico por poseer territorio dentro de su área costero-marina (200 km²). Sus suelos son aptos para la producción agrícola y pecuaria, teniendo en ellos su mayor expresión el sistema productivo cafetero, que combina la producción del grano con otros sistemas productivos (plátano, frutales, aguacate, caña panelera, zoocrías, etc.) o con policultivos que expresan variedad de ecosistemas (bosque, guaduales, ríos) que manifiestan su abundancia natural.

Su población es de 943.401 habitantes según censo DANE 2018, de raza mestiza en su mayoría con representación también de indígenas y afrodescendientes con ascendentes de cultura paisa

(antioqueños) y caucana, de donde provenían en su mayoría los primeros habitantes no originarios de la región; sus descendientes indígenas y afros provienen de culturas Quimbaya y afro Chocoana. No obstante, el departamento más allá de su estrategia “verde”, ha repetido en cabeza de su dirigencia política el mismo centralismo de Bogotá y en la medida que la distancia generada por dicho centralismo se hace mayor, el bienestar de aquellos municipios distantes o por fuera del área de influencia directa de su capital se deteriora, entendido dicho deterioro, como la incapacidad del Estado para proveer, promover y proyectar, estrategias de desarrollo local.

Cabe agregar que el departamento de Risaralda es uno de los territorios en Colombia, que se encuentra en la búsqueda de la Sostenibilidad Territorial, no obstante, no aparece lo suficientemente explícito un contexto de sostenibilidad, diferenciado de progreso; es decir, la Sostenibilidad Territorial del departamento se ha dispuesto como la de casi todos los territorios, desde su demanda ambiental con la perspectiva de atender a los sectores productivos en el territorio y no desde su oferta ambiental y en la perspectiva ecosistémica de ser soporte para la vida.

La Región Cafetera de Risaralda surge entonces como una conclusión a los diferentes escenarios de integración y regionalización descritos como resultado de procesos sociales, políticos y económicos que se han proyectado sobre la plataforma geográfica y ecosistémica del territorio y han transformado las relaciones tangibles e intangibles que generan identidad y pertinencia local; también, constituyen la base primaria para la construcción de instrumentos de planificación, agendas públicas y escenarios prospectivos para el desarrollo de su sociedad.

Risaralda es uno de los 22 departamentos cafeteros de Colombia dado que en sus catorce municipios se produce café y el departamento es el séptimo productor a nivel nacional con el 5,99% del total. El estudio se focaliza en una zona esencialmente caficultora donde su dinámica social y económica tiene como núcleo a un sistema productivo que trascendió a la cultura imperante en el territorio; inciden además de la producción del café, cosmovisiones, necesidades e identidades características de dicha cultura, lo que no sucede en otras áreas del departamento, que, si bien son productoras de café y algunas de ellas insertas en la caficultura, poseen otras características sociales y económicas.

En primera instancia, la Región de Risaralda es producto de condiciones geográficas particulares propias de la Cordillera Occidental y la cuenca hidrográfica del río Cauca, que además de servir como límites naturales también le dan una impronta propia a partir de características como el relieve de alta pendiente y climas templados a fríos, sin embargo producto de su historia y los patrones de ocupación del territorio también se han derivado situaciones de carácter socioeconómico y cultural en torno a la producción agrícola con especial énfasis en la caficultura que ha logrado trascender de ser meramente una actividad para el soporte de la economía local a ser un referente transversal a la cotidianidad de sus pobladores.

La Región Cafetera de Risaralda, esta comprendida por siete municipios a saber: Apía, Balboa, Belén de Umbría, La Celia, Guática, Quinchía y Santuario, que corresponde a la Vertiente Occidental del río Cauca, en la que se localiza dicho territorio, siendo su principal referente fisiográfico la cuenca del río Risaralda.

La Virginia es el octavo municipio de dicha vertiente, pero tiene unas características biofísicas que son diferentes a los municipios estos, como tener usos del suelo dedicados en su mayoría a producción de caña de azúcar, no ser productor cafetero, estar ubicado por debajo de 900 metros sobre el nivel del mar con temperatura promedio de 28°C y topografía de valle, ecosistemas de bosque seco tropical, además de una población mayormente urbana,

El municipio de Pueblo Rico colindante con el departamento del Chocó, municipio de alta montaña y bosque brumoso.

El municipio de Mistrato que se encuentra a 86 km al noroccidente de la ciudad capital territorio montañoso en su mayoría y que se encuentran hidratado por las aguas de los ríos Risaralda, San Juan, Mistrató y Chamí y las de algunas corrientes de menor caudal, las actividades económicas más significativas son: la agricultura, ganadería, explotación forestal y minería.

Finalmente, cuatro municipios que confluyen en su desarrollo por su cercanía y homogeneidad con la ciudad capital Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa y Marsella.

Los municipios que hacen parte de la Región Cafetera de Risaralda se caracterizan por tener una temperatura promedio anual de entre 18°C y 23°C, y una altitud que varía entre los 900 y los 3.840 msnm, una topografía montañosa, la presencia de ecosistemas más fríos, húmedos y boscosos con mayor presencia de biodiversidad. Además del sistema productivo cafetero, los municipios de la región se caracterizan por poseer sistemas productivos alimentarios de plátano, caña panelera, frutales, aguacate, otros menores y población mayormente rural.

El Departamento de Risaralda ofrece innumerables atractivos turísticos desde el punto de vista natural, cultural y científico. La cultura cafetera, su arquitectura y la hospitalidad de su gente, hace que recorrer Risaralda sea una experiencia inolvidable. Existen sitios de interés como el museo histórico y arqueológico Eliseo Bolívar, el viaducto Cesar Gaviria Trujillo, el zoológico de Matecaña, el parque Metropolitano del Café, la catedral Nuestra Señora de La Pobreza, el jardín botánico Alejandro Humboldt y la casa del Bocatomo.

Para la diversión cuenta con los parques temáticos La Pradera en el municipio de Dosquebradas y El Bioparque Ukumari en Pereira. Entre los lugares naturales aptos para el descanso y el ecoturismo se encuentran los parques nacionales naturales Tatamá y Los Nevados, los termales de Santa Rosa de Cabal, los cerros Las Penas, El Obispo y Los Chorros y el lago La Pradera.

En el departamento se realizan fiestas y eventos culturales como las fiestas de La Cosecha, del Progreso, de La Amistad, de San Pedro y San Pablo y las del aniversario del departamento de Risaralda.

La economía del Departamento de Risaralda está sustentada en la agricultura, la ganadería, la industria manufacturera y el comercio. El PIB para el año 2019 representa el 1,42% del total nacional. A nivel departamental los sectores de mayor importancia son industria manufacturera con el 12%,

construcción con el 11%, actividades de servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios con el 8,74% y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con el 8,13%.

Con respecto al mercado laboral, para el año 2019 el 81,5% de la población está en edad de trabajar y la población económicamente activa es el 62,28%. La tasa de ocupación es del 54,60%, la de desempleo del 12,30% y la de subempleo del 18,40%.

En cuanto a la participación por sectores económicos para el año 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la actividad agrícola reporta 64.514 hectáreas sembradas en cultivos permanentes, dentro de los que se destacan café (52.582 ha), plátano (22.462 ha), caña panelera (3.019 ha), banano (2.495 ha), naranja (295 ha) y 5.774 hectáreas sembradas en cultivos transitorios entre ellos maíz (1.933 ha), cebolla en rama (1.202 ha), fríjol (458 ha), cebolla de bulbo (164 ha) y papa (4 ha).

Economía Departamento de Risaralda

En relación con el sector pecuario, para el año 2019 el ICA reporta 99.913 cabezas de ganado bovino; 125.799 porcinos, de los cuales el 90% corresponde a producción tecnificada y el 10% a producción en traspatio. En otras especies pecuarias hay principalmente ganado equino con 10.780 cabezas, caprino con 707 ejemplares, ovino con 727 cabezas y bufalino con 435 ejemplares. En el sector avícola existen 532.600 aves de postura y 2.654.329 de engorde.

Por otra parte, en la producción acuícola, las principales especies que se cultivan son bocachico, carpa espejo, tilapia negra, tilapia roja, trucha, cachama y tucare, reportando una producción total de 924.472 kg.

La actividad minera no es sobresaliente en el departamento, pero se realiza la explotación de oro, plata, caliza, zinc, cobre y plomo. En la actividad minera se explotó metales preciosos, obteniéndose \$11.845.079 pesos en regalías.

En el sector industrial, de los 3.829 establecimientos reportados en el año 2007, se destacan 1.518 en los que se elaboran productos alimenticios, 532 en donde se fabrican prendas de vestir, 289 en donde se fabrican muebles, 385 en donde curten y adoban cueros y 359 en los que se elaboran productos de madera.

En el sector de la construcción, para el año 2015 se registraron 616.202 m² aprobados, distribuidos de la siguiente forma: 398.383 m² vivienda, 27.293 m² industria, 9.256 m² oficinas, 81.114 m² bodegas, 31.728 m² comercio, 11.885 m² hoteles, 13.808 m² educación, 37.295 m² hospitales, 1.854 m² administración pública, 197 m² destinos religiosos y 3.255 m² uso social y recreacional y 134 m² para otros fines.

Datos estadísticos formales antes de la emergencia de salud pública declarada en el año 2020 por la Pandemia.

A MANERA DE CONCLUSION: La Institucionalidad para el Ordenamiento Territorial de la Región Cafetera de Risaralda. Una vez analizada la normatividad relacionada con el OT impuesta desde el

nivel nacional, corresponde estudiar su despliegue en la Región Cafetera de Risaralda través de las agendas de desarrollo, declaratorias e instrumentos de planificación, definidos para la investigación como “institucionalidad referida”, que tienen incidencia directa en la Región Cafetera de Risaralda.

Las Agendas de Desarrollo son un plan de acción estratégico para la ejecución de agendas compartidas, que trazan la ruta a seguir, para alcanzar una visión o escenario plural para un territorio. Tienen la característica de ser herramientas que se deben tener en cuenta para el OT, sin que sean de obligatorio cumplimiento.

TERRITORIOS FUNCIONALES CALDAS

EL TERRITORIO ES UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL E HISTÓRICA, Y UN SUJETO DE TRANSFORMACIONES SOCIOAMBIENTALES QUE REQUIERE DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y DE PLANIFICACIÓN QUE GARANTICEN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES, PERMITAN ESPACIALIZAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y ORDENAR LAS ACTIVIDADES HUMANAS. PERO CALDAS COMO ESPACIO GEOGRÁFICO, ADEMÁS DE PERTENECER A LA ECORREGIÓN CAFETERA, ES UN TERRITORIO COMPLEJO, BIODIVERSO Y MULTICULTURAL.

Caldas es un departamento de Colombia, localizado en el centro occidente de la región andina del país, y hace parte de la región del Eje Cafetero. Ocupa un territorio de 7.888 km² que limita al norte con el departamento de Antioquia y un pequeño límite con el departamento de Boyacá; al occidente con el departamento de Risaralda; al oriente con los departamentos de Cundinamarca y Tolima; y al sur con también con el departamento de Risaralda. Es el 5º departamento menos extenso de Colombia, y el 6º más densamente poblado, si se tiene en cuenta que el distrito capital de Bogotá es una entidad administrativa especial. Su organización territorial comprende seis subregiones y su capital es la ciudad de Manizales.

En el territorio caldense habitan actualmente 988.003 personas en un total de 27 municipios. Más de la mitad de la población reside en la subregión del centro sur donde se encuentra su capital. Su economía genera el 1,6 % del PIB colombiano, ubicándose en el lugar número 13º tras Cesar y Cauca.

División político administrativa

El departamento de Caldas se encuentra dividido por subregiones adoptadas por el Departamento administrativo de Planeación, cada subregión agrupa varios municipios. Con esto se busca identificar las necesidades comunes por sus características afines de cada una de las subregiones de manera más simple. Está dividido por 6 subregiones, Alto Occidente, Alto Oriente, Bajo Occidente, Centro Sur, Magdalena Caldense y Norte.

El departamento de Caldas tiene un nivel de desarrollo que se considera inestable o medio, lo que resulta ser el factor común en todas las dimensiones del desarrollo territorial, es decir, desde lo ambiental, económico, social y político institucional, el estado de desarrollo es apenas inestable, con mayores debilidades desde lo político institucional y lo económico, y esto debido

principalmente a las dificultades en la gestión institucional y a la baja productividad agrícola y bajo acceso a los factores productivos (Ilustración 2)

La gestión institucional es afectada principalmente por la crítica situación en cuanto a inversión pública, especialmente en los sectores agropecuario y cultural. En promedio, los municipios de Caldas invierten en el sector agropecuario alrededor del 1%, pero en el 63% de los municipios la inversión es inferior a dicho valor. Lo anterior está relacionado con el comportamiento inestable de la categoría de productividad de la dimensión económica, en la que influyen los bajos ingresos del sector rural, no sólo por insuficiencia de inversión pública en el sector rural, el nivel de recaudo por concepto de impuesto predial es muy bajo en general y de otro lado, los esfuerzos realizados para el desarrollo de la actividad agrícola son muy dispares en los municipios del departamento, ya que algunos tienen muy baja participación del área destinada a la producción agrícola.

De esta manera, la insuficiente gestión institucional que promueva el desarrollo del sector agropecuario, de la mano del bajo acceso a factores productivos, principalmente de capital, fuerza laboral y tecnología, pone en evidencia la gran dificultad del sector para lograr un desarrollo que le permita tener la capacidad de autoabastecimiento de alimentos y mayores rentabilidades, a pesar de las condiciones naturales que podrían ser altamente favorables por disponibilidad de recursos hídricos y de potencialidad en el uso del suelo. De otro lado, la notable heterogeneidad de los municipios de Caldas en el comportamiento de indicadores relacionados con la distribución desigual en la inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones en los territorios, y la proporción del gasto de funcionamiento en el total del gasto de las entidades locales, refleja un nivel crítico en el desempeño fiscal del departamento.

En lo económico, las subregiones del departamento de Caldas que tienen los mejores desempeños son Norte, Centro y Bajo Occidente, sin embargo, el desarrollo económico, visto desde la perspectiva del sector rural no es ni siquiera estable y eso se refleja a nivel del departamento, donde se encuentra en un estado muy cercano a considerarse crítico.

La fortaleza de la subregión Norte tiene que ver con el factor productivo tierra, lo que quiere decir que es la subregión con menor afectación por fenómenos extremos de la distribución de tierras. La subregión Centro cuenta con las mejores condiciones de acceso a tecnología (maquinaria, riego, etc), sin embargo, es una condición inestable.

Finalmente, la subregión Bajo Occidente es la que cuenta con las mayores áreas para la producción, por lo que el componente de productividad se destaca en relación con las demás subregiones, lo ambiental destaca sobre las demás dimensiones, especialmente en las subregiones Alto Occidente, Bajo Occidente, Norte y Magdalena Caldense, en casi todos los casos por cuenta del recurso hídrico, excepto en la subregión Magdalena Caldense, en la que es superior el comportamiento de los indicadores relativos al recurso suelo, ya que en promedio, sus municipios tienen mayor porcentaje de uso adecuado del suelo.

Desde el componente de factores productivos, la principal dificultad tiene que ver con el acceso a capital se relaciona con acceso a ingresos de los productores (Capital), visto desde el punto de vista de gestión y aprobación de crédito para las actividades agropecuarias. En promedio, apenas el 13%

de las Upas o categorización de los municipios de Caldas realizan solicitud de crédito o financiación, y el porcentaje promedio de aprobación de crédito a los productores es de apenas 12%, siendo los municipios Pensilvania y Samaná los que tienen los menores porcentajes de solicitud y de aprobación de créditos y como se expresó anteriormente la subregión con mejor desempeño en esta categoría es Magdalena Caldense.

La segunda dificultad en este componente, se relaciona con el factor productivo de trabajo, ya que se identifica que los niveles de formalidad laboral en el departamento son notablemente bajos, incluso para la capital del departamento, para la cual el porcentaje de personas formalmente ocupadas (respecto a la población total) es inferior al 50% (43,6%, la más alta del departamento), sin embargo, Manizales no es un municipio con gran participación en las actividades del sector agropecuario, ya que el porcentaje de personas ocupadas permanentemente en actividades agropecuarias con respecto a la población total es de apenas 1,82%. Los municipios de La Merced y Marulanda son los que tienen los mayores valores para este indicador: 53,3% y 41,6% respectivamente. De otro lado, el municipio de Risaralda es que el presenta el menor índice de envejecimiento en el área rural (41,5%), aunque en general, Caldas no es ajeno al problema generalizado del sector rural en el país de tener invertida la pirámide poblacional en el campo. El mejor desempeño en esta categoría corresponde a la subregión Norte (Ilustración 8).

En cuanto al acceso a tecnología como factor productivo que se define para este análisis en términos del acceso a asistencia técnica para el desarrollo de actividades agropecuarias, acceso a riego, maquinaria, infraestructura agropecuaria y penetración de banda ancha, resulta en un estado de desarrollo inestable (0.398), con el mejor desempeño en la subregión Centro; las unidades de producción agropecuaria de los municipios de Caldas que acceden a asistencia técnica representan en promedio el 40%, este valor podría ser mayor de no ser por la influencia en el promedio del bajo acceso a asistencia técnica de las upas de los municipios de La Dorada, La Merced y Marulanda.

El bajo avance en conectividad en la zona rural de los municipios de Caldas es notable; en promedio, el 5,2% de las unidades de producción en los municipios acceden a Internet, y solamente Manizales supera el 20% de penetración de banda ancha (20,6%). El riego es el segundo factor tecnológico más deficiente en el departamento, especialmente en Filadelfia y La Merced, municipios de la subregión Alta Occidente, en tanto que los porcentajes más altos corresponden a la subregión de Magdalena Caldense. Finalmente, en la categoría de acceso a tecnología, se encuentra que la disponibilidad de maquinaria e infraestructura es en promedio similar en el departamento y en ambos casos, los municipios de Manzañares y Aguadas son los que tienen el mayor porcentaje de upa con acceso a maquinaria, con valores de 53,0% y 53,2% respectivamente, mientras que los municipios de San José y La Dorada son los que tienen el mayor porcentaje de upa con acceso a infraestructura. Sin embargo, el porcentaje promedio se encuentra en 35% para acceso a maquinaria y 31% para el acceso a infraestructura.

Respecto al factor tierra, no podría decirse que en el departamento predomine fenómenos asociados a la concentración de tierras, ya que solamente en los municipios de La Merced y Pacora se presenta un porcentaje mayor al 10% de Upa con área superior a 100 ha, en general, este porcentaje es inferior a 2%, y cinco municipios superan este valor, esto influye para que el desarrollo desde la categoría Tierra como factor productivo se considere estable, pero esta condición a nivel

de subregión sólo es característica de la subregión Norte. Sin embargo, hay que considerar que, en promedio, alrededor del 35% de upas en el departamento son inferiores a la hectárea, lo que podría considerarse como característico del fenómeno extremo de fraccionamiento de tierras. El caso más notable corresponde al municipio de Filadelfia (99,8%), seguido de La Merced (99,4%). Los mayores niveles de desigualdad de distribución de la propiedad de la tierra rural con destino agropecuario, según el índice de Gini de área de los propietarios calculado por la UPRA, corresponden a los municipios de Villamaria, Riosucio, La Merced y Neira.

En lo económico, el departamento tiene mejor desempeño en cuanto al acceso a los factores productivos, aunque no destacable, debido al efecto crítico de los factores de capital y capital: En cuanto al acceso a capital, se tiene que la gestión y aprobación de créditos para el sector agropecuario no son muy efectivos; Respecto al factor trabajo la dificultad radica en la poca disponibilidad de mano de obra y el envejecimiento de la misma. De otro lado, en cuanto a tecnología, las unidades de explotación agropecuaria tienen bajo acceso a sistemas de riego, infraestructura, banda ancha, y maquinaria, con porcentajes más altos, pero aún muy regulares de acceso a asistencia.

La ciudad de Manizales y y el departamento de Caldas cerraron el año 2019 antes de la Pandemia con indicadores económicos y sociales que ratifican a esta región en el país como un nodo potencial de inversión, emprendimiento y generación de empleo. En su agregado, siendo el primero en progreso social, el tercero más competitivo en Colombia y el primero en facilidad para hacer negocios, se evidencian los avances que ha tenido el territorio en los últimos años.

La red de ciudades de la Ecorregión se localiza en el cruce de los dos grandes corredores de mayor accesibilidad y mayor actividad urbano – regional en el país: el corredor de ciudades que se extiende desde Ipiales- Cali-Valle de Aburrá y el corredor que se desplaza desde Sogamoso-Bogotá-Buenaventura. Igualmente, se la considera el centro del llamado “triángulo de oro” conformado por Bogotá, Medellín y Cali. A pesar de que la localización es considerada de alto valor geoestratégico, dado que estos corredores potencian la integración nacional e internacional, la Ecorregión es un territorio de paso, pues existe la percepción de que sus más importantes centros urbanos (Manizales, Pereira y Armenia) aún no cumplen el papel de articuladores significativos.

Un fenómeno nacional con clara evidencia en la Ecorregión, es el de la metropolización. Entre los procesos de metropolización nacional, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, ya se destacan los casos de Manizales, Pereira y Armenia, dada la concentración de población, de actividades económicas y de servicios, y por ende su mayor tamaño, se percibe un ritmo de crecimiento expansivo y desordenado de estas tres ciudades, generando procesos de conurbación, incluso de desborde de sus mallas urbanas sobre las ciudades vecinas, situación que poco a poco va convirtiendo a estas últimas en ciudades dormitorio, pues no se ha contado con el respectivo proceso de descentralización y reordenamiento de las actividades terciarias.

CONCLUSIONES FINALES:

Partiendo de la definición inicial de que un territorio funcional como un área que puede sobrepasar la división política administrativa del municipio y que tiene vínculos en el mercado laboral, y por lo tanto un alto grado de interacción económica, se propone una nueva caracterización geográfica de territorios en Colombia, se realizó un análisis jerárquico de conglomerados de los patrones de desplazamiento a lugares de trabajo permitiendo redefinir los territorios funcionales del Eje Cafetero y Tolima.

Según su tamaño poblacional se observó que los municipios de Pereira, Manizales, Armenia e Ibagué (mayores a 200 mil hbt.), concentran el 53% de la población total de la Ecorregión. Por su parte, 9 municipios intermedios (50.000-200.000 habitantes) concentran el 17% aproximadamente. Y el 40% restante de la población se distribuye en 79 municipios con rangos menores a 50 mil habitantes.

La evolución de las tasas de urbanización muestra que la Ecorregión pasó de tener un índice de urbanización del 53% en el año 64 al 72% en el año 2000. El 63% de la población urbana se ubica en los 7 centros urbanos mayores que hacen parte del Eje Cafetero y Tolima, hacia un proceso de primacía urbana compartida; y es de destacar el caso de algunas ciudades como Pereira, con significativa población rural.

Desde el punto de vista de la organización espacial de los asentamientos (en el área de estudio de la Ecorregión se consideraron 92 municipios), se evidenciaron varias zonas geográficas

determinando modelos de ocupación y poblamiento claramente diferenciados, según sus propias dinámicas, sus niveles de integración y su actividad económica:

1. La primera zona es una franja ocupada por cerca de 22 municipios localizados sobre la cordillera Occidental (vertientes pacífica y oriental), cuyo territorio hace parte del Chocó biogeográfico, de alto potencial en biodiversidad, de población principalmente rural y de gran diversidad étnica, cuya principal actividad económica es de carácter agropecuario; sus centros tienen una insuficiente dotación de infraestructura básica y de servicios, su localización es dispersa y con relativo nivel de integración (especialmente a través de la red vial secundaria).
2. Una segunda zona, conformada por cerca de 16 municipios del norte del Valle y del departamento del Risaralda, se asienta en el valle geográfico del río Cauca; se caracteriza por su alta productividad agrícola y tendencia a los desarrollos agroindustriales y el sistema de ciudades conforma dos ejes de poblamiento paralelos al río Cauca, integrados por vías troncales que facilitan el intercambio y la complementariedad entre ellas.
3. La tercera zona corresponde al territorio de la Ecorregión localizado en la cordillera Central (vertientes occidental y oriental); allí se ubican la gran mayoría de sus municipios, ha sido el eje de poblamiento histórico cultural, conformando una red diversa y compleja de asentamientos que van desde las ciudades de Manizales, Pereira, Armenia e Ibagué como las de mayor dinámica urbana y de prestación de servicios y relaciones funcionales, hasta el conjunto de municipios cordilleranos de Caldas, Quindío y Risaralda, dedicados principalmente a la economía cafetera; en una relación de total dependencia y de alto conflicto con el gran ecosistema de los Nevados en función de bienes y servicios ambientales y provisión de recursos naturales.
4. La cuarta zona, se localiza en el valle geográfico del Magdalena, donde el conjunto de municipios del norte de Caldas y nororiente del Tolima, de vocación ganadera y turística, en una zona de articulación multimodal con el centro del país.

En forma complementaria existen varios radios de influencia de los centros urbanos y su nivel de accesibilidad, mostrando en primer lugar, desde las 4 ciudades capitales un cubrimiento sobre el 88% del área total de la Ecorregión con zonas de traslape y relación funcional muy compartidas, dada su cercanía e integración vial. En un segundo nivel de relaciones se destacan Cartago, Tulúa y Buga en el norte del Valle y La Dorada; y en un tercer nivel a ciudades como Calarcá, Roldanillo, Riosucio, Caicedonia, Líbano y Chinchiná. Como se puede observar, es una organización heterogénea, surgida principalmente alrededor de corredores y ejes viales, con presencia de varias centralidades (estructura policéntrica) de relativo equilibrio espacial y funcional. En contraste, existe un conjunto de centros dispersos de baja densidad y de frágil articulación que poco a poco han venido constituyéndose en la periferia de la Ecorregión.

También los departamentos a su interior han realizado ejercicios de subregionalización con fines de planificación, destacándose la rica variedad e interdependencia de relaciones que sobrepasan los límites político administrativos departamentales, incluso los regionales, hacia el Chocó, el centro y sur del Valle, el suroeste Antioqueño y el centro del país.

Por último, se evidenciaron diferentes escalas de urbanización que van desde el nivel de conurbaciones como son los casos de Manizales- Villamaría, Pereira-Dosquebradas, Armenia-Calarcá, a zonas con procesos de metropolización que se dan alrededor de Manizales, Pereira y Armenia:

- La zona metropolizada de Caldas: corresponde a la subregión centro sur de este departamento está conformada por los municipios de Manizales, Neira, Palestina Chinchiná y Villamaría;
- La zona metropolizada del Quindío: conformada por los municipios de Armenia, Circasia, Calarcá, La Tebaida y Montenegro, y – La zona metropolizada de Risaralda: integrada por el Área Metropolitana Pereira, Dosquebradas y La Virginia y sus municipios de influencia directa como Santa Rosa de Cabal y Cartago.

Estas tres zonas metropolizadas se articulan entre sí a lo largo del corredor urbano-regional que se viene consolidando especialmente con el nuevo proyecto de la Autopista del Café, para conectarse con el corredor a lo largo del río Cauca y que conecta las ciudades de Popayán y Medellín.

Igualmente existen otros corredores de gran importancia porque articulan a la Ecorregión con regiones vecinas: el corredor Cartago-Tulúa hacia el centro y sur del Valle conformado por dos ejes viales que se desplazan por los piedemontes de las cordilleras Central y Occidental y que conectan 12 municipios de actividad agroindustrial; el corredor La Virginia-La Pintada buscando la relación con el suroeste antioqueño; el de Honda-Manizales cuya perspectiva es articular de oriente a occidente a la Ecorregión con Bogotá y con el futuro puerto de Tribugá y el corredor Ibagué-Espinal, que no está localizado en el territorio de la Ecorregión pero que es un eje de actividades agroindustriales, de servicios y de desplazamiento de población hacia la relación con Bogotá y el valle del Magdalena. En la conformación de esta compleja red tiene mayor peso la existencia de grandes proyectos viales y de infraestructura que el producto de procesos de articulación funcional, de alianzas institucionales o de gestión de servicios.

Dadas las características socio económicas, histórico culturales y ambientales de la red urbana, el nivel de articulación de los centros formando diferentes escalas de urbanización, su continuidad urbano-rural y regional, entre otros aspectos, se ha venido generando una reflexión en torno al tema de Ciudad Región, como un proyecto futuro, o escenario posible, que ya se evidencia en los procesos de planeación y construcción de visión y que reta a su estudio en función de la propuesta de modelo de territorio planteado para la Ecorregión Eje Cafetero como la estrategia central que le permitirá orientar sus esfuerzos hacia la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible.

Ahora bien, las distancias entre los municipios y sus respectivas ciudades capitales son relativamente cortas, si se las compara con otras regiones del país y existe una distancia no superior a 325 Km, pero es igualmente claro que en la gran mayoría de los casos, las distancias no superan los 100 km y que los nuevos sistemas viales han acertado significativamente el tiempo promedio de los recorridos.

Esta última circunstancia coadyuva para el aceleramiento de los procesos de conurbación que se presentan alrededor de las ciudades de Ibagué, Armenia, Manizales y Pereira.

En la ciudad – región del Eje Cafetero se han consolidado tres grandes coronas urbanas con dinámicas propias y con fuerte vínculo físico – espacial, además de una dinámica actividad socio – económica muy significativa.

La experiencia del trabajo expuesto anteriormente evidencia una conciencia en la población según la cual el Eje Cafetero, y el departamento de Tolima y la ciudad-región como parte de este territorio, se erigen desde una perspectiva de multiculturalidad y se construyen mediante una práctica social y cotidiana que produce sentido social diverso.

Pese a las diferencias en las perspectivas que se imprimen en cada actor, lo cual guarda cierta relación con la localidad a la que él pertenece, es posible extraer de su discurso la existencia de un ‘nosotros’, especialmente cuando se evoca al Eje Cafetero y Tolima, en el imaginario colectivo de los actores se evocan rasgos del ser de la región, concebidos además como un motivo de orgullo y como un recurso para enfrentar el futuro.

Una estrategia orientada al fortalecimiento de la identidad territorial y el apego de la población por la ciudad región requerirá apelar, entre otros referentes fundamentales, a la cultura del café, que fue identificada durante el trabajo de campo como símbolo esencial en la definición del ‘nosotros’, y a elementos de diferenciación y fuente de oportunidades, como el tejido urbano rodeado de verde que configura la ciudad región. Lo primero plantea como reto definir la manera de preservar esos valores tradicionales que han servido al fortalecimiento del tejido social y cultural del Eje Cafetero y la ciudad-región, siempre reconociendo que se imponen nuevas alternativas de generación de riqueza y resulta inevitable el desarrollo científico y técnico, el Paisaje cultural cafetero, producido por medio del esfuerzo colectivo de varias generaciones de agricultores que se sirvieron de los saberes transmitidos y acogieron prácticas innovadoras para la gestión de los recursos del medio natural, es en sí mismo evidencia de la posibilidad de combinar tradición y tecnología para garantizar la calidad y sostenibilidad de un producto.

Lo segundo parte de reconocer la preponderancia de una imagen urbana en la identificación que se hace del Eje Cafetero y Tolima, llegándose a destacar su tejido urbano rodeado del verde de los paisajes naturales como una de las más sobresalientes diferencias frente a otras regiones del país. De esa manera, la ciudad región puede mostrarse como un elemento de identidad y reconocimiento en el ámbito nacional, que además debe ser valorada por las oportunidades que ofrece para la gestión ambiental, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y el aprovechamiento de ventajas de aglomeración en la escala regional, entre otras.

Finalmente, la creación de la Región Administrativa de Planificación (RAP) del eje cafetero, como herramienta de gestión del ordenamiento territorial y la integración regional, se identifica como un elemento que, impulsado desde el accionar político-institucional, favorece y potencia las acciones conjuntas para la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial armónico, la competitividad, la gobernabilidad y la inclusión en la región cafetera, de la cual hace parte Risaralda.

La gestión participativa pública que asegura una educación de Calidad

- Desarrollar procesos de gestión municipal, departamental y de alianzas con Instituciones de Educación Superior, grupos de investigación, organizaciones empresariales y sociales para fortalecer el derecho a una educación de calidad, el aseguramiento de los procesos de formación, desarrollo de capacidades y la evaluación interna y externa de la gestión educativa.
- El establecimiento de mesas intersectoriales, mesas tripartitas, entre otros, como dispositivos para promover la creación de los instrumentos nuevos de gestión pública competente en torno al derecho de una educación pública de calidad.

Problemas de formación y cualificación de los talentos para la articulación educativa En los últimos periodos de gobierno se han impulsado desde el nivel departamental y particularmente desde la Secretaría de Educación Departamental, varios programas de formación docente a nivel de posgrados y bilingüismo. Sin embargo, no existe al interior de las instituciones educativas ni del sistema educativo como tal, un procedimiento o una estrategia que potencie esos talentos adquiridos por los y las docentes al interior de sus sitios de trabajo y en coordinación con redes colaborativas para el desarrollo del conocimiento y la enseñanza. De otra manera, puede decirse que no hay o que son bastante frágiles, las redes colaborativas que permitan transformar la práctica docente, los procesos educativos y participar en la gestión institucional. Existe una ausencia de articulación entre los mismos docentes de los diferentes niveles de formación, lo que se traduce en un deficiente trabajo en equipo.

En materia de articulación, todavía es muy distante el trabajo al interior de las instituciones educativas por flexibilizar sus currículos, sus métodos pedagógicos, sus procesos de organización institucional e interacción con la comunicad, para la consolidación de procesos educativos basados en el entorno cultural, social y territorial del estudiante y la comunidad educativa. Hay una baja pertinencia de la educación básica, por la existencia de esos currículos no flexibles, de enfoques pedagógicos tradicionales y de dispositivos didácticos no apropiados, lo que se suma a lo ya identificado en los PEI (falta de claridad conceptual acerca de articulación, falta de pertinencia con la realidad del entorno, incoherencia con las necesidades y vocaciones del territorio, etc.).

Tampoco se encontraron procesos de acompañamiento de las Instituciones de Educación Superior y Técnica a las instituciones educativas que se encuentran en proceso de articulación, no existe diálogo entre la oferta que hacen éstas a los colegios, ni el desarrollo de programas de intercambio, capacitación, investigación e interacción entre docentes de la educación media y los de la educación terciaria para mejorar la articulación curricular y pedagógica.

Todo esto se ve reflejado en la incoherencia o la falta de pertinencia de muchos Proyectos Educativos Institucionales que se formulan en las I.E., los cuales carecen de un acompañamiento serio por parte de las entidades del Estado, lo que se suma a la falta de lineamientos para una adecuada estructuración de procesos institucionales dentro del sistema educativo que respondan a las necesidades regionales.

La falta de mediación para que el SENA o las universidades tengan una mayor flexibilidad que les permita adaptarse a las peculiaridades de los estudiantes, padres de familia, docentes, instituciones educativas, vocaciones regionales y sectoriales.

Ministerio de Educación Nacional. (2009) Decreto 4904 Por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. Colombia. Recuperado en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-216551_archivo_pdf_decreto4904.pdf.

Ministerio de Educación Nacional. (2013). Ley 1620 de 2013 el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y formación para el ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-327397_archivo_pdf_proyecto_decreto.pdf