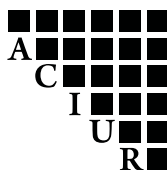




Serie *Investigación*

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL

Alex Smith Aranque Solano  
*Compilador*





**Alex Smith  
Aranque Solano**

Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Director de la Maestría en Economía Urbana y Regional de la Universidad Sergio Arboleda. Docente e Investigador de la Escuela de Economía en la misma universidad. Ha sido docente de pregrado y posgrado en las Universidades Nacional de Colombia, de La Salle, Externado de Colombia, Santo Tomás, del Magdalena, Escuela Colombiana de Ingeniería. Sus principales líneas de investigación abarcan: La planificación urbana y regional, el desarrollo territorial, la gestión de suelo, el equilibrio general, la economía política y la economía de la salud.  
[alex.araque@usa.edu.co](mailto:alex.araque@usa.edu.co)



## ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL

Este libro trata de temas relacionados con el ordenamiento territorial y desarrollo regional principalmente en las regiones de Colombia y una experiencia de México. Se abordan aspectos recientes del desarrollo regional colombiano desde la perspectiva del ordenamiento territorial departamental y de las fuerzas que configuran el asentamiento poblacional en una amplia región del Caribe, del Urabá, Santander y Valle del Cauca. Se estudian las transformaciones en el modo de vida de la población con los cambios productivos, las transformaciones físicas del territorio, de sus conflictos y tensiones a nivel local y de las áreas metropolitanas. El caso del Paseo de la Reforma en la Ciudad de México alerta sobre las externalidades sociales de la simbiosis planeamiento y mercado inmobiliario. Una sección final se deja para la evidencia del efecto económico de las políticas públicas en la búsqueda del desarrollo urbano, de la promoción de las aglomeraciones y las presiones sobre la ruralidad. A escala intra-urbana la evidencia sugiere un *trade-off* entre economías de localización y urbanización. La falta de control urbano y credibilidad sobre el cierre de borde presiona los precios del suelo rural por encima del crecimiento de la productividad agropecuaria. Las condiciones macroeconómicas acentúan la presión sobre precios del suelo rural al presionar los urbanos. Sobre los precios del suelo rural la evidencia muestra la importancia de la infraestructura en el desarrollo de las zonas rurales.



**FONDO DE PUBLICACIONES**  
UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA



**UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA**

Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta

Calle 58 No. 68-91. Tel.: (575) 368 9417. Barranquilla

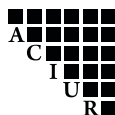
[www.usergioarboleda.edu.co](http://www.usergioarboleda.edu.co)

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL

*Compilador*  
ALEX SMITH ARAQUE SOLANO



UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana

Bogotá. Colombia  
2020



# ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL

*Compilador*

ALEX SMITH ARAQUE SOLANO

*Autores*

JÚBER GALEANO LOAIZA

MARCELA ESTHER FALLA GUTIÉRREZ

ALBA LUCÍA DURANGO PADILLA

ROSANA GARNICA BERROCAL

RUBÉN DARÍO GODOY GUTIÉRREZ

RAFAEL TÉLLEZ SÁNCHEZ

SARA JUDITH MACHADO URIBE

LISSET MÁRQUEZ LÓPEZ

ALFREDO BATEMAN SERRANO

MARÍA JOSÉ NIETO

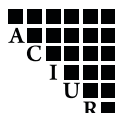
JORGE IVÁN GONZÁLEZ

DIEGO FELIPE LÓPEZ OSPINA

ANDRÉS LEONARDO SOLANO CARDOSO



UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana

Bogotá. Colombia

2020

Ordenamiento territorial y desarrollo regional / compilador Alex Smith Araque Solano; autores Jüber Galeano Loaiza ... [et al.] – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda; Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR); Universidad Pontificia Bolivariana, 2020.

193 p.

ISBN: 978-958-5158-24-5

1. Ordenamiento territorial - Colombia 2. Planificación regional - Colombia  
3. Planeación regional - Política gubernamental - Colombia I. Araque Solano, Alex Smith, comp. II. Galeano Loaiza, Jüber III. Título  
711.43 ed. 22

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL

ISBN: 978-958-5158-24-5 (.pdf)

DOI: 10.22518/book/9789585158245

© UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

© ACIUR - ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGADORES URBANO REGIONALES

© UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

### *Compilador:*

Alex Smith Araque Solano

### *Autores:*

Jüber Galeano Loaiza

Marcela Esther Falla Gutiérrez

Alba Lucía Durango Padilla

Rosana Garnica Berrocal

Rubén Darío Godoy Gutiérrez

Rafael Téllez Sánchez

Sara Judith Machado Uribe

Lisett Márquez López

Alfredo Bateman Serrano

María José Nieto

Jorge Iván González

Diego Felipe López Ospina

Andrés Leonardo Solano Cardoso

### *Edición*

Diana Patricia Niño Muñoz

Deisy Janeth Osorio Gómez

*Dirección de Publicaciones Científicas*

### *Diagramación:*

Maruja Esther Flórez Jiménez

### *Corrección de estilo:*

Universidad Pontificia Bolivariana

### *Fotografía de portada:*

Dreamstime.com

Este libro tuvo un proceso de arbitraje doble ciego.

Primera edición: diciembre 2020

Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad de los autores.

Calle 74 No. 14-14.

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260.

Bogotá, D. C.

[www.usergioarboleda.edu.co](http://www.usergioarboleda.edu.co)



CC BY-NC-ND Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas

*Licencia de uso:* esta licencia permite descargar y compartir las obras publicadas en este libro, sin modificaciones ni uso comercial.

## Contenido

Introducción .....	9
<b>Capítulo 1</b>	
Un método para el Ordenamiento Regional: Caso de estudio Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca <i>Júber Galeano Loaiza - Marcela Falla Gutiérrez</i> .....	17
Introducción .....	17
Enfoque metodológico.....	18
Los estudios previos para la construcción del diagnóstico operativo .....	21
Hallazgos - Diagnóstico operativo. El problema.....	23
La proyección espacial - Escenarios futuros y apuestas estratégicas. La solución.....	25
Los ejes territoriales del modelo de ocupación territorial .....	28
Los instrumentos de gestión y financiación del ordenamiento territorial departamental .....	29
Un nuevo modelo institucional para implementar el POTD .....	33
El componente participativo, transversal al desarrollo de las fases .....	35
Referencias .....	36
<b>Capítulo 2</b>	
La configuración del territorio en Córdoba en el Siglo XX <i>Alba Durango Padilla</i> .....	37
Introducción .....	37
Reconstrucción histórica del territorio .....	38
El modo de producción .....	41
La consolidación de un sistema subregional.....	43
Montería, centro de servicios para la economía agropecuaria.....	48
Conclusiones .....	53
Referencias .....	54
<b>Capítulo 3</b>	
Montería: una ciudad intermedia del Caribe Colombiano, en proceso de transformación territorial 2000-2018 <i>Rosana Garnica Berrocal - Rubén Godoy Gutiérrez</i> .....	57
Introducción .....	57
Distribución espacial de la población en 15 ciudades del Caribe Colombiano 1993-2005 .....	61
Transformaciones urbanas de Montería 2000-2018 .....	63
Base económica de Montería y su relación con el sistema urbano-regional.....	73
Conclusiones .....	77
Referencias .....	79



**Capítulo 4**

Tensiones territoriales y configuraciones espaciales en la Provincia de Soto y el Área Metropolitana de Bucaramanga en el Siglo XXI

<i>Rafael Téllez Sánchez</i> .....	83
Introducción .....	83
Reconfiguraciones .....	85
Hipótesis sobre las nuevas espacialidades y las territorialidades: lecturas en las fronteras del eclecticismo .....	89
Un enfoque territorial en crisis .....	94
Conclusiones .....	97
Referencias .....	98

**Capítulo 5**

De colono a trabajador bananero: transformaciones en el modo de vida y condiciones laborales en el eje bananero de Urabá en los inicios de la agroindustria (1960-1980)

<i>Sara Machado Uribe</i> .....	101
Introducción .....	101
Constitución histórica de Urabá: el proyecto de integración regional al departamento de Antioquia .....	105
La united fruit company y el eje bananero: la economía de enclave agroindustrial en la Región de Urabá .....	107
Modos de vida en la Región de Urabá: de colono a trabajador bananero .....	110
Conclusiones .....	113
Referencias .....	115

**Capítulo 6**

Políticas públicas en el desarrollo de corredores urbanos terciarios. El caso de Paseo de la Reforma, Ciudad e México

<i>Lisett Márquez López</i> .....	117
Introducción .....	117
El Paseo de la Reforma y la red de corredores urbanos terciarios .....	120
Antecedentes históricos del Paseo de la Reforma .....	121
Las políticas urbanas neoliberales .....	124
Las políticas públicas para el impulso del Paseo de la Reforma .....	125
Conclusiones .....	133
Referencias .....	134

**Capítulo 7**

Economías de aglomeración intraurbanas: la escala local de las economías de localización y urbanización

<i>Alfredo Bateman Serrano - María José Nieto</i> .....	137
Introducción .....	137
Marco teórico .....	138
Indicadores e índices propuestos .....	140
Datos .....	142
Presentación de los resultados .....	147
Conclusiones .....	154
Referencias .....	155

**Capítulo 8**

Expansión urbana, dinámica de los precios del suelo rural y productividad agropecuaria (2008 y 2018) - Bogotá

<i>Jorge Iván González</i> .....	159
Introducción .....	159
El cierre del Borde y los precios del suelo rural.....	159
Evolución de los precios del suelo y de las condiciones de vida entre 2008 y 2018 .....	160
Unidad agrícola familiar (UAF) y tamaño del predio .....	163
Relación inversa y renta del suelo .....	165
Relación inversa .....	165
Rentas del suelo .....	167
Una pregunta final: ¿Es posible cerrar el Borde? .....	168
Referencias .....	168

**Capítulo 9**

Efecto de la distancia a vías sobre el precio de la tierra rural: un análisis con econometría espacial

<i>Diego López Ospina - Andrés Solano Cardoso</i> .....	171
Introducción .....	171
Precio de la tierra rural .....	175
Área de estudio y datos .....	178
Metodología.....	179
Resultados empíricos.....	181
Conclusiones .....	184
Referencias .....	185

**Reseñas de autores**..... 187



## Introducción

En una lógica sana, el ordenamiento territorial es un principio del desarrollo regional. En Colombia se entendió tardíamente, la utilidad del ordenamiento en la mejora del desarrollo de actividades sobre el espacio físico, la sostenibilidad ambiental y social de los territorios. En efecto, la Ley 9 de 1989 exigió a los municipios la expedición de un Plan de Desarrollo, (PD), que permitiera *lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia*. Por su parte, la Ley 3 de 1991 intentó resolver el consuetudinario problema de la Vivienda de Interés Social con reformas institucionales y subsidios, pero olvidó aspectos centrales como la gestión del suelo.

La difícil articulación del planeamiento socioeconómico y el territorial<sup>1</sup> de los PD, la inútil burocracia y el naufragio de los subsidios en el precio del suelo, abrieron el camino para la expedición de la Ley 388 de 1997. Se esperaba que, con la armonización y actualización de leyes con normas constitucionales, el establecimiento de mecanismos de ordenamiento del territorio, la función social de la propiedad, la defensa de lo público y las actuaciones urbanas en concurrencia de todos los niveles del Estado,

---

<sup>1</sup> Requerían un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas. Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas, La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes y un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público, para cada ciudad.

se superaran los problemas de gestión urbana. Si bien se tienen algunos resultados, aún falta mucho por hacer, precisamente en la gestión del suelo y en el autofinanciamiento del desarrollo urbano. Es evidente que la sostenibilidad ambiental, la eficiencia económica y el bienestar social necesitan del ordenamiento territorial más allá de los límites administrativos de las ciudades, de los instrumentos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano.

Este libro trata de temas relacionados con el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional principalmente de regiones en Colombia y una experiencia de México. Se analizan y describen aspectos recientes del desarrollo regional y nacional desde la perspectiva del ordenamiento territorial departamental y de las fuerzas que configuran el asentamiento poblacional. Desde las transformaciones en el modo de vida de la población con los cambios productivos, de las transformaciones físicas del territorio, de sus conflictos y tensiones locales y de las áreas metropolitanas. Una sección final se deja para la evidencia del efecto económico de las políticas públicas en la búsqueda del desarrollo urbano, de la promoción de las aglomeraciones y las presiones sobre la ruralidad vistas a través de la dinámica de precios del suelo.

En el artículo *Un método para el ordenamiento regional: caso de estudio Plan de Ordenamiento Territorial departamental del Valle del Cauca*, Júber Galeano y Marcela Falla proponen una gestión compartida del territorio en la que los objetivos y estrategias de desarrollo se estructuran sobre el sistema de ciudades, sus tensiones y complementariedades para superar el modelo centro-periferia de ordenamiento actual imperante en el departamento. La armonía entre la sostenibilidad de la base natural, el desarrollo social fundamentado en el patrimonio cultural y la convivencia y el desarrollo económico equitativo son principios fundamentales de partida. La participación ciudadana, la asistencia técnica a la administración pública, socialización y difusión del conocimiento y el sistema de seguimiento, evaluación y monitoreo son fundamentales en la construcción de la propuesta de ordenamiento, en la garantía de ver concretada la propuesta, en la apropiación de los agentes urbanos y en la rendición de cuentas a la ciudadanía.

La propuesta del POTD exige una inversión de recursos que asciende a \$286.6 billones a ejecutar para su concreción hasta el año 2037. Si bien se resalta la dificultad de su financiamiento por las capacidades financieras de los entes territoriales, se acentúa la necesidad de aplicar instrumentos de ges-

tión y financiación del suelo, el aporte por parte de los privados del 54,5 % del presupuesto estimado total, un 18 % por parte de concurrencia pública-privada y el 27,5 % con recursos de los entes territoriales. Finalmente, se concluye con la importancia de establecer un modelo de institucionalidad en el que haya una gestión integrada por los diferentes actores de los distintos sectores y con principios de coordinación y concurrencia.

Rafael Téllez propone evaluar las *Tensiones territoriales y configuraciones espaciales en la provincia de Soto y el área metropolitana de Bucaramanga en el siglo XXI* en el curso de la globalización en el siglo XXI y aproximarse a la comprensión de las tendencias y configuración de largo plazo del sistema urbano regional de la provincia de Soto, cuyo epicentro es el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). Para el efecto se asume que el orden social surge de la reestructuración espacial de la relación capital-trabajo y el marco de los conflictos y tensiones espaciales se encuentra alrededor de la distribución de la riqueza tanto local, como regional e incluso, nacional. Se considera igualmente la importancia del contenido histórico y cultural en el territorio.

La racionalidad económica que domina el modelo de producción de ciudad ha creado multiplicidad de lugares centrales en el AMB, una suerte de aglomeraciones económicas de las actividades comerciales, industriales y de servicios, dispersas localizadas aun en la periferia suburbana en forma de clúster, zonas francas y corredores de comercio que han incrementado la congestión urbana, la saturación espacial y la remoción de las fronteras espaciales urbanas de la capital hacia la periferia, lo que ha derivado en tensiones y conflictos territoriales. Es evidente que se necesita superar las fronteras de la aparente eficiencia económica actual de las aglomeraciones e intervenir el territorio para adecuar los actuales lugares centrales y planear los futuros.

Alba Durango estudia *La configuración del territorio en Córdoba en el siglo XX*. La configuración del territorio en Córdoba fue determinada por la actividad ganadera y la expansión de la hacienda en el período comprendido entre 1930-1970. Para el lapso de 1930-1950, la accesibilidad a ciudades como Barranquilla, Cartagena y Medellín en el desarrollo de la producción en el departamento de Córdoba se definió por el transporte terrestre y el río Magdalena. Ya entre 1950-1970, las medidas proteccionistas y de acceso al crédito que adopta el país permiten que Córdoba fuera el segundo departamento con mayor producción de algodón en el país. En la conformación de

la geografía económica, en estos dos períodos, se aprecia un sistema subregional de sistemas urbanos de bajas densidades poblacionales cercanos al puerto marítimo de Cartagena y al río Magdalena. La perspectiva histórica permite comprender los factores explicativos de la ocupación del suelo en el departamento y el papel de la ciudad de Montería como sede principal del asentamiento poblacional.

En *Montería, una ciudad intermedia del Caribe colombiano, en proceso de transformación territorial 2000-2018*, Rosana Garnica y Rubén Godoy realizan un análisis demográfico para el período 2000-2018 en el que se sugiere que la dinámica migratoria en Montería puede ser explicada en buena parte por el conflicto armado en el departamento de Córdoba, por eventos inesperados como inundaciones y por la atracción productiva que produce la ciudad. En este último aspecto, son notables las transformaciones urbanas que ha tenido la ciudad en el período señalado y son signos de ello el Puente Segundo Centenario, la ampliación de la calle 41, el Parque Lineal Ronda del Sinú, el Almacén Makro y el mega Colegio Colores. Adicional a lo realizado, el Plan de Acción orientado a la creación de una Ciudad Sostenible permite tener un objetivo frente a las mejoras y provisión en infraestructura. Una apuesta interesante para Montería.

Sara Machado estudia el tránsito de una actividad campesina a una de asalariado con sus implicaciones en *De colono a trabajador bananero: transformaciones en el modo de vida y condiciones laborales en el eje bananero de Urabá en los inicios de la agroindustria (1960-1980)*. En el Urabá antioqueño se han evidenciado asimetrías del desarrollo regional originadas en las políticas nacionales en esta zona de frontera, caracterizada históricamente por un escenario en disputa por distintas fuerzas sociales, intereses militares, corporativos, políticos y empresariales. Se muestra la transición histórica que permitió los cambios de las poblaciones del eje bananero de colonos a trabajadores y el efecto de la agroindustria en la transformación del modo de vida y las condiciones laborales en el eje bananero de Urabá entre las décadas de 1960 y 1980.

Las posibilidades de enriquecimiento a través del trabajo asalariado ofrecido por la *United Fruit Company* frente a la economía campesina, fue uno de los factores socioeconómicos que motivaron el aumento del flujo poblacional hacia el eje bananero durante la segunda mitad del siglo XX. El Estado jugó un papel facilitador en la entrada de inversión extranjera a la región de

Urabá, por tanto, la producción bananera en Urabá requirió modernización en obras de infraestructura de puentes, caminos y transporte para la comercialización del banano, al igual que servicios para la población obrera flotante en materia de educación, salud y vivienda. El Estado colombiano delegó al sector privado y extranjero sus funciones e incidió poco en el control de los intereses particulares de las élites locales y los empresarios, o en la defensa de los derechos de las poblaciones trabajadoras del banano.

Lisett Márquez se acerca al análisis de las *Políticas públicas en el desarrollo de corredores urbanos terciarios. El caso de Paseo de la Reforma, Ciudad de México*. Los procesos de industrialización, de terciarización y la dinámica demográfica marcan los cambios internos y la expansión de la estructura urbana de la Ciudad de México. Las intervenciones urbanas responden a la necesidad de articulación de las nuevas centralidades. En tal sentido, se conformaron corredores urbanos terciarios, dentro de los cuales este artículo estudia específicamente el corredor Paseo de la Reforma por su importancia histórica, política y económica. Allí el dinamismo de la actividad empresarial, la eficiente prestación de servicios e infraestructura se han acompañado de un notable incremento en el precio del suelo, aspectos que la convierten en una zona económicamente privilegiada, a pesar de períodos de estancamiento originados en crisis económicas y la sensación de inseguridad.

Las políticas implementadas para dinamizar y recuperar la actividad económica de los corredores urbanos terciarios promovían grandes proyectos, incentivos a la inversión, asociaciones público-privadas (APP), reducciones fiscales, entre otros, permitieron la recuperación y transformación del corredor Paseo de la Reforma, Ciudad de México de un uso habitacional a actividad comercial y de servicios, el desarrollo vertical del valor del suelo. La imagen moderna y rentable han contribuido a la atracción de capital externo principalmente asociados con capitales financieros e inmobiliarios locales convierten a la zona en un icono de competitividad global que no puede ocultar la gentrificación y la fragmentación urbana y social.

Alfredo Bateman y María José Nieto estudian las *Economías de aglomeración intraurbanas: la escala local de las economías de localización y urbanización* para evaluar la situación de Bogotá. La creciente importancia de las ciudades en la economía global ha despertado un interés especial en la localización de la actividad económica y su importancia para la productividad y el crecimiento



económico. En ese sentido, en el artículo se proponen varios índices, con el fin de avanzar en la medición de las economías de aglomeración y que, a su vez, sean un insumo para el diseño de una política de desarrollo productivo con enfoque espacial para Bogotá. Los resultados son interesantes. En el ámbito intraurbano existe un *trade-off* entre economías de localización y urbanización, es decir, localidades con altas economías de localización, suelen tener bajas economías de urbanización y viceversa, aunque existen excepciones.

Los esfuerzos concentrados en torno al eje de los cerros orientales y hacia el norte de la ciudad no son consecuentes con las ganancias en productividad derivadas de la especialización en zonas periféricas de la ciudad con potencial productivo. La discusión frente a especialización o diversificación económica, resulta ser una falsa dicotomía. Bogotá debe conservar las dos economías de aglomeración y construir una política de desarrollo productivo de fortalecimiento simultáneo de sus economías de localización y de urbanización. Reconocer la complejidad espacial del tejido productivo de las ciudades y la importancia de la geografía para la gestión económica, es lo que permitirá orientar efectivamente el rol de la ciudad en el desarrollo económico.

Jorge Iván González muestra las dificultades del desarrollo de actividad agropecuaria en las zonas rurales de Bogotá en *Expansión urbana, dinámica de los precios del suelo rural, y productividad agropecuaria (2008 y 2018) – Bogotá*. La falta de control urbano y credibilidad sobre el cierre de borde permite que las expectativas de incorporación de predios rurales presionen los precios del suelo más allá de lo que puede crecer la productividad agropecuaria de las zonas rurales. Las condiciones macroeconómicas no ayudan, por el contrario, presionan los precios del suelo urbano y de allí el rural.

La enfermedad holandesa llevó a una reprimarización de la economía colombiana, en 2016 el petróleo y los hidrocarburos representaron el 66,3 % de las exportaciones, lo que, agregado el peso de alimentos, el sector primario representa el 82,3 %. El mayor precio del suelo crea incentivos para la ampliación del perímetro urbano de la ciudad. La relación inversa de productividad agrícola de pequeñas y grandes fincas se cumple en Bogotá, fincas de menos de media hectárea el margen bruto por hectárea al año es de \$19,8 millones, y en las fincas grandes, con extensiones que van desde 50 a 100 ha, el ingreso es de \$404 mil. Una lógica básica diría que si la relación

de áreas fuera paralela al margen bruto la gran hacienda apenas alcanza un 2 % del obtenido por la pequeña finca. El pequeño campesino tendría como única salida, adicional a la ineficiencia, el uso de su suelo en procesos urbanísticos.

En el estudio de los precios del suelo rural, Diego López y Andrés Solano, evalúan la valorización del suelo respecto de la distancia a la infraestructura en el trabajo *Efecto de la distancia a vías sobre el precio de la tierra rural: un abordaje con econometría espacial*. Con la información disponible, desde aquí un llamado a la cultura estadística que mejora la toma de decisiones, estiman este efecto sin olvidar introducir los problemas de asociación espacial en sus estimaciones. Distanciarse 100 metros de la vía reduce en 0,75 % el precio del suelo rural. Esto evidencia la importancia de la infraestructura en el desarrollo de las zonas rurales.

Esperamos que estos textos sean catalizadores de una profundización de la discusión de las políticas públicas, de sus efectos en la configuración territorial a todos los niveles, de la economía política del ordenamiento y fundamentalmente se busca que estos artículos provoquen la reacción de investigadores en las propuestas de otras perspectivas de análisis, de otras técnicas, quizás cuantitativas, que mejoren la comprensión de los fenómenos territoriales.



## Un método para el Ordenamiento Regional: Caso de estudio Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca

*Júber Galeano Loaiza\**  
*Marcela Falla Gutiérrez\*\**

### Introducción

La Universidad de San Buenaventura Cali y, específicamente, los investigadores de la línea en proyecto urbano del Grupo de Investigación *Arquitectura, Urbanismo y Estética* de la Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, formularon el primer Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Colombia en cooperación con el equipo Proyecto de Aprendizaje en Equipo (PAE) de la Gobernación del Valle del Cauca.

---

\* Economista de la Universidad del Valle, Especialista en Planeación Urbano Regional y Magíster en Estudios Urbanos Regionales, Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Profesor e investigador de pregrado y posgrado de la Universidad de San Buenaventura Cali. Director del Grupo de investigación Arquitectura, y Estética, categoría “A” de Colciencias. Correo electrónico: [jgaleano@usbcali.edu.co](mailto:jgaleano@usbcali.edu.co)

\*\* Arquitecta de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster en Dirección Universitaria de la Universidad de los Andes. Especialización en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Investigación en Docencia Universitaria de la Universidad de San Buenaventura -USB Cali. Directora de la línea de investigación en Proyecto Urbano del Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Estética, categoría A de Colciencias. Correo electrónico: [mefalla@usbcali.edu.co](mailto:mefalla@usbcali.edu.co)

La región de estudio es el departamento del Valle del Cauca. Su principal característica es impulsar el desarrollo territorial a través de un consolidado grupo de ciudades inmerso en un entorno regional. El diagnóstico operativo realizado durante el año 2014 induce a un análisis de relaciones e interdependencias en los siguientes términos:

Al incluir todos los rangos en el territorio resultaría que para el departamento del Valle del Cauca se debe hablar de un sistema de asentamientos concentrados con lógicas claras de ocupación y polarización territorial que suman, en número, un total de 377 asentamientos concentrados que varían entre pequeños centros poblados rurales, cabeceras urbanas de lógica rural, centros poblados rurales mayores, cabeceras urbanas pequeñas, aglomeraciones rurales que deben ser consideradas como urbanas, ciudades intermedias y ciudad capital, y en población suman el 92 % de la población del Valle del Cauca (Gobernación del Valle del Cauca y Universidad San Buenaventura de Cali, 2014, p. 163).

El sistema enfrenta las zonas más urbanizadas y desarrolladas con las amplias y distantes zonas rurales en una dinámica que conduce a un modelo centro-periferia.

Dicha situación de alto contraste con relación con el perfil urbano del Valle del Cauca, evidencia la heterogeneidad del sistema de asentamientos del departamento y la superposición de lógicas rurales, asociada con economías agrícolas y suburbanas, por influencia de las aglomeraciones metropolitanas y ciudades intermedias. (Gobernación del Valle del Cauca y Universidad San Buenaventura de Cali, 2014, p. 158).

Sobrepasar el modelo centro-periferia se convierte en el desafío para implementar una novedosa metodología de ordenamiento territorial regional, que contribuya al desarrollo de una política pública nacional en la materia. Este POTD, además de ser pionero en Colombia, ha sido uno de los primeros planes en ser financiado con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), y desde el nivel nacional hasta el departamental, se considera un ejercicio piloto para la formulación de los demás planes de ordenamiento departamental del país.

### **Enfoque metodológico**

La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamento del Valle del Cauca (POTD), desbordó la conceptualización técnica para re-

correr las exigencias del método científico. Se concibió como proyecto de investigación formulado en el marco de la política de ciencia, tecnología e innovación del nivel nacional, particularmente por ser un producto totalmente nuevo y pionero en el país (Londoño, Falla, Vanderhuck y Torres, 2016). La formulación tuvo como apoyo la alianza estratégica Estado Departamental-Universidad de San Buenaventura Cali, lo que permitió en un primer momento, direccionar y gestionar técnicamente la solicitud de recursos al SGR que, por primera vez, se destinarían a la formulación de un plan de esta envergadura y complejidad y, posteriormente, acoger y analizar el proyecto de investigación.

A partir de estas bases, y atendiendo los lineamientos de la política pública sobre ordenamiento territorial regional y particularmente las competencias que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) n.º 1454 de 2011, en su artículo 29, le otorga en esta materia a los entes territoriales departamentales, la metodología contempló seis (6) fases: la **fase 1** “Diagnóstico operativo del territorio departamental” desarrollada durante el primer semestre del año 2014, apoyada en diagnósticos territoriales que el departamento venía adelantando desde el año 2004 y que permitieron dar cuenta del problema actual del territorio definiendo de manera clara las causas y consecuencias del desbalance territorial; la **fase 2** “Formulación del POTD, estructura y ocupación del territorio departamental” desarrollada entre los años 2015 y 2016, analizó la definición del Modelo de Ocupación Territorial (MOT) a partir de apuestas estratégicas y el desarrollo de los contenidos técnicos por ejes territoriales. El modelo se define para menguar el problema y conducir al departamento hacia una ocupación territorial, no solo coherente con las visiones de desarrollo, sino, también, con el escenario consensuado con diversos actores públicos y privados; la **fase 3** “Instrumentos para el despliegue del ordenamiento regional y la gestión del territorio departamental” adelantada durante el año 2016, desarrolló los instrumentos de gestión, financiación y monitoreo del Plan. Esta es una de las fases de mayor innovación para la factibilidad de implementación del POTD; la **fase 4**: “Elaboración del Proyecto de Ordenanza”, como uno de los productos finales del Plan, es el instrumento que da vida jurídica al mismo; la **fase 5**: “Estudio por parte de la Asamblea Departamental del Proyecto de Ordenanza, socialización y validación con actores sociales e institucionales del Valle del Cauca” durante los años 2017 y 2018. Finalmente, la **fase 6**: “Adopción del

Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca por medio de Ordenanza n.º 513 de 2019”, en agosto de 2019. Se cumple así un recorrido de veintitrés (23) meses del desarrollo técnico y participativo del POTD en sus cuatro primeras fases y treinta y dos (32) meses de validación política y jurídica del mismo en sus dos fases finales.

Paralelo a las fases de construcción técnica del plan y gestión para su adopción jurídica y futura implementación, el enfoque metodológico contempló cuatro componentes de soporte y validación. El primer componente de **participación**, transversal a todas las fases, se llevó a cabo por niveles: inicia en el ámbito local con talleres en los entes territoriales municipales, las entidades sectoriales, los grupos representativos de la sociedad civil, los sectores minoritarios, entre otros; se pasa por los ámbitos intermedios a través de talleres subregionales y regionales de construcción y validación colectiva, y los talleres institucionales departamentales y suprarregionales, hasta llegar a los niveles centrales en los que se contó con el acompañamiento del Comité Especial Interinstitucional (CEI) y la Secretaría Técnica (ST), de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), que se retroalimentaron con los resultados para la construcción de la política pública nacional.

El segundo componente de **capacitación** consistió en dos diplomados diseñados por la Universidad de San Buenaventura Cali; el primero, dirigido a funcionarios públicos de las diferentes dependencias de la Gobernación del Valle del Cauca y, el segundo, dirigido a funcionarios públicos de los 42 municipios del departamento y entidades regionales con competencias en el ordenamiento territorial. Estos encuentros académicos permitieron, entre otros aspectos, el fortalecimiento de la institucionalidad local y regional por medio de espacios de discusión sobre temas comunes compartidos por diferentes instituciones y entes de un mismo espacio territorial. Se evidenciaron problemáticas que deben ser gestionadas coordinadamente entre diferentes niveles de la función pública.

El tercer componente de **socialización y difusión del conocimiento**, llevado a cabo a través de diferentes canales y piezas de comunicación, diseñadas por el equipo técnico de la Universidad, permitieron llevar el conocimiento y los resultados, de la formulación del plan, a todos los espacios y actores del territorio en tiempo real para dar solidez de va-

lidación y aprendizaje colectivo para cada una de las fases que se fueron cumpliendo en el tiempo. El cuarto y último componente de **sistematización**, llevado a cabo a través del diseño e implementación de la estructura del Sistema de Información Geográfica (SIG) del POTD del Valle del Cauca. Soporte técnico para la construcción científica del plan y base para la continuidad en la Gobernación y su relación con las alcaldías municipales.

La metodología se concibió con variables y parámetros que permitieran dar cuenta del problema actual del territorio, con la definición de las causas y consecuencias del desbalance territorial que identificó el Diagnóstico Operativo (2014) y, de otro, las acciones estratégicas que menguarán este problema. De esta forma, se opta por un modelo de ocupación territorial de acuerdo con las visiones de desarrollo departamental, en armonía con los escenarios propuestos por diversos actores públicos y privados, y coherente con los lineamientos de la política pública sobre ordenamiento territorial regional y especialmente con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) –Ley 1454 de 2011.

### **Los estudios previos para la construcción del diagnóstico operativo**

En el Valle del Cauca, la reflexión territorial en las diferentes administraciones departamentales en los últimos 18 años ha sido acompañada, principalmente, por la academia. Esta condición se constituyó en una fortaleza para la formulación del POTD. La Gobernación departamental, a través de su oficina de Planeación, la USB Cali y la Universidad del Valle, coincidieron en esfuerzos para identificar la problemática territorial y las visiones de futuro para el Valle del Cauca. El análisis de los trabajos previos realizados permitió identificar dos tendencias analíticas influenciadas por el marco de la política pública vigente en el momento de la elaboración de los estudios: la primera, el reconocimiento del territorio con la mirada del ordenamiento local y la posibilidad de gestar equilibrios regionales a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales (Ley 388 de 1997), y por otro, las competencias en ordenamiento territorial asignadas desde la LOOT –Ley 1454 de 2011– y los lineamientos en el mismo sentido, dados desde la nueva institucionalidad de la Comisión de Ordenamiento



Territorial (COT) nacional. Se analiza el estado del arte, producto de los estudios previos departamentales, con preguntas e hipótesis que se convertirán en los insumos de base en la construcción del diagnóstico operativo y la formulación.

Algunas de las preguntas que guiaron el trabajo investigativo fueron: ¿Cómo se responde acertadamente a las lógicas de ocupación territorial identificadas? ¿Cómo se materializan espacialmente en un modelo de ordenamiento territorial en el que, por ejemplo, confluya el equilibrio entre el sistema de ciudades y el sistema de asentamientos con sus entornos rurales? ¿Cómo hacer efectiva la aplicabilidad de un modelo territorial en la escala supramunicipal y cómo construirlo con la participación de las comunidades y actores representativos en el territorio? ¿Cómo financiar presupuestos de inversión en infraestructuras que desbordan las capacidades financieras de los entes municipales? ¿Cómo empoderar a las administraciones locales, municipales, distritales y a las autoridades departamentales para la ejecución del modelo propuesto? ¿Cómo fortalecer la estrategia de esquemas asociativos para sacar adelante la gestión compartida del territorio?, entre otras.

En este ejercicio, surge como una de las hipótesis determinantes la aplicación de una metodología que identifique apuestas estratégicas que conduzcan a menguar o anular, en el mediano y largo plazo, el modelo centro periferia. Tomó sentido retomar las recomendaciones de política del estudio “Un modelo físico de ordenamiento territorial para el Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades” (Falla et al., 2009) y complementadas con un estudio sobre los “Lineamientos de ordenamiento territorial del Valle del Cauca” realizado para la Universidad del Valle. Estos se refieren a la necesidad de optimizar las potencialidades del sistema urbano por medio de cuatro directrices de intervención: la descentralización y desconcentración, la complementariedad funcional, la conectividad y la gestión compartida del territorio.

En la primera directriz de descentralización y desconcentración se categorizan las ciudades por tamaño, función que cumplen en cada subregión o microrregión, y por el potencial que tienen para desencadenar un desarrollo endógeno que fortalezca la proximidad espacial y permita la prestación de servicios sociales eficientes con equipamientos equidistantes. En

la segunda directriz de complementariedad funcional se asignan funciones urbanas de diferente jerarquía y tipo, al sistema de ciudades del Valle del Cauca según categoría de los centros urbanos. La tercera directriz identifica las estrategias de conectividad que permitan a las ciudades intermedias cumplir las funciones de difusoras del desarrollo en la escala microregional, subregional y regional. Finalmente, la cuarta directriz se refiere a la gestión compartida del territorio, mecanismo a través del cual será posible la administración e intervención en los territorios supramunicipales. Directrices que, estructuradas en una propuesta de plan departamental, permitirán fortalecer a los entes territoriales y a la institucionalidad que los soporta para implementar las competencias que da la LOOT en aspectos relacionados con la asociatividad de municipios, la conformación de regiones de planificación y gestión, la asociación de corporaciones ambientales, la figura de área metropolitana, entre otras. La evaluación de las cuatro directrices se convierte en el filtro evaluativo en cada una de las dimensiones del desarrollo territorial. Los análisis de contraste permiten descubrir la realidad del territorio y entender sus lógicas espaciales.

Como el departamento del Valle del Cauca se sustenta en una estructura espacial liderada por un sistema de ciudades con impacto transformador en sus entornos urbanos y rurales, un concepto clave para tener claro en el desarrollo de la metodología es de las “Lógicas espaciales”, que se refiere al marco “gráfico y analítico sobre la expansión de las ciudades y sus entornos metropolitanos” (Falla, Galeano y Roa, 2012, p. 74). Es un enfoque morfológico para entender la estructura espacial de la región en estudio.

### **Hallazgos - Diagnóstico operativo. El problema**

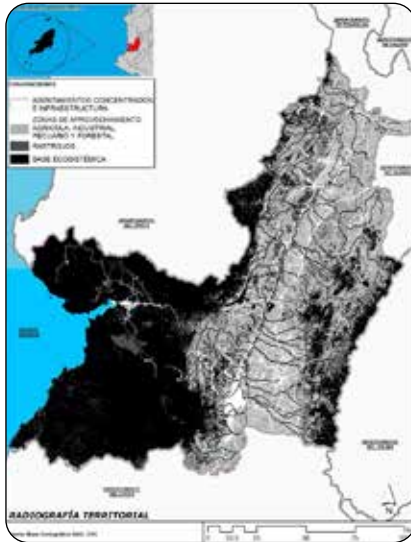
Los retos y desafíos de la región colombiana convergen en fuerzas de contraste que provienen de la política pública concretada en los últimos 20 años: los POT municipales y su incapacidad para construir región; los modelos socioeconómicos, culturales, ambientales y político-administrativos prevalentes tanto nacionales como regionales y las lógicas que han determinado las dinámicas territoriales. Estas fuerzas que se enfrentan a nuevos derroteros de norma pública como la LOOT de 2011, la misión de ciudades, la misión rural, son desafiadas en la formulación del primer Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.

Un departamento que impulsa el desarrollo urbano con un sistema de ciudades cabeceras de 42 municipios y su complemento, con un sistema de 335 asentamientos consolidados, se ve enfrentado con las vastas zonas rurales, como las de la subregión pacífica y algunas zonas de las dos laderas que conforman la cuenca del río Cauca. Esta dinámica conduce a un modelo centro periferia que expresa desequilibrio territorial. Sobrepassarlo se convierte en uno de los principales desafíos para implementar una novedosa metodología de ordenamiento territorial regional.

El encuentro entre las dinámicas del sistema de ciudades y el sistema de asentamientos en general, y las dinámicas de los entornos rurales, no se han reconocido por medio de apuestas estratégicas claras, ni se han identificado los ejes territoriales en cuanto a su estructura y ocupación sobre los cuales evoluciona territorialmente el departamento. Ni se ha identificado la forma de llevar a cabo su gestión a través de los instrumentos y recursos de financiación disponibles y potenciales, y mucho menos se ha considerado la importancia que una nueva institucionalidad debe tener para enfrentar la ejecución de un modelo de ordenamiento territorial regional.

En este contexto se inicia la formulación del POTD del Valle del Cauca a través de las seis fases enunciadas anteriormente. La primera: *Diagnóstico operativo del territorio departamental*, se orientó hacia la determinación de las causas y consecuencias de las distintas fuerzas que intervienen en la ocupación del territorio tales como los cambios en la productividad de las distintas subregiones, la concentración y desconcentración de la población, las infraestructuras y la actividad económica, los determinantes de las jerarquías, y roles de los asentamientos, entre otros.

La combinación de variables y parámetros, que recogen las lógicas que determinan históricamente las dinámicas territoriales, permitió tener los resultados de la primera radiografía territorial que se observa en la Figura 1.1. En ésta se descifran las contradicciones entre la región pacífica y la cuenca del río Cauca, entre el norte y sur del departamento, entre ladera y valle geográfico, demanda de recursos ambientales y sobreexplotación en el valle geográfico, inequidades sociales, de infraestructura, y excesiva urbanización particularmente en el área de influencia inmediata de la centralidad principal de Cali al sur del departamento.



**Parámetros y variables:**

**Lógica geográfica:** áreas ocupadas - modelo territorial tendencial - fertilidad.

Disponibilidad de bienes y servicios ecosistémicos. Densidades de población por zona. Infraestructuras principales.

**Lógica de las infraestructuras principales:** Jerarquía de infraestructuras: crecimiento, productividad y asentamientos.

Coberturas: déficits / superávits.

**Lógica polarizante:** análisis de concentración: productiva – poblacional - infraestructuras.

**Lógica extractiva:** producción foránea versus indicadores socioeconómicos. Concentración y desconcentración poblacional.

**Lógica administrativa funcional:** centralismo - representatividad y posicionamiento ciudades intermedias, categorías municipales, gobernanza - territorios colectivos.

Figura 1.1. Radiografía Territorial del Valle del Cauca. Tomado de: Diagnóstico Operativo del Territorio Departamental, USB Cali, 2014. Con base en las Lógicas de construcción territorial en LOTV. Universidad del Valle, 2011.

La lectura y primera interpretación de la radiografía territorial era importante socializarla y validarla desde el conocimiento de la comunidad de base y demás actores representativos de las instituciones tanto públicas como privadas del orden municipal y subregional. Su conocimiento e identidad territorial fueron aportes importantes para consolidar la comprensión del problema y buscar las soluciones.

## **La proyección espacial - Escenarios futuros y apuestas estratégicas. La solución**

La fase 2: “Formulación del POTD estructura y ocupación del territorio departamental” partió de los resultados del diagnóstico operativo sumado a la proyección espacial de escenarios de futuro y apuestas estratégicas. Ambos productos de una confluencia de saberes técnicos y visiones territoriales, decantados en los últimos 20 años por la continuidad en la construcción del conocimiento territorial por parte de sucesivas administraciones departamentales. La realidad de un territorio tan amplio, diverso y complejo, y con tantas potencialidades, no puede establecerse en estudios puntuales, es necesario analizar el arte de la prospectiva histórica construida por diferentes

actores, validarla y complementarla técnicamente con las herramientas que se utilizan para la ordenación del territorio.

La imagen territorial deseada del modelo de ocupación, en la escala regional, no da espacio a los detalles de los problemas y las soluciones. Es necesario partir de objetivos y elementos de estructura general que permitan orientar políticas de uso y ocupación de unos espacios diferenciados y diversos. El reconocimiento de las limitantes y potencialidades biofísicas, productivas y culturales solo pueden converger en escenarios de apuestas articuladas a objetivos generales y a ejes estructurantes del territorio.

En la concreción de los escenarios futuros, los análisis de población fueron determinantes y se guiaron por las siguientes preguntas: ¿Cuánta población hay en el momento de iniciar la formulación? ¿Con cuántos habitantes se termina en la vigencia del plan? ¿Cómo se distribuyen los habitantes en el territorio? ¿Dónde se producen equilibrios y desequilibrios? ¿Cuáles son sus tendencias y cuántos habitantes son los que se requieren influenciar para menguar el desequilibrio? ¿Concentración- desconcentración?, entre otras.

Las apuestas en el espacio, que permiten el tránsito entre las buenas ideas y el deber ser hacia la realidad espacial del territorio con proyectos y programas, se materializan con la definición técnica de los ejes estructurantes del territorio. En el Modelo de Ocupación Territorial (MOT) se concretan en dos ejes de la ocupación y dos ejes focales. En la indagación sobre las lógicas espaciales que explican el desbalance territorial y la búsqueda de solución al problema por medio del saber construido, surgen siete apuestas estratégicas transversales a todas las dimensiones del territorio que guían la formulación del plan y darán soporte a objetivos y propósitos generales en la ordenación del territorio regional y, adicionalmente, se pondrán en consideración ante los actores públicos y privados convocados a los diferentes espacios de participación.

El cumplimiento de estas apuestas estratégicas le permitirá al Valle del Cauca concretar el escenario territorial de futuro en los próximos 20 años y alcanzar la solución a los problemas causados por el desbalance territorial identificado. Estas apuestas se describen a continuación:

- Del reconocimiento de las conexiones ambientales discontinuas para el tránsito de la flora y la fauna y de la necesidad de optimizar redes

de infraestructuras de movilidad para garantizar la sostenibilidad del entorno rural y de alta montaña, asiento de los ecosistemas estratégicos, surge la apuesta por la Conectividad Ambiental y Funcional.

- La base natural es prioridad en todo ejercicio de ordenamiento territorial; determina el óptimo funcionamiento de los asentamientos y sustenta la base productiva. Balancear las áreas ocupadas con aquellas que más se conservan y protegen, exige jerarquizar y priorizar infraestructuras competitivas, amigables con el ambiente y coherentes con la función que cumplen los territorios. Para impactar la base natural se plantea como apuesta estratégica la complementariedad funcional y ambiental.
- La concentración y desconcentración de actividades, de población, de funciones, entre otros, produce espacios diferenciados en la región. Esta diferenciación se reconoce en desigualdades e inequidades que representan un modelo centro periferia con zonas de mayor desarrollo y otras aisladas o atrasadas. Con el fin de lograr que cada espacio del territorio departamental, urbano o rural se convierta en territorio generador de desarrollo, con ofertas complementarias, sostenibles y equitativas, se plantea la desconcentración de actividades hacia puntos estratégicos de las subregiones, el fortalecimiento de la ruralidad en términos económicos, la descentralización y desconcentración de actividades y el surgimiento de nuevos polos de desarrollo como una apuesta estratégica.
- La cuarta apuesta estratégica planteada para la concreción del Modelo de Ocupación Territorial (MOT), es el desarrollo integral de la ruralidad. El propósito es armonizar las particularidades productivas y formas de ocupación rural innatas del Valle del Cauca, con las apuestas de la Misión Rural y las políticas nacionales rurales. Esta apuesta integra beneficios de la base natural, para la conectividad física y virtual de lo rural con lo urbano, el desarrollo económico de las zonas rurales con la innovación y la promoción de nuevas actividades.
- La gobernanza eficiente y la participación de los actores como parte de la gestión territorial compartida es la quinta apuesta estratégica. Con ella se busca el liderazgo de la Gobernación del Valle del Cauca

en la gestión con el Gobierno nacional y con los demás entes territoriales municipales, resguardos indígenas y territorios colectivos para la concertación y construcción colectiva de región. Esta apuesta es importante en la ejecución del MOT por la concurrencia de actores y la priorización y financiación de los proyectos y programas del Plan.

- El patrimonio cultural material, inmaterial y vivo, el arqueológico, y el ambiental y paisajístico, no se reconocen en su capacidad para aportar a la identidad vallecaucana y a la creación de riqueza del departamento. La falencia de política pública en este sentido tiene en la apuesta estratégica denominada “Patrimonio territorial e identidad vallecaucana”, el camino para revalorar los diferentes tipos de patrimonio y articularlos con los soportes de infraestructura para la conectividad y la complementariedad ambiental y funcional del territorio.
- Finalmente, la séptima apuesta estratégica se articula con los territorios de paz. Se busca, por medio del ordenamiento territorial departamental, armonizar el sentir político del Gobierno nacional para con los territorios afectados por el conflicto armado. Acción mediada por estrategias de ordenamiento territorial que fortalezcan y potencien ambiental, social, cultural y económicamente a los distintos territorios que han sido víctimas de este conflicto.

### **Los ejes territoriales del modelo de ocupación territorial**

Como un siguiente paso en esta fase 2 de “Formulación del POTD, estructura y ocupación del territorio departamental” se precisaron los ejes territoriales. Constituyen los elementos que permiten viabilizar los grandes objetivos y políticas de ordenamiento territorial de forma espacial. Es la concreción de la política y la estrategia en sentido estricto aplicada al territorio físico. En estos se incluyen las infraestructuras y demás soportes que se deberán implementar en el territorio para garantizar su transformación, de acuerdo con los escenarios y objetivos planteados en términos de servicios ecosistémicos, competitividad económica y desarrollo social de la población asentada, tanto de forma concentrada como de forma dispersa, en el territorio.

Los ejes territoriales se dividen en tres categorías con funciones específicas para cumplir dentro del proceso transformativo del territorio. En primer lugar, se consideran los ejes de la estructura que son los soportes del territorio, tales como la base natural que sustenta el territorio y los sistemas funcionales que permiten el progreso económico y el desarrollo social. Las infraestructuras y demás programas de soporte funcional, requeridos en el tiempo de vigencia del plan, dependen de las mayores aproximaciones a las proyecciones de la población, el tamaño de cada asentamiento y las posibilidades de producción, tanto rurales como urbanas.

En la segunda categoría aparecen los ejes de la ocupación del territorio, que se relacionan con aquellos aspectos que permiten aprovechar las potencialidades de los asentamientos y menguar sus debilidades con proyección a un sistema de reequilibrio. En este eje también se consideran las potencialidades de la base productiva, reorganizando y proyectando infraestructuras que la conviertan en competitiva y sustentable.

La tercera categoría de ejes territoriales tiene como propósito cualificar las propuestas de los ejes de estructura y ocupación. Se consideran los activos territoriales patrimoniales como parte y oportunidad en la proyección de los escenarios productivos y, de esta manera, aprovechar y promover la identidad y los territorios prioritarios para implementar las políticas de paz. Las consideraciones de estos dos aspectos de intervención permiten priorizar intervenciones de acuerdo con el reconocimiento de las diferencias de los territorios por su cultura, por su condición de vulnerabilidad y por su segregación, como es el caso de las poblaciones indígenas, campesinas, y afrodescendientes. Finalmente, será el conjunto del desarrollo de los ejes lo que permita alcanzar el reequilibrio y la competitividad sustentable para el departamento en el corto, mediano y largo plazo.

### **Los instrumentos de gestión y financiación del ordenamiento territorial departamental**

Los instrumentos para el despliegue del ordenamiento regional y la gestión del territorio departamental se concretan en la fase 3 de formulación del POTD. La hipótesis de partida es que un territorio es competitivo si cuenta con todas las infraestructuras que satisfacen la elección del inversionista o empresario. Es decir, que permita generar unas economías de escala en las



que los rendimientos sean crecientes y disminuyan los costos de producción. Hacer competitivo al departamento del Valle del Cauca es hacer posible la ejecución de las diferentes apuestas estratégicas con sus proyectos y programas en el plazo previsto al 2037. Las inversiones previstas para infraestructura física son excesivamente costosas y desbordan, hasta en varios años, cualquier presupuesto municipal o departamental. Las preguntas pertinentes orientaron la indagación sobre los modelos de financiación territorial vigentes, las fuentes de financiación y gestión y las capacidades financieras actuales de los entes territoriales, incluidos el presupuesto de la Nación, las posibilidades de la banca y los recursos internacionales, los mecanismos de concurrencia y demás posibilidades de asociación.

Valorar las fuentes de financiación según destino entre inversión territorial y no territorial permite construir el modelo tendencial, estimando los techos o capacidades financieras de los diferentes entes territoriales y valorar la capacidad de respuesta financiera ante el nuevo modelo de ocupación territorial. Dimensionar las posibilidades de la concurrencia pública privada en Colombia, para financiar las grandes obras de infraestructura, viabiliza los esquemas asociativos en los que los inversionistas privados recogen altas rentabilidades por disponer de grandes sumas de capital privado con recuperación en el mediano y largo plazo vía tarifas o peajes. Otra alternativa de financiación del POTD es diseñar los instrumentos de gestión y financiación del ordenamiento territorial, amparados en las normas y legislaciones colombianas para intervenir los desarrollos locales a través de los POT y extender la posibilidad al desarrollo regional.

Como resultado del esquema de financiación del POTD del Valle del Cauca se concluye con la valoración del detalle de los programas y proyectos por ejes, lo que da como resultado la necesidad de ejecutar 62 programas y 3 335 proyectos. De éstos, 1 482 se localizan en los territorios prioritarios para implementar las políticas de paz. El total de la inversión territorial asciende a \$286.6 billones a ejecutar en los 20 años previstos para el desarrollo del plan.

**Tabla 1.1**

*Programas propuestos por ejes territoriales, número de proyectos asociados y costo.*

Eje temático	Proyectos por programa	Proyectos en territorios de paz	Valor en billones \$
Activos territoriales patrimoniales	201	51	\$1.3
Asentamientos	468	219	\$160
Base natural	1475	653	\$34.2
Base productiva	313	145	\$29.4
Sistema funcional de equipamientos	241	59	\$5.1
Sistema funcional de movilidad	363	178	\$31.4
Sistema funcional de servicios públicos	145	63	\$8.3
Territorios de paz	129	114	\$16.2
<b>Total</b>	<b>335</b>	<b>1482</b>	<b>\$286.7</b>

*Nota:* Información tomada de Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca. Documento Síntesis (2016).

El presupuesto desglosado por sistema funcional en la Tabla 1.1, en sus valores absolutos, comparado con las capacidades financieras de los entes territoriales es inviable en su cumplimiento en los 20 años de vigencia del plan. Aquí es donde el nuevo modelo planificador en Colombia entra a jugar su rol con los mecanismos de gestión. Casi la totalidad de proyectos identificados producen un beneficio para los propietarios de los suelos en los que se llevarán a cabo valorizaciones del suelo, plusvalías y altas rentas de los productos inmobiliarios complementarios, requieren la aplicación de instrumentos que permitan motivar a los inversionistas porque otorgan beneficios a cambio de financiar las obligaciones públicas de los proyectos. Se trata de implementar una “gestión compartida” del territorio, en dirección a objetivos y estrategias comunes de desarrollo en un horizonte de largo plazo. La viabilidad financiera del POTD del Valle del Cauca está supeditada a la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación vigentes en Colombia, ilustrados en la Tabla 1.2.

## Un método para el ordenamiento regional: caso de estudio plan de ordenamiento territorial departamental del Valle del Cauca

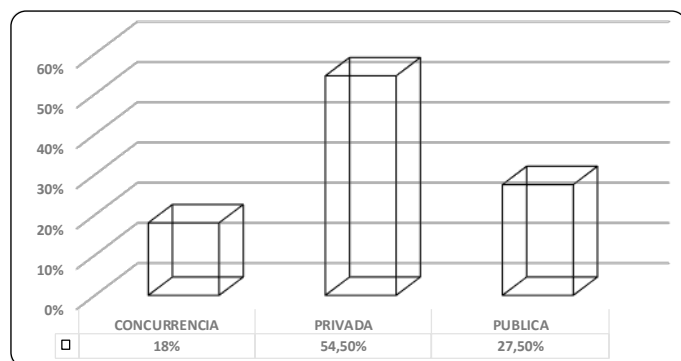
**Tabla 1.2**

*Instrumentos de gestión y financiación disponibles para las acciones y proyectos del POTD del Valle del Cauca.*

Gestión	Financiación
Enajenación forzosa	Compensación, incentivos forestales
Expropiación por vía administrativa	Estímulos y beneficios
Transferencia de derechos de construcción	Pagos de servicios ambientales
Contratos Plan	Tasas retributivas
Convenios	Artículo 11 de la Ley 99
Tarifas	Sobretasas ambientales
Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarias (implementadas desde los POT municipales)	Sistema de reparto de cargas y beneficios
Enajenación voluntaria	Plusvalía
APP	Valorización
Concesiones	Estímulos y beneficios
Reajuste de tierras	Concesiones (peajes y tarifas)
Asociatividad territorial	Banca internacional
Bolsa de fiducia	Fondos de pensiones
Incentivo a Municipios	Fondos para energía en territorios no conectados
Unidades de actuación urbanística (implementación desde los instrumentos que complementen los POT municipales)	FINCE
Cooperación entre partícipes	Bonos de reforma urbana
Integración inmobiliaria	Subsidios
Derecho de preferencia	Fondos de paz (en territorios colectivos del Pacífico)
Zonas de reserva campesina	Incentivos fiscales
	ADEL
	Fondos gremiales sectoriales
	Donaciones internacionales

*Nota:* Adaptado de Plan de Ordenamiento Territorial departamental del Valle del Cauca. Documento Síntesis (2016).

Estos todavía muy desconocidos en su aplicación para la mayoría de los entes territoriales. Las posibilidades de estos instrumentos permiten el cierre financiero con un aporte a la financiación por parte de los privados del 54,5 % del presupuesto estimado total, por concurrencia pública-privada se respondería en un 18 % y a los entes territoriales (municipios, departamento, corporación ambiental, Nación), se les proyecta su capacidad financiera a lo largo de los 20 y se contribuye en la financiación con el 27,5 % (Figura 1.2).



*Figura 1.2.* Fuentes de financiación POTD Valle del Cauca. Elaboración propia con base en datos del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca. Documento Síntesis (2016).

## **Un nuevo modelo institucional para implementar el POTD**

Dentro de la fase 3 también se hizo una reflexión sobre la necesidad de establecer un nuevo modelo de institucionalidad para implementar el POTD. Con la Ley 1454 de 2011, el departamento del Valle del Cauca adquiere nuevas competencias en materia de ordenamiento territorial. De esta manera, desde el año 2014, con la fase 1 de diagnóstico operativo del territorio departamental, se asumen, conceptual y metodológicamente, aspectos de la organización institucional y del estado de la gobernabilidad departamental en sus relaciones con los contextos nacional, regional, subregional y municipal. Se indagó por el estado del arte de la organización institucional pública frente al alcance y las competencias que, en materia de ordenamiento territorial, adquieren los departamentos. Se evidenciaron los cambios organizacionales, tanto de estructura como de procesos, que se deberán hacer para asumir el reto de sacar adelante el territorio, de la mano de un nuevo instrumento de planificación intermedia entre la Nación y los municipios, como es el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD). Es así como, en adelante, el territorio no puede seguir fragmentándose en su gestión, sino, por el contrario, se deberá comprender y concebir como “uno solo” en el que confluyan y se integren los diferentes sectores y actores (institucionales, entes territoriales de diferente jerarquía, esquemas asociativos, comunidad de base, corporaciones ambientales, entre otras), con principios de coordinación y concurrencia, para el logro de objetivos comunes de desarrollo y de crecimiento a corto, mediano y largo plazo.

En el diagnóstico realizado en el año 2014 se conciben los principales propósitos que deberá asumir el departamento en términos de lograr un nuevo modelo institucional:

“El establecer las condiciones para una interacción efectiva con otros entes territoriales como son los municipios, los distritos, otros departamentos y los territorios indígenas, así como entidades administrativas representadas en las áreas metropolitanas y las corporaciones autónomas, además de los órganos centrales del Estado y las organizaciones con autonomía territorial como son los consejos comunitarios de comunidades negras en el Pacífico, entre otros”.

Aspectos que se revisan no solo en la nueva ley, sino en toda la legislación complementaria en la materia. Los temas son los siguientes (USB Cali, 2014):

- El esquema de institucionalidad propuesto desde el nivel nacional en el marco de la política de un sistema de ciudades para el país, su enmarcación en la región suroccidente y su valoración frente al modelo territorial que se plantea para el Valle del Cauca desde el estudio sobre “Lineamientos de ordenamiento territorial para la integración regional y subregional del Valle del Cauca”, llevado a cabo en el 2011.
- La estructura institucional y la capacidad administrativa actual del departamento en relación con las competencias que le otorga hoy la ley, particularmente para el caso de la Gobernación del Valle del Cauca. Se evidencian igualmente las condiciones de gobernabilidad de los últimos años para el departamento.
- Los esquemas asociativos posibles para el Valle del Cauca, tanto consolidados como en proceso de formalización, y la relación con sus capacidades y motivaciones para la gestión territorial supramunicipal.
- Valoración de recursos fiscales municipales, departamentales y regionales para la gestión de un POTD. Las rutas de gestión para la implementación de instrumentos de financiación para el desarrollo territorial.

Entre las principales conclusiones para garantizar la implementación del POTD en el Valle del Cauca, el Diagnóstico Operativo (2014) establece la necesidad de acciones nacionales, departamentales y de los entes territoriales municipales. Intervenciones en cambios normativos y transformaciones institucionales para el logro de los objetivos de un ordenamiento pertinente y coherente con las necesidades del país, las regiones, las subregiones, y los municipios. El compromiso y la voluntad política de los gobernantes de las diferentes administraciones que ocupan el horizonte del Plan para adelantar estos cambios, tanto del poder Ejecutivo como del poder Legislativo, será la clave para alcanzar los beneficios de esta nueva realidad legislativa, de liderazgo y de fortalecimiento institucional del departamento en materia territorial.

Durante la formulación del plan en sus fases 2 y 3, se dio un capítulo especial a la institucionalidad requerida para la implementación del Plan a lo largo de 20 años (2017-2037). Se diseñó una propuesta de Modelo de institucionalidad asociado con el MOT propuesto, para permitir su implementación en las diferentes escalas, apuestas estratégicas, desarrollos e im-

plementación de los ejes territoriales y el mecanismo de gestión compartida y de descentralización en los ámbitos macrorregional, subregional y local. Se destaca la valoración de las entidades que se requieren para el fortalecimiento institucional, y de manera específica, entidades dotadas con mecanismos para el pleno ejercicio de competencias en ordenamiento territorial. Los esquemas asociativos, soportados jurídicamente en la Ley 1454 de 2011, son viabilizados en el MOT con el propósito de convertirlos en instrumentos para avanzar en este desarrollo regional a través de nuevas figuras político-administrativas descentralizadas y con autonomía en zonas con problemáticas y potencialidades comunes. La formalización jurídica y temática para la asociatividad regional es quizá una de las exigencias más importantes para la reestructuración administrativa de la Gobernación del Valle del Cauca para asumir los nuevos retos y competencias en ordenamiento territorial, entre éstos, las acciones que debe gestionar con el Gobierno nacional para implementar el POTD con seguridad jurídica.

### **El componente participativo, transversal al desarrollo de las fases**

El componente participativo se desarrolló a lo largo de las fases del plan y permitió el empoderamiento de los actores institucionales y sociales de todos los niveles durante la construcción colectiva del POTD del Valle del Cauca, determinante para su éxito y concreción de futuro.

La importancia del componente radica en entender que el principal problema que enfrentan los procesos de formulación de políticas públicas en Colombia es la falta de credibilidad de la comunidad en las decisiones públicas en las que son invitados a participar. Esto se debe, principalmente, a su consideración como actor pasivo en la socialización de lo que se va a construir, o, en muchos casos, para apropiarse información sin la posterior retroalimentación.

Ganar la confianza de la comunidad era determinante en la investigación. En este caso, fue tomada como actor activo en la construcción del conocimiento, es decir, informando, trabajando en conjunto, retroalimentando y validando sus aportes.

La discusión y la reflexión entre actores de los ámbitos local, regional y nacional, con el equipo investigador de la USB Cali y el equipo PAE-POTD

de la Gobernación, fue mediada por actores públicos y privados en reflexiones y aportes sistemáticos dados en los diferentes talleres participativos. Se diseñaron cartillas en cada etapa de la participación como guía de lo que se avanzaba, con lo que se validaba el trabajo realizado por cada grupo de actores para resaltar la importancia de sus aportes.

Este procedimiento fue trascendental para el proceso de formulación del Plan, pues se produjo el conocimiento necesario y pertinente del territorio para la identificación de la problemática y la validación de las soluciones propuestas. Este logro fue posible por la realización de 191 espacios de talleres con una participación de 3 535 actores. Así mismo, se reforzó la estrategia participativa con la divulgación constante de los resultados, lo que aportó en la consolidación de una identidad con el proceso y dio como resultado una curva ascendente en el número de participantes en cada taller.

## Referencias

- Ley 1454 de 2011. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. 8 de junio de 2011. Diario Oficial N°. 48115
- Falla, M., Cruz, E., Galeano, J., Martínez, P., Torres, P., y Velosa, B. (2009). *Un modelo físico de ordenamiento territorial para el Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades*. Cali, Colombia: Editorial Bonaventuriano.
- Falla, M., Galeano, J., Roa, M. (2012). *Precisiones sobre la arquitectura y el territorio, 3 miradas de análisis* (pp. 63-92). Santiago de Cali, Colombia: Bonaventuriana.
- Gobernación del Valle del Cauca y Universidad San Buenaventura de Cali (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca. Documento Técnico para la consulta en página web oficial de la Gobernación del Valle del Cauca y la Universidad San Buenaventura Cali*. Convenio Especial de Cooperación Técnica y Académica No. 0899 de 2013. Recuperado de <https://docplayer.es/174936796-6-estructura-territorial-del-valle-del-cauca-y-su-evolucion-desde-la-poblacion.html>
- Londoño, C. (2011). *Lineamientos de Ordenamiento Territorial para la integración regional y subregional del Valle del Cauca (LOTVC)*. Documento inédito producto del Convenio Interadministrativo 0681 de 2011 entre el Departamento del Valle del Cauca – Secretaría de Planeación Departamental – y Universidad del Valle – Facultad de Artes Integradas - FAI.
- Londoño, C, Falla, M., Vanderhuck, C, y Torres, P. (2016) *Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca. Documento Síntesis*. Cali, Colombia: Bonaventuriana.

## La configuración del territorio en Córdoba en el Siglo XX

*Alba Durango Padilla\**

### **Introducción**

Los procesos de urbanización y configuración del territorio en Colombia, han estado marcados por el cambio en las redes y primacías urbanas de acuerdo con los ciclos económicos y el desarrollo de la infraestructura. En este proceso, ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, consolidaron un sistema urbano nacional a partir de la concentración de factores como población, poder político y actividades económicas especialmente industriales.

Sin embargo, al margen de estos desarrollos, otras ciudades y regiones desarrollaron dinámicas económicas propias a lo largo del tiempo, que conllevaron distintas formas de ocupación del territorio. Reconocer una de estas realidades aisladas, como lo fue la configuración del territorio que hoy conforma el departamento de Córdoba, cuyos orígenes y evolución no estuvieron relacionados con los principales ejes del poblamiento español, auge de economía exportadora o aglomeración industrial, es una de las motivaciones del trabajo que se presenta a continuación.

---

\* Arquitecta y Magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en investigación y docencia universitaria.



La caracterización de Córdoba como una región ganadera por excelencia, tiene su origen en el modelo de ocupación inicial del territorio articulado con la expansión de la hacienda y la ganadería que se asentó sobre las antiguas sabanas de Bolívar (actuales departamentos de Córdoba y Sucre) desde el siglo XVI. En este sentido, el objeto de la investigación fue identificar el impacto de este modo de producción en la configuración del territorio en Córdoba en el siglo XX, en los ámbitos regional y urbano. Para ello, se partió de una reconstrucción general de la estructuración del territorio a partir de la cual se definieron dos períodos de tiempo, de 1930 a 1950 y 1950 a 1970, en los que se profundiza sobre el modo de producción y sus transformaciones, y las caracterizaciones sobre la región y la ciudad que dan sustento a las economías agropecuarias. Esta delimitación temporal se establece a propósito de hechos clave como el auge de la economía ganadera, el despegue en la construcción de carreteras, el primer censo de población realizado en la década del 30, la creación del departamento de Córdoba en 1952; y comprende hasta la década del 70 por cuanto en este período irrumpen fenómenos como el paramilitarismo, que acarrearón nuevas consecuencias en la configuración de la ciudad y el territorio.

### **Reconstrucción histórica del territorio**

En la colonia, la provincia de Cartagena se organizaba sobre la lógica de Cartagena como ciudad-puerto, en cuyo interior se destacaban las villas de Mompox y Tolú. Mompox, por su ubicación estratégica sobre el río Magdalena, controlaba la navegación fluvial y se consolidó como centro comercial y articulador con el interior andino. Entretanto, Tolú fue epicentro de expediciones hacia el sur de la provincia y se convirtió en centro de acopio de la producción agrícola y ganadera proveniente de las sabanas y el Valle del Sinú (Viloria, 2005).

Las fundaciones que se dan en este período, entre 1533 y 1573, en el actual Córdoba fueron: hacia el sur de Tolú, Purísima, Chimá y Chinú, que se establecen como pueblos de indios y hacia el suroeste de Mompox, la villa de Ayapel. Estas fundaciones obedecieron a la presencia de hatos ganaderos, así como al alto número de población indígena que se requería para incorporar a las actividades de cría y ceba de ganado vacuno.

En el siglo XVIII, el mestizaje produjo una capa social determinante para la expansión de la frontera agrícola formada por campesinos, pequeños comerciantes, blancos pobres, negros e indígenas, lo que se tradujo en una condición en favor del régimen hacendario: mano de obra suficiente. En este período surgen los resguardos, sitios y palenques, y en el territorio que hoy ocupa Córdoba se establecieron los resguardos de San Andrés de Sotavento y Momil, reductos de población zenú y el palenque de San Antero. Durante los siglos XVI y XVII, el área que llegaría a ocupar Montería, la actual capital de Córdoba estuvo completamente marginada de la provincia de Cartagena. Solo durante el corto auge de exploración y saqueo de las llamadas tumbas del Cenú, entre 1534 y 1535 (Melo, 1996), esta región fue visible para el establecimiento español, pero nunca hubo una motivación formal para poblarla durante estos dos siglos.

Para controlar el acelerado crecimiento de la población durante los siglos XVII y XVIII, y su dispersión por fuera del control de la Corona, se desarrollaron expediciones urbanizadoras a lo largo de los lugares más apartados. En la provincia de Cartagena, la más importante, se dio sobre las sabanas de Corozal y los valles del Sinú y San Jorge a cargo de Antonio de la Torre y Miranda quien, entre 1774 y 1778, fundó y refundó un total de 43 poblaciones. En el valle del Sinú, De la Torre fundó poblaciones como San Bernardo del Viento, Lorica, San Pelayo, Cereté, Sahagún, Ciénaga de Oro, San Carlos y Montería. Esta campaña dio resultados en cuanto a la integración de las zonas periféricas de la provincia, la ampliación de la frontera agrícola y la extensión del latifundio ganadero sobre las sabanas y llanuras del sur de Cartagena, que le aseguraban a esta ciudad un abastecimiento de alimentos e insumos durante todo el año.

Durante el siglo XVIII, esta zona consolida su vocación para la producción agrícola y ganadera por aprovechar las condiciones geográficas para que fueran vinculadas a la productividad. Un ejemplo de ello fue la trashumancia, un procedimiento que consistía en el desplazamiento de los hatos ganaderos según la temporada de lluvia o sequía; durante el invierno, el ganado era trasladado a las tierras altas, es decir, a las sabanas y durante el verano a las tierras bajas o zonas inundables del bajo Sinú y el bajo San Jorge (Posada, 1998).

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, la expansión del latifundio y la llegada del capital extranjero, determinaron el cambio del modelo económico

en el país y que abre paso a la república. Por un lado, el crecimiento de la hacienda y del campo en general, se ve favorecido por la diversificación de la producción agrícola que incluyó la exportación de productos como maderas, tabaco, banano, añil, etc., lo que, a su vez, implicó la tala de los mejores bosques y esto derivó en la ganadería. La incorporación de innovaciones tecnológicas como la importación de pastos artificiales y el levantamiento de cercas de alambre, que modificaron la rudimentaria técnica de trashumancia, contribuyeron a consolidar una economía articulada tanto con los mercados internos como externos (Fals, 1976), que hicieron que la hacienda se transformara paulatinamente en una empresa agrícola (Zambrano, 2000).

De otra parte, la política librecambista atrajo la formación de enclaves extranjeros que, según Fals (2002), fueron explotaciones de recursos naturales y humanos en lugares relativamente alejados que se localizaron en las cuencas altas de los ríos Sinú y San Jorge, donde su instauración promovió un fuerte proceso de tala y desmonte que modificó drásticamente el paisaje de selva de la región (Gordon, 1983), situación que fue más tarde aprovechada por las nuevas ganaderías (Ver Figura 2.1).

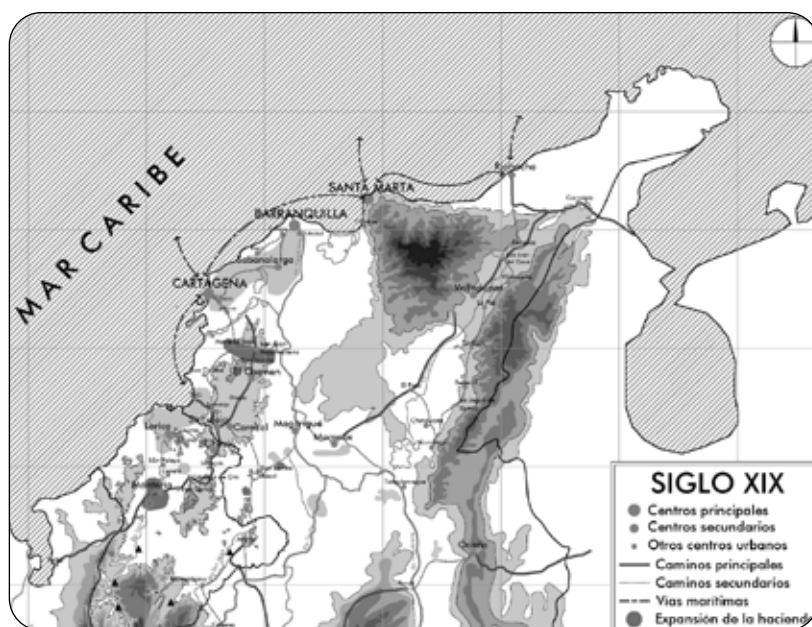


Figura 2.1. Estructura Región Caribe siglo XIX. Tomada de Corpes (1993) y Fals (1976).

Estos acontecimientos hicieron que el área comprendida por los valles del Sinú y San Jorge y parte de las llamadas sabanas de Corozal, se fuera definiendo como una subregión especializada en actividades del sector agropecuario y algunos de sus centros poblacionales comenzaron a fortalecerse económicamente con la producción de intercambios comerciales no solo con Cartagena y Barranquilla, sino, también, con ciudades de la región andina como Medellín, lo que propició su paulatina adhesión a un sistema urbano de mayor jerarquía.

### **El modo de producción**

Al iniciar el siglo XX, la expansión de la ganadería sobre el sur de Bolívar consolida el mercado de la producción de carne como eje del desarrollo de esta subregión. Sin embargo, a lo largo del siglo, la hacienda sufre varias transformaciones que dejan una impronta en el crecimiento económico de la región y su desarrollo en general, y que se enmarcan dentro de los períodos propuestos anteriormente.

#### **1930-1950: La hacienda ganadera.**

Según Posada (1988), el mercado de ganado costeño tuvo dos desarrollos durante el siglo XX, uno interno y otro externo. El primero, estuvo motivado por la demanda de carne de res desde Bolívar, Antioquia, Santander y Tolima; y el área que se especializó en su producción dentro de la región Caribe fueron las llanuras del Sinú y San Jorge y sabanas costeras aledañas. La principal plaza para la venta del ganado costeño era Antioquia, en la que, hacia finales del siglo XIX, se habían creado varias ferias ganaderas, como la de Itagüí en 1874, las de Envigado, Caldas y Sabaneta, hasta la creación de la Feria de ganados de Medellín en 1916 (Bonet, 1998). Estos eventos crearon un marco de confianza para los ganaderos del Sinú, quienes buscaron atender la demanda y consolidar el mercado e hicieron ingentes esfuerzos por crear y mejorar las rutas para el traslado del ganado.

En cuanto al mercado externo, Vilorio (2004) destaca tres períodos de auge en las exportaciones: de 1878 a 1888, 1898 a 1906 y tan solo uno durante el siglo XX entre 1916 y 1926, cuyos destinos eran Cuba, Panamá y, en menor medida, México y Venezuela. Esto creó un ambiente de optimismo entre los ganaderos, quienes buscaron tecnificar la actividad y posicionarse en el mercado mundial de la carne, pero factores como la consolidación del café

como principal producto de exportación y la política nacional que surgió en su apoyo, impidieron la consolidación del sector exportador en la Costa Caribe.

Desde el punto de vista físico-espacial, dos elementos fueron determinantes en las formas de ocupación de la ganadería: las áreas de producción y las rutas de comunicación. La producción ganadera continuó haciendo uso del espacio de acuerdo con sus necesidades con el propósito de obtener un mayor rendimiento. El engorde era realizado principalmente en las grandes haciendas ubicadas en las llanuras del Sinú, San Jorge y Tolú, en tanto que la cría la realizaban pequeños propietarios y campesinos en las sabanas, en los alrededores de las poblaciones de Colosó, Ovejas, Sincelejo, Corozal, Sampués y Sincé en el actual departamento de Sucre y San Andrés de Sotavento y Chinú en Córdoba (Ocampo, 2007).

La falta de vías de comunicación y el pésimo estado de las existentes fue el reto más difícil que tuvo que enfrentar la ganadería. Las principales rutas para el traslado de ganado desde el Sinú hasta Medellín fueron las terrestres y las fluviales por el río Magdalena, todas, aunque difíciles de transitar, favorecieron a Montería por su ubicación casi equidistante de los principales centros de consumo: Cartagena, Barranquilla y Medellín. Esto hizo posible el control del flujo de ganados y el afianzamiento de relaciones sobre todo con Antioquia, que presentaba una mayor demanda de ganado y un interés creciente, por parte de población de gran poder económico, de establecer latifundios y emprendimientos comerciales en Córdoba.

### **1950-1970: La empresa agrícola.**

Hacia la segunda mitad del siglo XX, la adopción de un modelo de desarrollo económico proteccionista en Colombia, busca impulsar al sector agrícola a través del crédito de fomento. Los cultivos comerciales como el algodón y el arroz fueron los más beneficiados con los créditos bancarios, los cuales se invirtieron en la adecuación de tierras y la adquisición de maquinaria (Kalmánovitz y López, 2006). Este período es importante para Córdoba porque, al igual que en varios departamentos, se da un crecimiento sostenido de cultivos como el maíz, el arroz y el algodón, destinados a suplir la demanda interna nacional.

El cultivo de algodón en Córdoba inicia en los años 40, sin embargo, en esta primera fase la producción no fue significativa. Para los años 60,

la región Caribe se consolida como la principal zona algodonera del país (Meisel, 1994) y Córdoba fue el segundo departamento con mayor producción en la costa, después de Cesar; este cultivo tuvo su epicentro en la zona del medio Sinú en los municipios de Cereté, San Pelayo y Ciénaga de Oro. Una muestra del grado de especialización que alcanzó la actividad productiva, en tanto factores como la disponibilidad de agua y la fertilidad de los suelos contribuyeron a que la zona se consolidara para el uso agrícola, mientras que en el resto del departamento prevalecería la explotación ganadera. Otro de los cultivos que jugó un papel importante en la dinamización del sector agrícola en Córdoba fue el arroz.

En Córdoba la actividad de cultivo presentaba atrasos frente a otros departamentos como Tolima, Valle, Huila y Cundinamarca, por la falta de mecanización en la producción y obras de riego. Sin embargo, en el período de 1960 a 1966, duplica su producción y empieza a decrecer en la década de 1970. Estas dinámicas dejan ver la consolidación de un mercado interno, que, pese a tener modestas utilidades por la mediana tecnificación de los cultivos, su desempeño en el total nacional es considerable, lo que permitió fortalecer una economía local importante para el desarrollo de la zona del valle del Sinú, alrededor de municipios como Cereté, Ciénaga de Oro, San Carlos, San Pelayo y Loricá.

### **La consolidación de un sistema subregional**

Al iniciar el siglo XX, la Costa Caribe era una región fragmentada, con un eje de ciudades costeras principales (Cartagena, Barranquilla y Santa Marta) vinculadas con el resto del país a través del Magdalena y con el mercado de importación y exportación de mercancías. El resto de la región lo conformaban sistemas urbanos de bajas densidades, ubicados principalmente sobre las riberas de los ríos Magdalena, Sinú y San Jorge, que, al margen de las dinámicas de las ciudades portuarias, comenzaban a tener un desarrollo incipiente gracias a actividades agropecuarias, como fue el de Montería, que hemos definido como una subregión por las características geográficas y funcionales que se describen a continuación.

#### **1930-1950: Formación.**

Según el primer censo que se realiza en el país en 1938, Barranquilla y Cartagena ostentan la jerarquía dentro de la red urbana regional. De los

municipios de la subregión del valle y sabanas del Sinú con mayor cantidad de población, en la mayoría se observa una amplia diferencia entre el total de la población urbana, respecto al total del municipio. Son los casos de Montería, Lórica y Sahagún, en los que, en 1938, el porcentaje de población urbana no supera el 25 %, y al llegar a 1951, en Montería se incrementa en un 10 % (Tabla 2.1).

**Tabla 2.1**  
*Población de 1938 y Población de 1951*

POBLACIÓN 1938				POBLACIÓN 1951			
Municipio	Urbana	Rural	TOTAL	Municipio	Urbana	Rural	TOTAL
Barranquilla	150.395	1.953	152.348	Barranquilla	276.199	3.428	279.627
Cartagena	76.457	8.480	84.937	Cartagena	121.196	7.681	128.877
<b>MONTERÍA</b>	<b>12.804</b>	<b>51.388</b>	<b>64.192</b>	<b>MONTERÍA</b>	<b>23.682</b>	<b>53.375</b>	<b>77.057</b>
Lórica	10.176	31.151	41.327	Sahagún	9.334	30.343	39.677
Sahagún	4.308	21.624	25.932	Lórica			38.180
Sincé	18.020	4.830	22.850	Sincelejo	21.625	11.417	33.042
Corozal	8.249	13.583	21.832	Corozal	11.237	16.694	27.931
Sincelejo	12.689	6.832	19.521	San Pelayo			19.574
Ayapel	5.256	13.969	19.225	San Onofre	4.668	14.396	19.064
Cereté	4.503	11.732	16.235	Ciénaga de Oro	7.648	10.890	18.538
San Onofre	2.937	12.708	15.645	Sincé	9.837	8.229	18.066
San Pelayo	1.684	13.610	15.294	Majagual	1.516	15.987	17.503

*Nota:* Biblioteca DANE

Respecto a las funciones principales de los centros urbanos en este período, aunque no existe mucha información sobre otros sectores productivos, como servicios, comercio e industria, es posible determinar que además de ser incipientes, estos sectores se concentraban en las ciudades del área costera, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. En ciudades como Montería, Cereté y Lórica, Sahagún y Planeta Rica, el desarrollo de la industria, fue prácticamente inexistente, sin embargo, aparecieron sucursales bancarias y pequeñas industrias que dotaron a estos centros de cierta jerarquía funcional.

La red fluvial seguía siendo el principal medio de comunicación entre las poblaciones de la costa y el interior del país y el río Magdalena era su eje central, algo que no había cambiado desde el período colonial. En la zona del Sinú, la comunicación, a través de este río, tenía muchas dificultades que

empeoraron cuando su navegabilidad se vio reducida por la deforestación, sedimentación y falta de obras de mantenimiento (Ocampo, 2007).

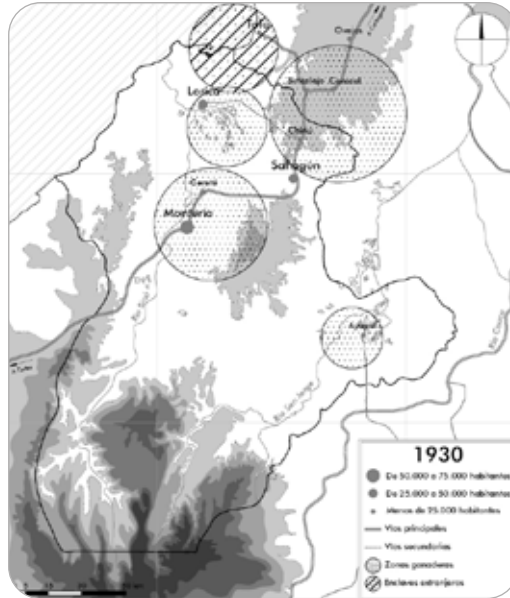


Figura 2.2. Estructura territorial en Córdoba - 1930.  
Tomado de CORPES (1993) y Fals (1976).

Hacia la década de 1930 el Congreso emprende una iniciativa para la construcción de carreteras que queda plasmada en la Ley 88 de 1931. Según Casas y Uribe-Echavarría (1985), aunque no se construyó siquiera la mitad de la red planeada, se logró la configuración de una serie de “anillos carreteros”, que ayudaron a conformar subsistemas regionales que paulatinamente comenzaron a interrelacionarse, tal fue el caso del denominado “subsistema Montería-Sincelejo”, no obstante, al llegar a la década de 1950, la región del Sinú y la Costa Caribe en general seguían aisladas del resto del país (Figura 2.2).

### **1950-1970: Consolidación.**

Las ciudades que se convierten en capitales de departamento; Montería en 1952 y Sincelejo en 1966, se posicionan en los primeros lugares de la jerarquía urbana del sur de la región Caribe. Sin embargo, a lo largo del siglo



XX Montería se ubica por encima de Sincelejo al concentrar mayor población, especialmente en el período entre 1951 y 1964, cuando pasa de 77 057 a 126 329 habitantes (Tabla 2.2).

En cuanto a la población urbana, se puede apreciar un incremento vertiginoso respecto al anterior período. En Montería, entre 1938 y 1951 el porcentaje de crecimiento promedio anual fue de 6,5% y de 1951 a 1964, asciende a 15,2%; superando por primera vez el tamaño de la población rural que había sido mayor hasta entonces. Para 1973, ya este porcentaje disminuye un 4%, pero se mantiene arriba de la población rural en razón de que ésta no aumenta a un ritmo elevado. Este hecho es relevante porque solo en el caso de Montería y Sincelejo la población urbana llega a ser más alta que la rural, lo que demuestra la alta tasa de ruralización de la población de la región por su dependencia de actividades referentes al agro.

**Tabla 2.2**

*Población de 1964 y Población de 1973*

POBLACIÓN 1964				POBLACIÓN 1973			
Municipio	Urbana	Rural	TOTAL	Municipio	Urbana	Rural	TOTAL
Barranquilla	495.514	2.787	498.301	Barranquilla	664.811	1.106	665.917
Cartagena	229.193	12.892	242.085	Cartagena	291.428	21.129	312.557
<b>MONTERÍA</b>	<b>70.531</b>	<b>55.798</b>	<b>126.329</b>	<b>MONTERÍA</b>	<b>93.304</b>	<b>61.295</b>	<b>154.599</b>
Sincelejo	45.726	9.979	55.705	Sincelejo	68.491	7.699	76.190
Lorica	14.597	40.153	54.750	Lorica	18.203	41.257	59.460
Corozal	20.609	21.402	40.011	Sahagún	18.853	30.109	48.962
Sahagún	11.560	29.301	40.861	Cereté	18.858	18.210	37.068
Montelíbano	5.582	28.778	34.360	Planeta Rica	13.004	17.286	30.290
Ayapel	8.110	23.780	13.890	Ciénega de Oro	10.602	19.420	30.022
Cereté	11.849	17.817	29.666	San Onofre	7.865	29.610	29.775
San Onofre	13.084	14.179	27.263	Montelíbano	8.865	20.619	29.484
Ciénega de Oro	8.047	17.182	25.229	Corozal	17.349	11.813	29.162

*Nota:* Biblioteca DANE

Planeta Rica consolida su lugar dentro de la red urbana por su ubicación estratégica como epicentro de los intercambios económicos y culturales con Antioquia. Su fundación se debió principalmente al comercio de ganado que estimuló la colonización a lo largo de la ruta que partía de Montería hacia el Bajo Cauca y terminaba en Medellín (Parsons, 1952). Hacia la segunda mitad

del siglo XX, este municipio comienza su crecimiento gracias a la instalación de la empresa Abastecedora de Carnes S.A., de capital costeño y antioqueño, que hacía despachos de carne en canal vía aérea a Medellín y Bogotá principalmente (Ocampo, 2007). La puesta en servicio de la Troncal de Occidente, contribuyó al crecimiento de otros municipios ubicados sobre este eje, tales como Corozal, Sahagún, Chinú y Ciénaga de Oro (Figuras 2.3 y 2.4).

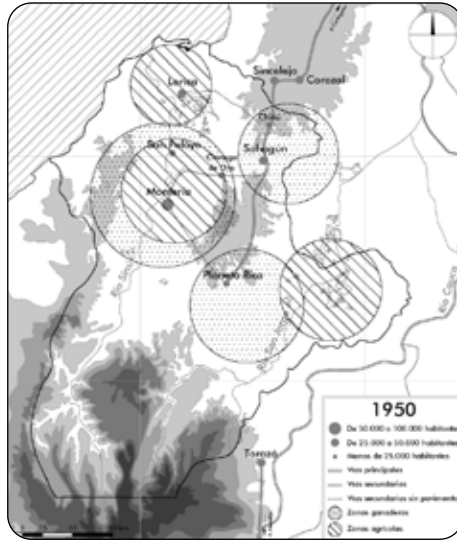


Figura 2.3. Estructura territorial en Córdoba - 1950. Tomado de Consejo Regional de Planificación de la Costa Atlántica - CORPES (1993) y Fals (1976).

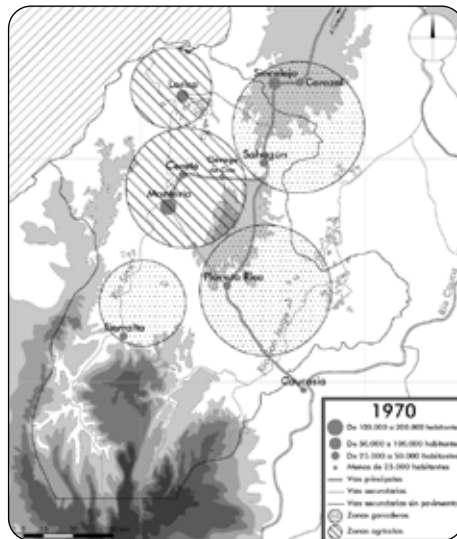


Figura 2.4. Estructura territorial en Córdoba - 1970. Fuente: DANE, 1983.

En la segunda mitad del siglo XX la actividad agropecuaria seguía siendo el renglón más importante de la economía del departamento de Córdoba. En 1977 un estudio realizado por Inandes para el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo Fonade, reveló que Córdoba se encontraba en el segundo lugar entre los departamentos con mayor dependencia de un solo sector económico después de Sucre (Inandes, 1977). Sin embargo, dentro del sector agropecuario, la agricultura superó ampliamente a la ganadería como el sector con mayor crecimiento, gracias al impulso gubernamental a la expansión de la agricultura comercial.

### **Montería, centro de servicios para la economía agropecuaria**

Para comprender el rol de la ciudad en este sistema de organización territorial, se realiza una caracterización del desarrollo urbano de Montería a partir del análisis de los principales rasgos de su estructura física, morfología y los actores e iniciativas que intervienen en la construcción de la ciudad.

#### **1930-1950: “La ciudad que brota de la región”.**

La fundación de Montería en 1777 se dio en el marco de la reestructuración política y territorial liderada por Antonio de la Torre y Miranda. Montería desarrolló una forma de vida aldeana, de calles polvorientas y viviendas de techos pajizos, hasta bien entrado el siglo XX. La ausencia de economías consolidadas y una élite de comerciantes, así como la falta de autoridades coloniales representativas; producto de su tardía fundación, pobreza y aislamiento, incidieron en el lento crecimiento de la ciudad y la inexistencia de grandes arquitecturas coloniales y republicanas.

A finales del siglo XIX, a las actividades agrícolas y ganaderas que constituían el eje de la economía de la ciudad, se sumó un importante flujo comercial derivado del establecimiento de empresas de capital extranjero dedicadas a la explotación de maderas en el Alto Sinú. Según Ocampo, si bien los rendimientos de estas compañías se trasladaron a sus países de origen, dinamizaron la economía a través de pagos de salarios y servicios, lo que propició la reinversión de ganancias en nuevos emprendimientos ganaderos y comerciales (Ocampo, 2007).

Durante las tres primeras décadas del siglo XX, se produce un gran crecimiento de la población por la llegada de franceses, italianos, sirio-libaneses

y gente de distintos lugares de la provincia de Cartagena. La ciudad crece en tamaño y en población, sin embargo, cabe resaltar que son procesos austeros, en comparación con los de ciudades como Bogotá, Medellín y Barranquilla. Todo ello determinó el surgimiento de Montería en las primeras décadas del siglo XX, como una ciudad que era referente como punto de llegada, mas no de paso. Pese a ser puerto, Montería no experimentó las dinámicas propias de las ciudades portuarias ribereñas, como sí lo hicieron Mompox en el período colonial y Magangué en el período republicano, en cambio, sí atravesó una lenta transformación de villorrio a ciudad, debatiéndose entre costumbres semirurales y semiurbanas, asociadas con las economías de base rural que la circundaban.

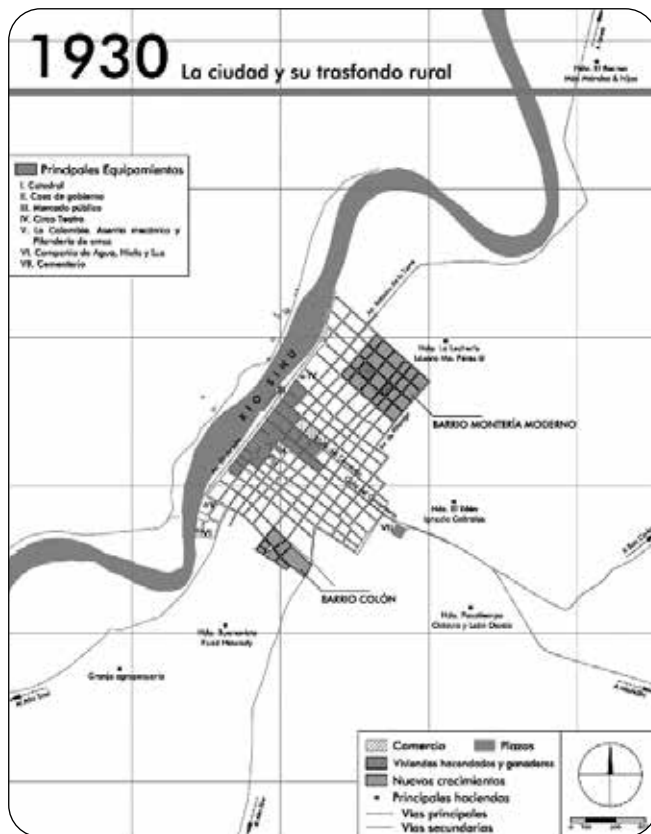


Figura 2.5. Estructura urbana Montería - 1930. Plano de la ciudad de Montería 1929, archivo personal Arq. Mario Giraldo, Montería; Exbrayat, 1971.

Como resultado de diferentes iniciativas de particulares, entre 1919 y 1926, se urbanizaron extensas franjas de terreno, al norte, oriente y en menor medida hacia el sur (Figura 2.5). La conformación del barrio Montería Moderno, ubicado al extremo nororiental de la ciudad, resulta de la urbanización de la hacienda La Lechería, y consistió en la parcelación y venta de lotes con la proyección de una plaza central cedida al Municipio por su propietario, Lázaro Pérez Ucrós (Exbrayat, 1971).

La intervención de personajes como Pérez Ucrós, representantes de una élite de hacendados, con una alta injerencia en la vida política, social y económica de la ciudad y la región, jugó un papel determinante en la consolidación de la ciudad en sus ámbitos urbanístico, empresarial y cultural. De igual forma, en la primera mitad del siglo XX, numerosas iniciativas por parte de particulares, casi todos hacendados, con intereses empresariales, asumieron la prestación de los servicios públicos y la construcción de obras de infraestructura e, incluso, de urbanización.

Además de su presencia a través de las autoridades gubernamentales que tienen asiento en la ciudad, el Estado también participó en su construcción. Mediante la expedición de leyes de fomento a la producción y formación agrícolas, como la Ley 74 de 1926, se promovió la construcción y financiamiento de granjas experimentales dedicadas a la investigación sobre nuevas prácticas agropecuarias y a la prestación de servicios de asistencia técnica a campesinos. En 1932 se crea la Granja Experimental Agropecuaria de Montería en terrenos de la antigua hacienda Buenavista.

### **1950-1970: “La ciudad que organiza la región”.**

Con la conformación del departamento de Córdoba en 1952, la recién creada capital cordobesa tiene un período de crecimiento económico, demográfico y espacial, nunca visto antes. Entre 1951 y 1973, la población de Montería se duplicó y también lo hizo su extensión territorial, pasando en 1950, de unas 270, a 500 hectáreas aproximadamente en 1970. Este crecimiento se dio ya no de manera compacta, sino lineal, principalmente, en torno al eje norte-sur que coincidía con el curso del río Sinú (Figuras 2.6 y 2.7).



Figura 2.6. Estructura urbana Montería - 1950. Fuente: IGAC, Aerofotografía Montería, 1952; Exbrayat, 1971.

Así como la retícula inicial se desdibuja por los nuevos crecimientos, lo mismo ocurre con la relación entre las actividades económicas agropecuarias y la ciudad. Esta relación, que fue más evidente en la primera mitad del siglo XX, durante la segunda se hace más difícil de establecer gracias a la diversificación de la economía y el crecimiento de la población. Lo que sí permanece y se fortalece es una identidad cultural y un conjunto de eventos que manifiestan la relevancia del mundo rural en la construcción de la ciudad.

La creación de la Feria ganadera de Montería fue uno de estos hechos que representan la importancia y arraigo de esta actividad entre los habitantes. A ello se suma la construcción del Palacio de Ferias al norte de la ciudad hacia 1952, que era el sitio en el que tenía lugar esta celebración en el marco de otras fiestas patronales que congregaban a los habitantes de la ciudad (Feria Ganadera de Córdoba, 2012). Ambas fueron iniciativa del gremio ganadero,

que ocupaba un espacio preeminente en la sociedad como gestor de este tipo de proyectos.

Si bien en la primera mitad del siglo XX, los principales gestores de la construcción de la ciudad son los particulares, en este nuevo período, el Estado en cabeza de algunas de sus instituciones, entra a adoptar el rol que le corresponde. Entre las instituciones relacionadas con el sector agropecuario que tenían presencia en la ciudad estaban el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCO-RA) y el Instituto de Fomento Algodonero (IFA) con sedes ubicadas al sur de la ciudad y que desempeñaban un papel fundamental en la tecnificación de los procesos, prestación de servicios y asesoría a campesinos, agricultores y ganaderos, etc. A ello se sumaba la creación de instituciones como el Colegio José María Córdoba en 1953 y la Universidad de Córdoba en 1962, ambos con un fuerte énfasis en la formación en áreas para el desarrollo rural, como la veterinaria, la zootecnia y la agronomía.



Figura 2.7. Estructura urbana Montería - 1970. Fuente: IGAC, Plano aerofotogramétrico de la ciudad de Montería, 1973; IGAC, Aerofotografía Montería, 1977; Exbrayat, 1971.

El desarrollo económico de la ciudad supuso un aumento poblacional que aceleró la demanda de vivienda y servicios. Durante los años 50 continúa la creación de nuevos barrios hacia el norte como los de Nariño y Sucre en terrenos de la antigua hacienda La Lechería, por procesos de parcelación y urbanización impulsados por sucesores de Pérez Ucrós. Casos como este, ilustran lo que sucedió con múltiples fincas y haciendas que rodeaban la ciudad y que se sometieron a procesos de desmembramiento gracias a la expansión de la ciudad. Algunas de estas haciendas fueron El Recreo, El Edén, Pasatiempo y Buenavista, que llegaron a subdividirse y conformar barrios del mismo nombre, un proceso muy común en ciudades colombianas y cuyas formas de organización, consolidación y desintegración, ameritan un estudio más detallado para el caso de Montería (Figura 2.7).

Sin embargo, en el marco de esta caracterización general de los hechos que definen la conformación de la ciudad, es pertinente afirmar que las haciendas situadas alrededor del perímetro urbano cedieron su territorio gradualmente mediante cesiones, venta o proyectos de urbanización de iniciativa pública o privada que coadyuvaron a la consolidación del hecho urbano y al apoyo de sus intereses colectivos.

## **Conclusiones**

A comienzos del siglo XX, la consolidación de un mercado interno para la producción de ganado propició la configuración de una subregión en el departamento de Córdoba, especializada en esta función productiva, una vocación que continúa hasta el día de hoy. Durante este período, la ganadería sufrió una serie de transformaciones que dieron paso a la agricultura, con lo que se termina de afianzar una economía basada en estas actividades del sector primario. Como resultado de ello y, por tratarse de modos de producción basados en la explotación del campo, se produjo una organización del territorio regional en función de estas dinámicas que configuran lo que se ha denominado como un Sistema sub-regional en la zona del valle y sabanas del Sinú, conformado por las extensas zonas de producción agrícola y ganadera, elementos geográficos del territorio como afluentes, sabanas y llanuras, y la red de carreteras y centros urbanos. En este ámbito, se establece una relación entre tierras altas y bajas, que determina tanto el desplazamiento de la ganadería sobre las sabanas y planicies onduladas alrededor de Sahagún,



Chinú y Planeta Rica y las partes altas de los ríos Sinú y San Jorge, como el asentamiento definitivo de la agricultura sobre la zona más fértil que es el valle del Sinú, alrededor de Montería, Cereté y Loricá.

Por su parte, en lo urbano, Montería, la ciudad más importante de esta subregión, en su primera etapa de formación (primera mitad del siglo XX) se debe enteramente al campo y las nociones de lo urbano y lo rural se diluyen por la conjunción de funciones urbanas básicas, con servicios de apoyo a la producción agropecuaria, como la comercialización y asistencia técnica. De igual forma, en esta etapa la ciudad cuenta con el esfuerzo de una clase social con un alto poder político y económico derivado de la posesión de latifundios, que reinvierte excedentes de producción en emprendimientos urbanos como el suministro de servicios públicos, la urbanización y la dotación de equipamientos.

Hacia la segunda mitad del siglo XX, con el surgimiento de Montería como capital de departamento y la presencia del Estado y sus entidades, las huellas del entorno rural se desvanecen, los nuevos barrios aparecen sobre las antiguas haciendas y se fortalece el sector educativo y de servicios.

Las consideraciones que presenta este trabajo son evidentes acerca del proceso de configuración urbana y regional en Córdoba y el sur de la región Caribe en la medida en que ha existido una estrecha relación entre las economías de origen rural, la configuración de los centros urbanos y las características sociales y culturales de su población, que ameritan ser profundizadas con el fin de seguir construyendo el conocimiento sobre la ciudad colombiana, por lo que se espera constituyan un punto de partida para futuras investigaciones.

## Referencias

- Aguilera, M. (Ed.) (2005). *Economías locales en el Caribe colombiano: siete estudios de caso*. Bogotá: Banco de la República.
- Bonet, J. (1998). *El ganado costeño en la Feria de ganado de Medellín 1950-1997. Documentos de trabajo sobre economía regional, CEER*, (5). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER05-Ganado.pdf>
- Casas, F., y Uribe, F. (1985). *El proceso de urbanización en la Costa Atlántica*. Bogotá: Universidad de los Andes, CIDER.

- Consejo Regional de Planificación de la Costa Atlántica CORPES (1993). Mapa cultural del Caribe colombiano, Santa Marta.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (1951). Censo de población de 1951. Departamento de Bolívar. Recuperado de <http://biblioteca.dane.gov.co/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (1964). XIII Censo de población y II de Edificios y Viviendas Córdoba. Recuperado de <http://biblioteca.dane.gov.co/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (1973). XIV Censo de población y III de Edificios y Viviendas Córdoba. Recuperado de <http://biblioteca.dane.gov.co/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (1983). Monografía del municipio de Montería. Cámara de Comercio de Montería, Bogotá.
- Exbrayat, J. (1971). *Historia de Montería*. Montería: Imprenta Departamental.
- Fals, O. (1976). *Capitalismo, hacienda y poblamiento*. Bogotá: Punta de lanza.
- Fals, O. (2002). *Historia doble de la Costa: Retorno a la tierra* (2.<sup>a</sup> Ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Banco de la República, El Áncora editores.
- Feria Ganadera de Córdoba, (2012, enero 6). Recuperado de [http://www.feriaganaderadecordoba.com.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29&Itemid=15&showall=1](http://www.feriaganaderadecordoba.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=15&showall=1)
- García, J. (2004). El cultivo de algodón en Colombia entre 1953 y 1978: una evaluación de las políticas gubernamentales. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, CEER, (44). Recuperado de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/3199>
- García, S. (1956). *Guía de Córdoba*. Montería: Editorial Obregón.
- Gordon, L. R. (1983) *El Sinú. Geografía humana y ecología*. Bogotá: Carlos Valencia
- Inandes (1977). Córdoba. *El desarrollo económico departamental 1960-1975*. Bogotá: Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo Fonade.
- Kalmanovitz, S., y López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Meisel, A. (Ed.) (1994). *Historia económica y social del Caribe colombiano*. Bogotá: Ediciones Uninorte - Ecoe.
- Melo, J. (1996). *Historia de Colombia: El establecimiento de la dominación española*. Presidencia de la República, Bogotá.

- Ocampo, G. (2007). *La instauración de la ganadería en el valle del Sinú: la hacienda Marta Magdalena, 1881-1956*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia Icanh.
- Parsons, J. (1952). The Settlement of the Sinu Valley of Colombia. *Geographical Review*, 42(1), 67-86. doi: 10.2307/211252
- Posada, E. (1988). La ganadería en la Costa atlántica colombiana 1970 - 1950. *Coyuntura económica*, Fedesarrollo, 18(3), 143-175.
- Salazar, J. (1958). *El transporte en Colombia*. Tomo 2. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.
- Viloria, J. (2004). La economía ganadera en el departamento de Córdoba. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, CEER, (43). Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-43.pdf>
- Viloria, J. (2005). La economía de Barrancas y Tolú en función de las regalías: Un camino construido entre la abundancia y el despilfarro. En M. Aguilera (Ed.). *Economías locales en el Caribe colombiano: siete estudios de caso*. Bogotá: Banco de la República.
- Zambrano, F. (2000). Historia del poblamiento del territorio en la Región Caribe. En A. Abello y S. Giamo (Eds.). *Poblamiento y ciudades del Caribe colombiano*. Bogotá: Observatorio del Caribe colombiano.

## Montería: una ciudad intermedia del Caribe Colombiano, en proceso de transformación territorial 2000-2018

*Rosana Garnica Berrocal\**

*Rubén Godoy Gutiérrez\*\**

### Introducción

Esta investigación explica las transformaciones sociodemográficas y urbanas, así como su base económica y sus relaciones con el sistema urbano regional y nacional, que se han llevado a cabo en la ciudad intermedia de Montería (Caribe colombiano). Para ello se tratan las transformaciones sociodemográficas a partir de la distribución espacial de la población de Montería en el contexto departamental de Córdoba (período intercensal 1985-1993

---

\* Arquitecta de la Universidad Santo Tomás de Aquino (Bucaramanga-Colombia), especialista en Administración del Desarrollo Regional con énfasis en Ordenamiento Territorial por la Universidad de Los Andes-Bogotá y Magíster en Geografía de la Universidad de Córdoba (Montería). Profesora asociada de la Universidad de Córdoba, adscrita al Departamento de Geografía y Medio Ambiente. Es investigadora en geografía urbana, planificación del desarrollo regional y geografía regional, ordenamiento de espacios litorales y fluviales.

\*\* Licenciado en Ciencias Sociales y Magíster en Geografía, con estudios en Finanzas Territoriales, Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional y Ordenamiento Territorial. Docente, investigador y consultor. Actualmente se encuentra adscrito como docente al Programa de Geografía de la Universidad de Córdoba.

y 1993-2005) y municipal, es decir, urbana y rural a 2005, y la evolución demográfica 1951-2005.

Igualmente, las transformaciones urbanas incluyen los cambios físico-espaciales ocurridos en la ciudad entre 2000 y 2018, como la recuperación del espacio público (andenes, parques, escenarios deportivos, recreativos y culturales), la construcción de viviendas de interés social, el crecimiento en altura en el sector norte de la ciudad, de vías e infraestructuras de transporte (puentes vehiculares y peatonales), la implementación del sistema estratégico de transporte público urbano; la formulación y ejecución de planes parciales en la ciudad; asimismo, la ciudad ha experimentado transformaciones urbanas con la aparición de la oferta de comercio y servicios a escala regional mediante la construcción de centros comerciales, almacenes de grandes superficies; educativos (universidades, megacolegios), salud (clínicas); recreativos (estadio de fútbol), de transporte (terminal de transporte, internacionalización del aeropuerto), abastecimiento (plaza de mercado).

Estos cambios urbanos se enmarcan en procesos de planificación territorial liderados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y la Alcaldía municipal, entidades que, con la figura de alianzas estratégicas, deciden formular el Plan de Acción de Montería *Ciudad amable y sostenible*, con el fin de disponer de un instrumento que sirva para la toma de decisiones y el fortalecimiento de la gobernanza local, así como el Plan de Ordenamiento Territorial 2002-2015, se convierte en la ruta de navegación para la toma de decisiones del municipio y orienta el modelo de ocupación del territorio.

Por su parte, la base económica municipal de Montería está asociada con el modelo ganadero, agrícola, comercial y de servicios, produce vínculos funcionales de relación urbano-rural y urbano-regional, que dan cuenta del funcionamiento espacial del territorio.

Este trabajo parte de la definición de ciudad intermedia como centro oferente de bienes y servicios más o menos especializados para la población del mismo municipio y de otros (asentamientos urbanos y rurales), con cierta cercanía inmediata, sobre los que ejerce área de influencia y relaciones sociales, económicas y culturales (Ajuntament de Lleida et al., 1999). Las ciudades medias son “asentamientos ligados a redes de infraestructuras que

conectan redes locales, regionales y nacionales e, incluso, algunas, con fácil acceso a las internacionales” (Ajuntament de Lleida et al., 1999, p. 43). A través de ellas se canalizan las demandas y necesidades de amplias capas de población. A lo que cabe agregar el criterio de tamaño o talla demográfica, que varía según el contexto: en Europa están entre 20 000 y 500 000 habitantes y en América Latina entre 50 000 y un millón de habitantes, esta última se divide en dos categorías: las menores de 500 000 personas, y las mayores de 500 000 hasta un millón de habitantes (Jordán y Simioni, 1998).

En la investigación se utiliza el método inductivo por partir de una realidad singular como es el proceso de transformación territorial de Montería, como una ciudad intermedia. El tipo de investigación explicativa da respuesta al por qué de las transformaciones sociodemográficas, urbanas y la base económica de Montería y sus relaciones con el sistema urbano regional y nacional. El enfoque investigativo es cualitativo en tanto describe y explica datos sobre atributos y cualidades relacionadas con las variables población, economía y cambios en el espacio urbano.

La información recolectada es primaria y secundaria con base en la observación en campo de las transformaciones territoriales (urbanas y base económica), y secundarias, tanto urbanas como sociodemográficas (evolución demográfica, población urbana, rural y total) según los datos del Plan de Ordenamiento Territorial de Montería 2002-2015, Censos DANE (1964-1973-1985-1993-2005), la Distribución territorial de la población del Caribe colombiano 1964-2012, Informe de rendición de cuentas de la Administración municipal 2014, Plan de Acción de Montería *Ciudad amable y sostenible*, y otros.

Los resultados evidencian tasas de crecimiento intercensal de Montería medio, jalonado por la recepción de población que procede del resto del departamento de Córdoba producto del conflicto armado y las inundaciones; la especialización de bienes y servicios a escala regional, manteniendo relaciones funcionales con municipios cercanos, de influencia inmediata y mediata, que trasciende el departamento de Córdoba por estrechar vínculos con el Urabá antioqueño, la Mojana y la Sabana sucreña, el Bajo Cauca antioqueño y las ciudades capitales del Caribe colombiano (Sincelejo, Cartagena, Barranquilla, entre otras).

Las relaciones funcionales urbano-rurales y urbano-regionales de Montería se crean en los ámbitos económico y social como causa del intercambio de

productos agrícolas cultivados en corregimientos de Montería (cítricos, coco, berenjena, yuca, ñame), que se comercializan en la cabecera municipal y el ganado (primer productor en la región Caribe colombiano), enviado a diferentes departamentos. A su vez, los centros comerciales, los servicios de salud, educación y finanzas, posibilitan la interacción espacial de la capital cordobesa con el resto de Córdoba, Sucre, el Urabá antioqueño (Arboletes, Necoclí, Turbo, Apartadó) y el Bajo Cauca (Caucasia). Así mismo, Montería estrecha vínculos funcionales con Barranquilla, de salud, educación y comercio; también con Cartagena en salud, recreación, turismo y educación, y con Sincelejo: trabajo y comercio.

En el contexto urbano, el Plan de Acción de Montería *Ciudad amable y sostenible* (2015) plantea cuatro ejes estratégicos: 1) El río corredor de inclusión y activo productivo. 2) El río articulador del ordenamiento urbano. 3) Montería resiliente: el camino al bienestar. 4) Monterianos por Montería: hacia una hacienda moderna y transparente (Agence Française de Développement, BID; Alcaldía municipal de Montería, Findeter y Ministerio de Hacienda, 2015).

De estos cuatro, dos ejes son de interés en este artículo: el río como corredor de inclusión y activo productivo, y el río articulador del ordenamiento urbano. El primer eje propone un corredor ecológico del Sinú a través del parque ecoturístico de la Ronda del río Sinú y la intervención de más de 83 parques a través de los que se ha recuperado el espacio público. Se concibe la inserción de la oferta turística regional a través del diseño de productos turísticos (paseos por el río, destinos de playa próximo y dotación turística e infraestructura fluvial), la construcción de equipamientos (terminal de transporte, internacionalización del aeropuerto, entre otros).

El segundo eje proyecta intervenciones físicas en el territorio con la articulación de los componentes ambientales y urbanos, principalmente en el Centro tradicional y en el costado occidental (área de influencia inmediata del mismo). En este sentido, busca la conexión de corredores verdes con la articulación de parques y otros espacios, como los culturales, y el sistema de movilidad (la gestión del tráfico para facilitar la circulación libre de congestión y tráfico). Se plantean acciones de mejoramiento integral con el propósito de lograr transformación social y espacial de la ciudad, como ha sucedido con la implementación de la estrategia urbana “barrio mercado”,

que contribuye en la consolidación del sector, toda vez que se han diseñado espacios para el disfrute de la naturaleza (espacio público), el comercio y la cultura.

### **Distribución espacial de la población en 15 ciudades del Caribe Colombiano 1993-2005**

La concentración de la población en el Caribe colombiano, a partir del último período intercensal 1993-2005, giró en torno a las ciudades capitales y sobresale, en primer lugar Barranquilla y, en segundo lugar Cartagena, con 990 547 habitantes y 516 231 habitantes en el año 1993, respectivamente, pasando en el 2005 a tener 1 142 312 y 842 212 personas, lo que marca la tendencia a la bicefalia urbana. En este contexto, Montería ocupó el sexto lugar en tamaño poblacional en el primer año (1993) con 286 313 habitantes, es decir, descendió un puesto en 2005 con 286 313 y fue superada por Valledupar con 299 065 personas (DANE, 1993; DANE, 2005). A 2010 el DANE proyectó una población municipal de 409 476 habitantes en el Boletín Censo General 2005.

En la actualidad la capital cordobesa alberga 490 935 habitantes y en proyección a 2020 se espera alcance 505 334 personas, según el censo del DANE (2018). En un horizonte de tiempo mayor, a 2032 se proyecta un millón de habitantes, de acuerdo con la revista *Semana* (2018) en el artículo “La década que construyó Montería el futuro: Montería 2008-2018”, la cual se apoya en investigación realizada por la Universidad de New York.

Según la Alcaldía de Montería (2010), en lo que se refiere al municipio, se ha mantenido en crecimiento medio entre 2.6 y 4.0 según la tasa de crecimiento anual durante los dos últimos censos 1985-1993 y 1993-2005 (Figuras 3.1 y 3.2). Es oportuno manifestar que, desde la década de 1970, existe la tendencia hacia la concentración mayor de la población en la cabecera municipal, con 70 531 habitantes y en el resto 53 374, en relación con el total de 123 905 personas, como lo precisa Garnica (2009). Este comportamiento demográfico dio inicio al reparto desigual de la población entre el área urbana y rural de Montería, lo que no ha cesado sino por el contrario, ha ido en aumento, pues como registra el DANE en el censo 2018, del total poblacional (490 935 personas), 388 499 se concentran en la cabecera municipal y 102 436 en el resto (área rural) (DANE, 2018).



Montería: una ciudad intermedia del Caribe Colombiano,  
en proceso de transformación territorial 2000-2018

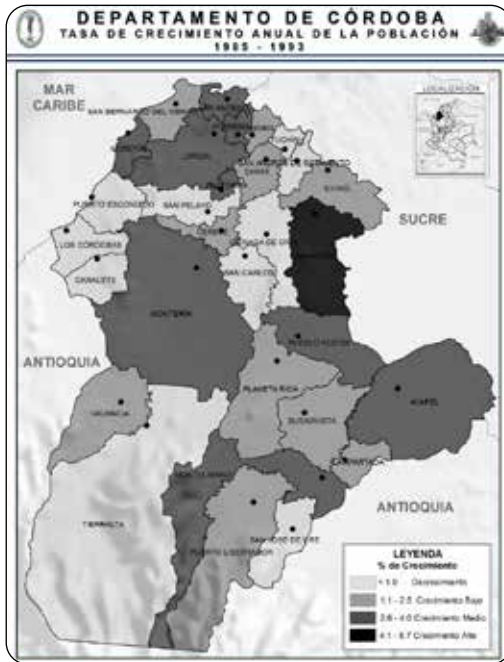


Figura 3.1. Tasa de Crecimiento Anual de la población en el departamento de Córdoba 1985-1993. Tomado de Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial 2002-2015, Alcaldía municipal de Montería (2010).



Figura 3.2. Tasa de Crecimiento Anual de la población en el departamento de Córdoba 1993-2005. Tomado de Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial 2002-2015, Alcaldía municipal de Montería (2010).

En general, Montería recibe población procedente del área rural y del departamento de Córdoba. En el primer caso, por causa de los bajos niveles de vida, el modelo económico ganadero extensivo, la baja productividad agrícola y el conflicto armado en el sur de Córdoba y las zonas litorales del mismo. Y en el segundo, las inundaciones del río Sinú en la cuenca Media y Baja ocasionaron desplazamientos; además de las expectativas de vida que produce el municipio en su condición de capital por la especialización en la oferta de bienes y servicios en los contextos regional y urbano, con municipios cercanos de influencia inmediata y mediata.

### **Transformaciones urbanas de Montería 2000-2018**

A finales del siglo XX, Montería reflejaba la realidad de una ciudad latinoamericana, que es desprovista de servicios públicos domiciliarios en cobertura y calidad (alcantarillado, energía, acueducto), de escasez de espacio público (andenes, parques, escenarios deportivos), invasiones en la periferia, déficit cuantitativo de vivienda, ausencia de sistema de transporte público urbano, insuficiencia de vías pavimentadas, la existencia de la plaza de mercado central en estado de deterioro físico y problemas de higiene, la obsolescencia del aeropuerto Los Garzones, la escasa oferta de centros comerciales y almacenes de grandes superficies, así como, el predominio del crecimiento horizontal de la ciudad.

A comienzos del nuevo milenio, en Montería las coberturas de servicios públicos domiciliarios eran algo desalentadoras, en especial el alcantarillado con una cobertura del 25 % y el resto, acueducto y energía, del 90 % cada una (Alcaldía municipal de Montería, 2010), con problemas de calidad, pues eran muy frecuente la intermitencia en su prestación, lo que desincentivó la localización de empresas comerciales e industriales.

En consecuencia, a comienzos del siglo XXI Montería inició su proceso de transformación urbana producto de la iniciativa de las administraciones local, departamental y nacional. En el período 2012-2015 aumentó la cobertura de alcantarillado al 90 % y la de acueducto al 100 % (Proactiva Aguas de Montería S.A, y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2018). En cuanto a espacio público, en 2004-2007 se inició el proyecto construcción del parque Lineal Ronda del Sinú en el centro (800 m aproximadamente) entre las calles 22 y 33 (Alcaldía municipal de Montería, 2010), lo

que significó el comienzo de las transformaciones urbanas de Montería en lo concerniente a espacio público.

En el plano comercial, también, entre 2004-2007, se empezaron a localizar almacenes de grandes superficies como Carrefour, el Éxito y Olímpica. A la fecha, existía el centro comercial Alamedas del Sinú –primera fase y Plaza La Castellana–. A su vez, se recuperó el espacio público sobre la avenida Circunvalar que dio origen a la avenida de La Ciudadanía, se construyó el puente Segundo Centenario en la calle 41 y se prolongó la misma en 2 km hasta la salida hacia el municipio de Planeta Rica (Figura 3.3). De acuerdo con Serrano (2010) en la noticia del *Universal* “El presidente Uribe deja transformado a Córdoba”. Entonces la calle 41 comunica la margen derecha del río Sinú con la Izquierda y se constituye un eje de comunicación vial-regional de salida hacia los municipios litorales de Córdoba y Antioquia.



Figura 3.3. En el panel (a) está el Puente Segundo Centenario. En el panel (b) se tiene la ampliación de la calle 41. Las fotografías son el resultado del trabajo de campo realizado en 2018.

Entre 2008 y 2011 se continúa con la ampliación del Parque Lineal Ronda del Sinú en su costado norte hasta completar en total con el centro y norte casi 3 000m (Figura 3.4), el Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial 2002-2015 reconoce el déficit cuantitativo de espacio público  $1,63\text{m}^2/\text{háb.}$  (Alcaldía municipal de Montería, 2010). Para este período la ciudad contaba con 15 km, lo que cambió en 2015 al pasar a 67 km y 32 km de ciclorrutas, para dar importancia al transporte alternativo y sostenible (Alcaldía municipal de Montería, 2017).



Figura 3.4. En el panel (a) está el Parque Lineal Ronda del Sinú Norte. En el panel (b) está el Parque Lineal Ronda del Sinú Centro. Las fotografías son el resultado del trabajo de campo realizado en 2018.

Para 2008 y 2011 se realizaron los estudios de diagnóstico e implementación del sistema estratégico de transporte público urbano liderado por Fonda (Fondo Nacional de Desarrollo) y la Universidad Nacional de Colombia, 2007 por la necesidad que existía de organizar el transporte público urbano, que era prestado por empresas locales con un parque automotor obsoleto,

infraestructura deficiente, contaminación, altos tiempos de viaje y, en algunos casos, ineficiencia en las rutas ofrecidas. Se logró reemplazar el parque automotor por Metrosinú (uso de tarjeta de transferencias y recarga de pasajes) y se amplió la cobertura de rutas urbanas e interveredales (Kilómetro 12, Patio Bonito y Nueva Lucía), aunque aún existen algunos sectores de la ciudad sin cubrimiento por el Estado y la configuración del entramado vial es inadecuada (30 km en buen estado).

Igualmente, en el período 2008-2011 se construyeron tres megacolegios (Los Araújos, Los Colores [Figura 3.5] y Los Nogales) en sectores deprimidos de la ciudad (sur), se amplió la cobertura educativa y la calidad del servicio educativo. Conforme con el periódico *El Universal* en la noticia “Makro abrió en Montería y generó 150 nuevos empleos”, por Serrano (23 de octubre de 2010), comercialmente surgió un almacén de gran superficie que aportó al crecimiento comercial con 11 000 m<sup>2</sup> (Figura 3.5).



Figura 3.5. En el panel (a) se tiene el Megacolegio Los Colores. En el panel (b) está el Almacén Makro. Las fotografías son el resultado del trabajo de campo realizado en 2018.

Para 2008-2011, en el norte de Montería apareció la zona rosa “Pasaje del Sol” con restaurantes y discotecas exclusivas para los estratos socioeconómicos altos, mientras la calle 41 entre las carreras 6 y 11 se convertía en otra zona rosa en la que confluyen personas de niveles socioeconómicos medio y bajo.

Más adelante, en 2014, por iniciativa del BID y Findeter, seleccionaron a Montería para participar del proyecto *Ciudades Sostenibles y Competitivas* porque su población está entre cien mil y 2.5 millones de habitantes, con el fin de planear la ciudad a treinta años y de mejorar las condiciones de sostenibilidad, entre otros.

En el marco de esta iniciativa se elaboró el Plan de Acción constituido por los cuatro ejes estratégicos ya mencionados: 1) El río corredor de inclusión y activo productivo. 2) El río articulador del ordenamiento urbano. 3) Montería resiliente: el camino al bienestar. 4) Monterianos por Montería: hacia una hacienda moderna y transparente. En lo que nos interesa, el primero busca aprovechar el potencial ambiental (parque ecoturístico Ronda del Sinú) y agrícola (parque agroalimentario) del territorio como una estrategia de integración metropolitana de generación de valor agregado. También, promueve la inclusión de la oferta turística de Montería en el contexto regional a través de equipamientos y espacios atractivos para los visitantes (Agence Française de Développement, BID, Alcaldía Municipal de Montería, Findeter y Ministerio de Hacienda, 2015).

Para los mismos autores, el segundo eje estratégico concibe al río articulador del ordenamiento urbano como protagonista de sus intervenciones físicas, con propuestas conducentes a que sus componentes ambientales y urbanos permeen otros sectores de la ciudad. Se propone un centro vivo, ampliado e integrado por el río Sinú para rescatar el elemento hito y de consolidación urbana. Esto se ha venido haciendo mediante cuatro intervenciones: a) El Plan Integral para la recuperación del Centro tradicional; b) la revitalización del espacio público; c) la restauración del mercado central a través de la implementación de la estrategia urbana integral de barrio mercado; y d) cerrando brechas desde las dos orillas.

- a) El Plan Integral para la recuperación del Centro tradicional se basa en el Plan Centro (Fondo Nacional de Desarrollo - Fonade, 2007) y

su incorporación en la revisión y ajuste al POT de Montería 2002-2015. Planteó la recuperación y puesta en valor de este sector de la ciudad mediante procesos de renovación urbana y recuperación del espacio público, llevados a cabo entre 2012 y 2015 (Figura 3.6). Además de la actualización de este plan y la adopción de instrumentos de planificación y de gestión del suelo para el Centro tradicional para permitir la reglamentación de su potencial de desarrollo (ha tenido poco avance en su ejecución).

- b) La revitalización del espacio público para renovar el centro histórico de Montería, razón por la cual se han continuado las obras de la Ronda hasta la calle 41 con avenida Primera, pasando por el muelle turístico, la plazoleta María Varilla (2012-2015) (Figura 3.6) y los alrededores del mercado central, que históricamente estuvieron invadidos por vendedores informales, quienes fueron reubicados en el mercado del Oriente y en Villa Cielo.
- c) La restauración del mercado central, a través de la implementación de la estrategia urbana integral de barrio mercado, para consolidar este sector y ofrecer espacios de calidad para los habitantes y visitantes y que permita gozar de la naturaleza, el río y la Ronda. En el período 2012-2015 se ha logrado la construcción del centro cultural y artesanal del río (complementa el diseño Ronda del Sinú) y queda pendiente la plaza de los 4 patios, el paseo de los Libros, la recuperación de los bordes urbanos y del mercado central.



(a)



(b)

*Figura 3.6.* En el panel (a) se tiene la recuperación de espacio público en la carrera segunda. En el panel (b) se muestra la revitalización del espacio público en el centro y renovación urbana (plaza María Varilla y muelle turístico). Las fotografías son el resultado del trabajo de campo realizado en 2018.

Así, el centro tradicional será un punto de partida y también trascenderá la margen izquierda a través de corredores verdes que se conecten con el sistema de movilidad, que permitirán la integración de zonas que necesitan mejoramiento integral para cerrar brechas sociales. Se busca volver la mirada hacia el río con el fin de darle un frente amable y aprovechar el potencial que ofrece como red ambiental, de movilidad y de tejido urbano (Agence Française de Développement, BID; Alcaldía Municipal de Montería, Findexter y Ministerio de Hacienda, 2015).

- d) Cerrando brechas desde las dos orillas, en la margen izquierda y en Canta Claro. La primera área es de las más bajas en coberturas de equipamientos e infraestructuras y en especial, de comercio y servicios especializados (Alcaldía municipal de Montería, 2010). Por eso, entre 2012-2015, se iniciaron las obras civiles del centro cívico de la margen izquierda para desconcentrar las funciones administrativas del Centro tradicional y el diseño de espacio público de la Ronda en ese costado de la ciudad, finalizando su construcción en la administración (2016-2019) en una longitud de 220 m, como lo publica el artículo en *El Herald* “Comienza la construcción de la margen izquierda de la Ronda del Sinú de Montería” (Redacción regionales, 2016). De este modo, la margen izquierda empezó a dinamizarse en términos funcionales porque ofrece sus servicios a sectores de la po-



blación que han dependido históricamente de la oferta de comercio y servicios del Centro.

Tanto en el Poblado y en el Dorado (margen izquierda) como en Canta Claro, se busca mejorar las condiciones de habitabilidad a través de operaciones urbanísticas de mejoramiento integral de barrios, lo que producirá transformaciones físico-espaciales y socioeconómicas en la ciudad, dadas las condiciones de habitabilidad actuales. Entre 2012-2015 el espacio público se construyó entre Canta Claro y La Pradera, 9800 m de parque lineal, lo que benefició a 35 000 habitantes (Alcaldía municipal de Montería, 2014), esto ha dinamizado la zona y mejorado la calidad de vida por disponer con un espacio de ocio, deporte y entretenimiento.

Con respecto al segundo eje estratégico derivado del Plan de Acción de Ciudad Sostenible, el río como articulador del ordenamiento urbano, Zea y Palau (2018) explican en el artículo “El Transmilenio del Río Sinú”, publicado en *Semana.com*, que el componente de Movilidad Equilibrada propone el proyecto Línea Azul que consiste en un sistema de transporte público fluvial por el río que conectará el sur, centro y norte desde Los Colores hasta los Garzones. Se integrará con el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) y los modos no motorizados para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Cabe anotar, que la ciudad de Montería ha creado condiciones para la mitigación del cambio climático, pues, desde el 2011 cuenta con el Plan Maestro de Cambio Climático Ciudad Verde 2019 (PMCC). Si bien, se articula directamente con el tercer eje del Plan de Acción *Ciudades Sostenibles y Competitivas*, tras la propuesta de ser una urbe más resiliente, en lo ambiental y en la oferta de servicios básicos para su población (acueducto, alcantarillado, energía), sus retos (15) y desafíos pendientes por cumplir, no están desarticulados con los dos primeros: el río corredor de inclusión y activo productivo, y el río articulador del ordenamiento urbano.

La anterior afirmación se soporta en Aguilar (2013), quien identifica los retos y desafíos como: reducir un 20% las emisiones de CO<sub>2</sub>, alcanzar el 20% en el reciclaje de residuos sólidos, construir parques, aumento de las zonas verdes (Plan maestro de parques), ampliar la ronda del Sinú, la gestión del recurso hídrico, la producción agropecuaria, la promoción de la movilidad y la construcción urbana sostenible, entre otros.

Al dar continuidad a las obras y acciones realizadas en la ciudad durante el período 2012-2015, éstas trajeron consigo transformaciones urbanas en Montería, como ocurre con la construcción de parque lineal Las Golondrinas (en la zona sur de la ciudad) (Figura 3.7), deportivos y recreativos en un área de 144 842 m<sup>2</sup>, y la recuperación de 26 124 m<sup>2</sup>, y la construcción de la primera fase del estadio de fútbol Jaraguay, la construcción del supermercado popular de Oriente y de proyectos de viviendas de interés social (VIS) en el sur, como: 3000 m<sup>2</sup> en la urbanización Los Recuerdos, 1600 m<sup>2</sup> en La Gloria (Figura 3.7), 324 m<sup>2</sup> en Finzenú, lo que implica el registro de un aumento en los metros cuadrados de construcción entre el 2011 y el 2014 de menos de 50 000 a casi 300 000 (CENAC, 2014). Aunque durante 2015-2016 se construyeron 200 000 m<sup>2</sup> en VIS, (CENAC, 2016); de 25 km de vías urbanas rehabilitadas en el Centro, sur y occidente, y en el oriente del anillo vial –variante Ranchos del INAT– (Alcaldía municipal de Montería, 2014). Y en el contexto rural, la ampliación vial a doble calzada Montería-Planeta Rica hasta el Kilómetro 15.



(a)



(b)



Figura 3.7. En el panel (a) se tiene el Parque lineal Las Golondrinas. En el panel (b) está la Urbanización Los Recuerdos (VIS). El panel (c) está la Urbanización La Gloria (VIS). Las fotografías son el resultado del trabajo de campo realizado en 2018.

Desde el punto de vista comercial, se construyó la segunda fase de Alamedas del Sinú, centro comercial que ocupa una superficie significativa en la ciudad con 42 000 m<sup>2</sup> con más de 160 tiendas. También, la primera etapa del centro comercial Buenavista, cuya área es de 37 500 m<sup>2</sup> con más de 190 tiendas, y Homecenter en el norte de la ciudad, lo que denota una tendencia de la conformación de la segunda centralidad en Montería, después de la principal que constituye el Centro tradicional.

En el período 2016-2019, en la ciudad de Montería se entregaron las obras de escenarios deportivos que prestan servicios urbanos y regionales y se puso en funcionamiento el estadio Miguel Happy Lora y la Villa Olímpica –12 ha–, diseñada para nueve disciplinas diferentes: patinaje, natación, tenis, fútbol, baloncesto, voleibol y demás, según lo escrito por la revista *Semana* (5 de mayo 2018) en el artículo “Las obras que le cambiaron la cara a Montería”.

También, se llevó a cabo la segunda fase del estadio Jaraguay (tribuna oriental) que completa una capacidad de acogida de 12 000 personas; la modernización y ampliación del terminal aéreo, teniendo en cuenta su carácter internacional, el cual logra movilizar cerca de un millón de pasajeros al año, como afirma Eduardo García (2018) en el artículo *Entregan obras de ampliación y modernización en el aeropuerto internacional de Montería*.

Es necesario citar a Félix Manzur Jattin (2018), presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Montería, quien redactó para la revista *Semana*

el artículo “Progreso ejemplar”. En este sostiene que Montería es una de las ciudades con mayor crecimiento y desarrollo en los últimos años por impulsar la sostenibilidad ambiental, la expansión comercial y agroindustrial, la construcción, la ampliación de parques, zonas verdes y el ecoturismo.

En este sentido, el Plan de Desarrollo municipal 2016-2019 “Montería Adelante” diseñó el programa Montería Ciudad Verde, que se ha armonizado con el Plan Maestro de Cambio Climático Ciudad Verde 2019 (PMCC), tras constar de cuatro ejes estratégicos: 1) Verde urbano y biodiversidad, 2) movilidad sostenible, 3) ambiente sano, y 4) Agrópolis del Sinú, encaminados al desarrollo sostenible integral de todos los sectores de la ciudad en un horizonte de tiempo para 2032, como lo señala la misma revista Semana (2018) en la noticia “Para 2032 Montería se consolidará como una ciudad sostenible”.

En este dinamismo del desarrollo, Manzur (2018) expone que:

En enero de 2017 se renovaron 1374 matrículas de establecimientos y empresarios, mientras que en el mismo período de 2018 fueron 1474, de las cuales 1290 corresponden a personas naturales, cinco a empresas unipersonales, 14 a sociedades limitadas, seis a sociedades anónimas y 152 a sociedades de acciones simplificadas, entre otras categorías (p. 42).

Eduardo García (2017) en la noticia “Jerónimo Uribe inauguró el más grande centro comercial en Montería”, expresa que en ese año fue inaugurado el centro comercial Nuestro con 38 000 m<sup>2</sup> con 150 locales comerciales, que está ubicado en el suroeste de la ciudad.

En 2018 se ha dado apertura a seis tiendas de bajo costo Ara, localizados en Chuchurubí, Urbina (Centro), El Dorado, Rancho Grande (occidente o margen izquierda), el Mora y La Gloria (sur). A su vez, de Justo y Bueno en Villa del Río, Costa de Oro, Nariño, lo que hace evidente la transformación de los patrones de consumo, puesto que parte de la población deja de comprar en las tiendas de barrio.

### **Base económica de Montería y su relación con el sistema urbano-regional**

Montería es un municipio emplazado en la cuenca media del río Sinú con una extensión de 320 782 ha. Posee un área rica en humedales como Martinica, El Reparo, La Trampa, El Cerrito, Corazones, El Playón, Sabanal,

El Deseo, Betancí y otros, que sirven de amortiguamiento en las épocas lluviosas y favorecen la aptitud de los suelos para el desarrollo de la agricultura, aunque se han visto afectados por la acción antrópica mediante procesos de transformación total, perturbación severa o puntual (Godoy y Garnica, 2013).

El municipio de Montería está conformado por 29 corregimientos dedicados principalmente a la producción agrícola de naranja, limón, coco, plátano, berenjena, fríjol y yuca; y la producción ganadera de carne.

Dentro de su base natural están las ramificaciones de la cordillera occidental en el departamento de Córdoba: la Serranía de Abibe (en su costado occidental) y la Serranía de San Jerónimo (en su parte oriental). Ambas aportan producción hídrica puesto que representan áreas de nacimiento de quebradas y arroyos que depositan sus aguas al río Sinú y al complejo de humedales de la zona, y surte a las poblaciones de sus corregimientos.

El entorno regional de Montería muestra, hacia el sur, al Parque Nacional Natural Paramillo, “es la estrella fluvial más importante del departamento de Córdoba, por encontrarse el nacimiento de los ríos Sinú y San Jorge, por lo que la economía de las subregiones media y baja de estas cuencas, dependen de lo que sucede con la fábrica de agua” (Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia - UAES-PPN de Colombia, 2005, p. 17). Su diversidad de pisos térmicos (de 125 a 3960 m.s.n.m.), posibilita la presencia de ecosistemas estratégicos, como: páramos, bosques de niebla, planos inundables, acompañados por bosques húmedos tropicales (UAESPPN de Colombia, 2005).

También, como se aprecia en la Figura 3.8, al sur, Montería se relaciona espacial y funcionalmente con el Bajo Cauca (Caucasia, El Bagre, Zaragoza, Tarazá y Cáceres). Igualmente, interactúa hacia el occidente con el Urabá antioqueño (Arboletes, Necolí, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó).

De forma similar, Montería presenta vínculos funcionales hacia el norte con el entorno regional de Sucre, sobre todo con la capital Sincelejo, Corozal, Morroa y los municipios de La Mojana (San Marcos, Magangué, Caimito, Sucre, San Benito Abad, Achí y Sucre), entre los cuales se comparte producción agropecuaria y autopartes. En general, las poblaciones procedentes de estas municipalidades visitan a Montería para abastecerse de comercio

especializado y servicios financieros, de salud, educación y transporte aéreo (aeropuerto en el caso de Sincelejo).

De igual forma, existe el intercambio comercial, portuario y turístico con Urabá antioqueño, porque Montería aporta mano de obra que labora en la zona bananera, en equipamientos de salud y comercio, y población que aprovecha el potencial del turismo en Turbo y Necoclí para su diversión y ocio.

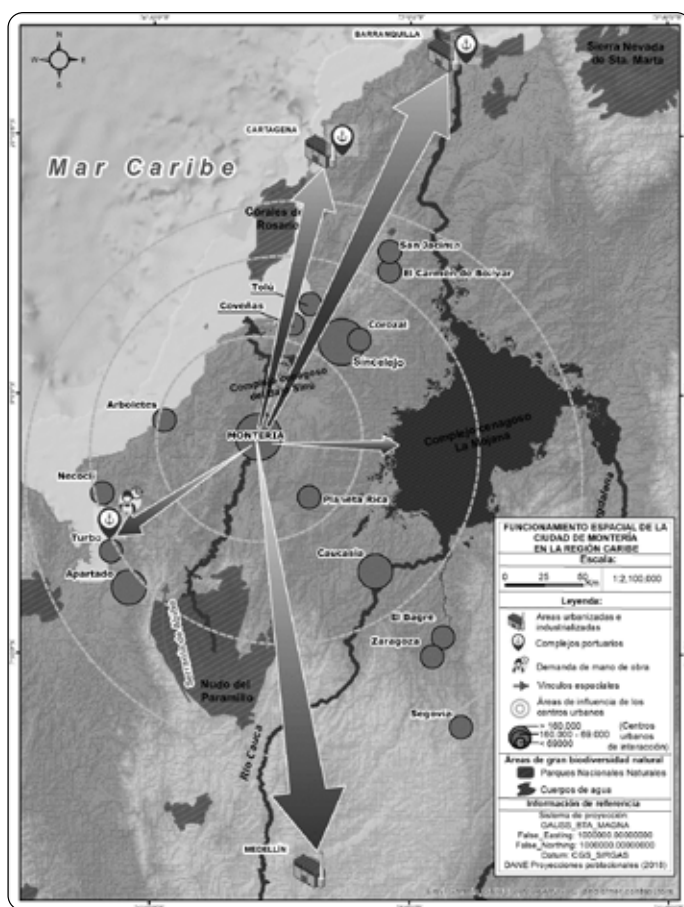


Figura 3.8. Funcionamiento espacial de la ciudad de Montería en la región Caribe.

Particularmente, Córdoba es el segundo proveedor de productos que son comercializados en Montería al distribuir 20 productos que provienen de 13 municipios (Tabla 3.1).

Montería: una ciudad intermedia del Caribe Colombiano,  
en proceso de transformación territorial 2000-2018

**Tabla 3.1**

*Compra de productos de la Plaza de Mercado de Montería.*

Departamento	Municipios	Productos
Córdoba	Valencia - Puerto Escondido - Los Córdobas - Moñitos - Tierralta - Chinú - Ciénaga de Oro - Planeta Rica - Lorica - Cereté - Buenavista - San Carlos	Plátano - Yuca - Ñame - Papaya - Maracuyá - Canalete - Mango - Naranja - Guanábana - Ají - Pepino - Tamarindo - Coco - Nispero - Berenjena - Habichuela Larga - Guayaba Agria - Dulce - Queso

*Nota:* Revisión y ajuste del POT de Montería 2002-2015 con base en información recolectada en la Plaza de mercado 2008.

La producción ganadera también se destaca en la economía nacional. De acuerdo con el inventario pecuario 2014 registrado en el 3<sup>er</sup> Censo nacional agropecuario, en Córdoba el hato ganadero es de casi 2 000 000 cabezas de ganado (1 956 117 con el 9,1 % del total nacional), del cual el 20,2 % lo concentra Montería, y diez municipios concentran el 50,1 %, como son: Planeta Rica, Sahagún, Tierralta, Lorica, Buenavista, Montelíbano, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador, Ayapel y Ciénaga de Oro (Federación Nacional de Ganaderos y Fondo Nacional del Ganado, 2014).

Córdoba ocupa el segundo puesto después de Antioquia (2 289 770 con el 10,6 % del total en Colombia). El tercero es Casanare, con un valor porcentual del 8,5 % con 1 826 783 cabezas de ganado, cuarto Meta con el 7,5 % (1 620 187), quinto Cesar con 6,7 % (1 446 184) y sexto Santander con el 6,5 % con 1 404 461 (DANE, 2016a).

De acuerdo con lo anterior, en el Caribe colombiano Córdoba es el primer productor ganadero (9,1 %, que ostenta 1 956 117 cabezas de ganado), por encima de Cesar (6,7 % corresponde a 1 446 184), Magdalena (5,3 % cuyo valor es 1 138 740), Bolívar (4,1 % con 885 113), La Guajira (1,5 % con 329 571) y Atlántico con 1,0 % (215 509 cabezas de ganado) (DANE, 2016a).

En indicadores socioeconómicos, Montería fue la ciudad que más redujo la pobreza monetaria y extrema. De 34,8 % en 2013 se ubicó en 20,9 % en el 2014, es decir, disminuyó 13,9 % y de 6,5 % pasó a 1,4 %, respectivamente, con una reducción de 5,1 %. Sin embargo, entre 2015 y 2016, aumentó porcentajes de 25,2 % y 31 % (DANE, 2016b).

En general, en su dimensión urbana y regional, Montería es visto como un centro prestador de comercio y servicios porque adquirió relevancia

urbano-regional de Córdoba y el Caribe colombiano y antioqueño, por la oferta de infraestructura y equipamientos de gran cobertura y de la demanda servida por los mismos, que abarca una población aproximada de 3 000 000 de habitantes.

Pese a lo anterior, autores como ONU - Hábitat Colombia, Findeter, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2015), en su estudio “Primer reporte del estado de las ciudades en Colombia: Camino hacia la prosperidad urbana”, plantean que el principal reto económico de Montería, Sincelejo y Valledupar es:

Aprovechar sus economías de aglomeración y las ventajas comparativas que pueden generar o mejorar. Los flujos regionales se deben examinar con el fin de buscar formas de potenciarlos, desde dos puntos de vista: la ampliación del mercado y la complementariedad productiva (p. 85).

Así, Montería está llamada a mejorar su productividad y competitividad, y fortalecer su dimensión urbano-regional a través del aprovechamiento de sus recursos territoriales (naturales y humanos) en pro del desarrollo local, urbano y territorial, y el establecimiento de redes con las otras ciudades.

## **Conclusiones**

En la actualidad, Montería se visualiza como una ciudad intermedia con participación en las agendas nacionales y globales referidas a estudios sobre el Plan Centro, el Plan de Acción de Ciudad Sostenible y Emergente, Plan Maestro de Cambio Climático y estado de ciudades, por parte de agentes del desarrollo como: Fonade (2007), Agence Française de Développement, BID, Findeter, Ministerio de Hacienda (2015); Fonade y Universidad Nacional de Colombia (2008-2011), Aguilar (2013); BID y Findeter (2014), ONU - Hábitat Colombia, Findeter, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2015).

Lo anterior, no deja de lado la inclusión de la ciudad de Montería en las agendas locales de las administraciones municipales que, de manera continua en los cuatro últimos períodos (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y



2016-2019), han materializado obras e infraestructuras de desarrollo urbano y regional con impacto ambiental, social, económico y político, lo que evidencia, a través del tiempo, su progreso y avance, aunque no resulte suficiente ante la realidad cambiante y compleja que afrontan las ciudades latinoamericanas (Azan, 2018) frente a los impactos de las migraciones, las transformaciones sociales, la diversificación económica, el crecimiento y la gobernanza.

Montería concentra alrededor de 460 000 habitantes y en el nuevo milenio ha empezado a destacarse, a la par de otras ciudades de Colombia y el Caribe, por su interacción e intermediación con otros territorios. Es así que la capital cordobesa juega un papel fundamental en el mundo urbanizado puesto que impulsa patrones de sostenibilidad (Azan, 2018).

Montería es una ciudad que, en los últimos 18 años, ha experimentado cambios urbanos significativamente en el tema de la ampliación de coberturas de servicios públicos domiciliarios (acueducto y alcantarillado), la generación y recuperación de espacio público, la construcción de infraestructuras, equipamientos y obras civiles; la organización del transporte público urbano y la modernización del aeropuerto Los Garzones.

En términos económicos, sigue siendo una de las ciudades más desiguales en el país a pesar de que ha hecho esfuerzos en la reducción de sus índices de pobreza monetaria y extrema. Tiene una vocación agropecuaria que ocupa posiciones relevantes en la economía nacional y regional del Caribe colombiano en producción ganadera y agrícola (plátano, yuca, maíz amarillo y maíz blanco), sin embargo, se destacan el comercio y los servicios.

Montería le apuesta a convertirse en capital región que tiene área de influencia en Córdoba, Sucre, La Mojana, Urabá antioqueño y el Bajo Cauca, en tanto concentra alrededor de 3 000 000 de personas. La interacción espacial y funcional, por un lado, está dada por la oferta de comercio y servicios especializados de salud, educación, transporte, alojamiento, logística, entre otros, que existen en Montería. Por otro lado, por el intercambio de productos agropecuarios (Montería-La Mojana), aporte de mano de obra y turismo (Montería-Urabá) y otros.

Estudios recientes exponen que Montería, a pesar que ha logrado avanzar en términos de desarrollo urbano y regional, aún debe disminuir la

desigualdad social que impera, así como fortalecer las economías de aglomeración y las ventajas comparativas para ampliar su mercado y complementar su productividad.

## Referencias

- Agence Française de Développement, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Alcaldía Municipal de Montería, Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y Ministerio de Hacienda. (2015). *Plan de Acción 2032 Montería sostenible de cara al río Sinú*. Montería, Colombia. Recuperado de [https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/monteria\\_baja](https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/monteria_baja)
- Aguilar, E. (2013). El Plan “Montería Ciudad Verde 2019”. Avatares de la gestión del cambio climático en la ciudad intermedia de Colombia. *Cuaderno ciudades colombianas y cambio climático*. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/experienca/fiche-experienca-32.html>
- Ajuntament de Lleida, Unesco, UIA y Ministerio de Asuntos Exteriores. (Eds.) (1999). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Recuperado de [http://www.ceut.udl.cat/wp-content/uploads/5.BOOK1\\_.pdf](http://www.ceut.udl.cat/wp-content/uploads/5.BOOK1_.pdf)
- Alcaldía Municipal de Montería - Secretaría de Planeación. (2010). *Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial-POT-2002-2015*. Montería, Colombia. Recuperado de <https://es.slideshare.net/jenavi/diagnostico-pot-2002-2015-parte-i>
- Alcaldía Municipal de Montería - Secretaría de Planeación. (2011). *Plan Maestro de Cambio Climático Montería Ciudad Verde 2019*. Recuperado de [https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosMarinosCosterosyRecursosAcuatico/PICC\\_CIUDAD\\_VERDE\\_MONTERIA.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosMarinosCosterosyRecursosAcuatico/PICC_CIUDAD_VERDE_MONTERIA.pdf)
- Alcaldía Municipal de Montería - Secretaría de Planeación. (2014). *Rendición de cuentas Carlos Eduardo Correa Escaf, alcalde de Montería*. Recuperado de <https://monteria.gov.co/docs/rendicion-2014.pdf>
- Alcaldía Municipal de Montería. (2017). *Informe de gestión alcalde 2012-2015*. Recuperado de <https://www.monteria.gov.co/documentos/223/rendicion-de-cuentas-2015/>
- Ángel, S., Vasconez, J., y Galarza, N. (2013). *Iniciativa para la Expansión Urbana Ordenada en Colombia: Informe de avance*. Universidad de Nueva York.
- Azan, S. (3 de agosto de 2018). Ciudades intermedias trampolín del desarrollo sostenible. Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de <https://www.caf.com/es/conocimiento/blog/2018/08/ciudades-intermedias-trampolin-del-desarrollo-sostenible/>

- Centro de estudios de la construcción y el desarrollo de la construcción y el desarrollo urbano y regional (CENAC). (2014). *Boletín estadístico-Contexto sectorial Montería-Córdoba*. Bogotá.
- Centro de estudios de la construcción y el desarrollo de la construcción y el desarrollo urbano y regional (CENAC). (2016). *Boletín estadístico-Contexto sectorial Montería-Córdoba*. Recuperado de [http://www.cenac.org.co/apc-aa-files/bfa6177b81c83455250e861305d7a28f/boletin-monteria\\_crdoba-septiembre-2016.pdf](http://www.cenac.org.co/apc-aa-files/bfa6177b81c83455250e861305d7a28f/boletin-monteria_crdoba-septiembre-2016.pdf)
- Redacción Regionales. (2016). Comienza la construcción de la Ronda del Sinú de la margen izquierda de Montería. *El Herald*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/cordoba/inicia-la-construccion-de-la-ronda-del-sinu-de-la-margen-izquierda-de-monteria-284545>
- Jordán, R., y Simioni, D. (Eds.) (1998). *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: Comisión Económica de América Latina y el Caribe - CEPAL. Cepal-Ministerio degli Affari Esteri Cooperazioni Italiana.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (1993). *Censo de población 1993*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2005). *Censo de población 2005*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2013). *Censos de población 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2016a). *3er Censo Nacional Agropecuario "Hay campo para todos", Tomo 2*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2016b). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016-Anexos*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2016>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). *Serie de proyecciones de población con desagregación nacional, departamental, municipal, y cabecera – resto (centros poblados y rural disperso)*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

- Federación Nacional de Ganaderos y Fondo Nacional del Ganado (2014). *Bases para la formulación del plan de acción 2014-2018 para el mejoramiento de la ganadería en el departamento de Córdoba. Foro Ganadería Regional Visión 2014-2018 Córdoba (Resumen y conclusiones)*. Recuperado de <https://estadisticas.fedegan.org.co/DOC/download.jsp?pRealName=2.PlanCordobaFINAL.pdf&iIdFiles=647>
- Fondo Nacional de Desarrollo (Fonade) y Universidad Nacional de Colombia (UNAL). (2007). *El Plan Integral para la recuperación del Centro tradicional se basa en lo propuesto por el Plan Centro*. Bogotá: Fonade.
- García, E. (28 de julio de 2017). Jerónimo Uribe inauguró el más grande centro comercial en Montería. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/cordoba/jeronimo-uribe-inauguro-el-mas-grande-centro-comercial-en-monteria-387047>
- García, E. (28 de julio de 2017). Jerónimo Uribe inauguró el más grande centro comercial en Montería. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/cordoba/jeronimo-uribe-inauguro-el-mas-grande-centro-comercial-en-monteria-387047>
- García, E. (10 de mayo, 2018). Entregan obras de ampliación y modernización en el aeropuerto internacional de Montería. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/cordoba/entregan-obras-de-ampliacion-y-modernizacion-en-el-aeropuerto-internacional-de-monteria>
- Garnica, R. (2009). *Análisis de la estructura urbana de Montería: Organización espacial de la ciudad*. (Tesis de grado de maestría inédita), Departamento de Geografía y Medio Ambiente, Universidad de Córdoba, Montería, Colombia.
- Godoy, R., y Garnica, R. (2013). Los temas ambientales como aspectos clave en la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Montería 2011. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5683>
- Las obras que le cambiaron la cara a Montería. (8 de mayo, 2018). *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/monteria-diez-anos-despues/articulo/las-obras-que-le-cambiaron-la-cara-a-monteria/566467>
- La década que construyó Montería el futuro: Montería 2008-2018. (9 mayo de 2018). Sección Tendencias; Ciudad, *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/monteria-diez-anos-despues/articulo/la-decada-que-construyo-el-futuro/566445/>
- Manzur, F. (9 de mayo 2018). “Progreso ejemplar” en Montería diez años después 2008-2018. *Revista Semana*, publicaciones regionales Semana S. A.

- Medioambiente. (9 de mayo, 2018). Para 2032 Montería se consolidará como una ciudad sostenible. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/monteria-diez-anos-despues/articulo/para-2032-monteria-se-consolidara-como-una-ciudad-sostenible/566459>
- ONU - Hábitat Colombia, Findeter, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia-APC-, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá –SDDE y Banco de Desarrollo de América Latina –CAF. (2015). *Primer reporte del estado de las ciudades en Colombia: Camino hacia la prosperidad urbana*. Recuperado de [http://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/RECC\\_ONU-Habitat\\_2015.pdf](http://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/RECC_ONU-Habitat_2015.pdf)
- Proactiva Aguas de Montería S.A. y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2018). *Evaluación integral de prestadores*. Recuperado de [https://www.superservicios.gov.co/system/files\\_force/Acueducto%2C%20alcantarillado%20y%20aseo/Acueducto%20y%20Alcantarillado/2018/Dic/eiproactivamonteriafv\\_15.05.2018.pdf?download=1](https://www.superservicios.gov.co/system/files_force/Acueducto%2C%20alcantarillado%20y%20aseo/Acueducto%20y%20Alcantarillado/2018/Dic/eiproactivamonteriafv_15.05.2018.pdf?download=1)
- Serrano, N. (31 de julio de 2010). El presidente Uribe deja transformado a Córdoba. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/regional/el-presidente-uribe-deja-transformado-cordoba-MKEU55806>
- Serrano, N. (23 de octubre de 2010). Makro abrió en Montería y generó 150 nuevos empleos *El universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/regional/makro-abrio-en-monteria-y-genero-150-nuevos-empleos-FPEU69241>
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia - UAESPPN (2005). *Parque Nacional Natural Paramillo Plan de Manejo 2004-2011*. Tierralta: Uaesppn. Recuperado de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/Paramillo.pdf>
- Zea, R., y Palau, A. (9 de mayo de 2018). Sección Medio Ambiente. El Transmilenio del Río Sinú. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/monteria-diez-anos-despues/articulo/el-transmilenio-del-rio-sinu/566466>

## **Tensiones territoriales y configuraciones espaciales en la Provincia de Soto y el Área Metropolitana de Bucaramanga en el Siglo XXI**

*Rafael Téllez Sánchez\**

### **Introducción**

A diferencia de los procesos de urbanización de la mayor parte de los países latinoamericanos, cuyo rasgo característico es la alta concentración poblacional en pocos centros, el de Colombia presenta una distribución espacial de la población dispersa con un macrocentro capital conurbado con más de 10 aglomeraciones periféricas; tres Áreas Metropolitanas (AM) concentradoras de funciones industriales (AM Valle de Aburrá, AM Barranquilla y AM de Cali) y cuatro áreas metropolitanas pequeñas de Bucaramanga, Manizales, Pereira y Cúcuta, (Instituto de estudios urbanos, 2016).

Este trabajo hace parte de la formulación teórica de un proyecto de investigación que se propone analizar los impactos territoriales y configuraciones espaciales del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), en el

---

\* Economista, Magíster en Planificación Administración del Desarrollo Regional del Cider-Universidad de los Andes, Especialización en Metodología de Evaluación de Impactos Ambientales y en Formulación y Evaluación de Proyectos de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Correo electrónico: ratellez@uis.edu.co

curso de la globalización en el siglo XXI y esbozar una aproximación a la comprensión de las tendencias y rasgos de largo plazo en el sistema urbano regional de la provincia de Soto, cuyo epicentro es el AMB.

Estudiar el tema de las configuraciones espaciales y territoriales de la economía global implica estudiar los efectos en la dinámica urbano-regional en el período estimado, lo que constituye un desafío por la complejidad de las interacciones, sus contenidos histórico-culturales y la racionalidad económica que los atraviesa. Para este propósito, se asume que el orden social deviene de la reestructuración espacial de la relación capital-trabajo en el contexto global y expresa el marco de los conflictos y tensiones espaciales alrededor de la distribución-apropiación de la riqueza local, territorial, regional y nacional (Harvey, 2009). Así mismo, la relación capital-trabajo es la matriz de un orden social organizado alrededor del nuevo mundo del trabajo en el que el trabajador es habitante de “la aldea global” (McLuhan y Powers 1995) como agente económico y ciudadano, es decir, expresa una doble racionalidad, económica y política.

La ciudad es un sistema socioespacial económicamente organizado para reasignar espacios de valorización del capital dentro del sistema urbano, a los pobres históricos y a los nuevos trabajadores precarios independientes o informales (Sennett, 2000) expulsados de la fábrica y que ahora demandan al Estado el derecho al lugar como hábitat y al espacio de producción, consumo, reproducción biológica para dar significado a la ciudad como territorialidades urbanas referidas a su autoconstitución como ciudadanos, sujetos de derechos (Sassen, 2019; Léfèbvre, 1987).

En este sentido, lo urbano adquiere una categoría espacial polisémica, asociada con normas técnicas de consumo masivo, articuladas con redes de producción, abastecimiento o cadenas de suministro pero, al mismo tiempo, matizadas de la subjetividad de las historias de cómo los individuos habitan y dan sentido al lugar o al territorio (identidades), conforme se relacionan con el desarrollo tecnológico de cada sociedad urbana. Esto indica que la ciudad, como connotación de configuraciones territoriales, no es un espacio homogéneo. Por lo tanto, la lectura de su complejidad implica reconocer lógicas espaciales contradictorias, asimétricas, divergentes que se traducen a lo largo del tiempo en desequilibrios regionales y territoriales, que son representados inadecuadamente en los modelos de equilibrio general y

convergencia inter-espacial (inter-regional) de la renta-ingresos, como rasgo determinante de los sistemas urbanos (Polèse, 2012; CEPAL, 2014; Sassen, 2015).

Por ello, superar el determinismo disciplinar económico, consistente en asignar a las configuraciones espaciales relaciones lógicas meramente económicas, conduce a subvalorar el papel de la eficiencia energética y entropía como elementos de las culturas que contribuyen al estudio de los problemas urbanos asociados con temas de costos ambientales en ámbitos territoriales o regionales. De esta manera, cuando consideramos como relevante la multiplicación de los lugares centrales y las aglomeraciones económicas contemporáneas se tiene en cuenta que la expansión urbana –intraurbana y periurbana–, están asociadas con fenómenos de saturación o ineficiencia espacial de las aglomeraciones tradicionales, para dar lugar a nuevas y se conurban otros centros hasta configurar regiones urbanas (Fujita y Thisse, 2002; Pineda y Sandoval, 2017; Bustamante, 2017).



Figura 4.1. Municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga.

## Reconfiguraciones

Entonces, se requiere un enfoque sistémico que permita leer las complejas implicaciones espaciales urbano regionales de la globalización por la emergencia de sistemas territoriales de producción y de reproducción social, articulados al mapa global para ir más allá de la racionalidad económica que subyace a la morfología urbana, en la que, además de las trayectorias de los



flujos de bienes y servicios que buscan economías de escala, se leen también las historias cambiantes de las relaciones privadas, sociales y colectivas que alimentan la evolución cultural de las ciudades.

Al respecto, el enfoque “*regulacionista*” introdujo la metáfora de la destrucción de la “*gran fábrica*” (fordista) que busca explicar la dispersión espacial de los procesos de valorización del capital como núcleo de la mutación y nuevas tensiones entre el capital y el trabajo, en tanto apropiación privada (individual) y producción colectiva (social) del excedente. En este sentido, la estrategia de atenuación de la presión salarial sobre la tasa de la ganancia terminó agotándose en la década de 1970. Esta crisis dio lugar al pacto Individuo-Capital-Estado que se transformó en “un nuevo mundo” del trabajo y debilitó (o destruyó) el pacto salarial colectivo. En este marco, el estatus de clase del obrero se diluye en el universo de los trabajadores independientes, cuyo ámbito espacial es el barrio y el hogar, la calle, etc., mutando de “proletario” a sujeto con una doble identidad: productor de plusvalor y ciudadano, demandante de derechos sociales ante el Estado.

En este sentido, los regulacionistas llegaron a la conclusión de la imperiosa necesidad de una regulación flexible de la reproducción y realización del capital (Boyer, 1987; Lipietz, 1997), que rebasó las fronteras nacionales y puso en cuestión la soberanía del Estado nacional, el cual transita a modelos de gobierno urbano garantes de la supremacía del capital y el mercado, como ámbitos de realización social de los individuos. Es decir, se asume la desregulación y liberalización comercial como funciones estratégicas, dirigidas a disminuir la tensión política de la desigual y conflictiva distribución de la riqueza.

La destrucción de la relación salarial y la reinención del mundo del trabajo son, entonces, el correlato de la dispersión de la producción y el consumo atisbada por la universalización acelerada del cambio tecnológico centrado en la línea de ensamblaje y la emergencia, con fuerza, de las redes virtuales de información y conocimiento. Este es el marco de la configuración de los sistemas urbanos y de ciudades, signados por la impronta de la movilidad y flexibilidad del capital a la que Soja (2001) refiere como desterritorialización / re-territorialización del capital (Soja, 2001; Herner, 2009) y se aumenta la entropía en los sistemas urbanos, desintegrando e integrando simultáneamente lugares y territorios.

El tema de la destrucción de la relación salarial refuerza la tesis de que, en la nueva fase del capitalismo, la “clase obrera” es destronada como contrincante exclusivo del capital en tanto la relación salarial entra en crisis, pues da lugar a un largo período de debilitamiento (destrucción del empleo), para reinventar el nuevo mundo del trabajo a partir de la década de 1970. Este proceso se ha caracterizado como liberalización social y económica junto con la reestructuración del Estado. De ahora en adelante, la autonomía relativa del Estado cede su lugar a la desregulación y liberalización del mercado, que ahora es el garante del potencial competitivo y de autogestión de empresas, individuos, organizaciones. Esta es la base material de la cultura “*glocal*”, anclada en la relocalización-multilocalización y la desterritorialización-territorialización del capital.

Este proceso tendría una poli-espacialidad: los espacios de la producción (valorización del capital) y de la reproducción (el hogar o el barrio), los cuales se entrecruzan, con el espacio del consumo o la distribución de bienes y servicios; y, de otra parte, el lugar y el territorio surgen como nuevos referentes espaciales de las ciudades y regiones. Desde esta perspectiva la reproducción de la ciudad queda atada a las dinámicas espaciales de la globalización y lo urbano es ahora una categoría espacial de la valorización y regulación de la producción, distribución y consumo, es decir, una forma espacial del mercado que conecta con la relación rural-urbano.

Nótese que esta reconfiguración espacial está caracterizada por la acelerada urbanización de las últimas décadas, al tiempo que las áreas metropolitanas se vuelven cada vez más densas y multicéntricas, habitadas por los nuevos contingentes migrantes de trabajadores informales que coexisten y compiten con los empleados remanentes que asumen también el papel de consumidores masivos y, por tanto, productores de residuos, como señalan varios estudios, entre ellos, el de la Universidad Nacional sobre la informalidad (Torres, 2011; PNUMA, 1992). En este sentido, la multiplicación de los lugares centrales en el AMB se ha convertido en el corto período de tres décadas, en aglomeraciones económicas de las actividades comerciales, industriales-manufactureras y de servicios (formales e informales) que entraron en un proceso de relocalización periférica suburbana a través de clústeres, zonas francas o parques industriales tecnológicos y corredores de comercio informal.

Con algunas diferencias a lo esbozado, el enfoque neoclásico convencional asume las dinámicas espaciales, de los últimos 50 años, a partir del modelamiento deductivo representado en la tradición de economía espacial. Éstos, como se sabe, representan las asimetrías espaciales en modelos de correlación o auto correlación, de equilibrio/desequilibrio, o convergencia regional tendencial, con supuestos de competencia imperfecta y rendimientos crecientes a escala, derivados de la virtuosa aglomeración económica. ¿Son compatibles los enfoques? Provisionalmente, sí.

Sin embargo, es necesario anotar que las aglomeraciones en función de la eficiencia económica no son exclusivas del capitalismo, pues, como se desprende del planteamiento de Soja (2001), las ciudades, desde el mundo antiguo, fueron concebidas dentro de esa lógica de eficiencia de la producción y distribución, desde las ciudades Estado hasta las ciudades región, las metrópolis y las posmetrópolis (Soja, 2001). Ahora bien, dicha eficiencia, como expresión de la racionalidad económica dominante, tiene límites, como se constata en la congestión urbana y saturación espacial contemporánea, que empieza a percibirse como deseconomías, las cuales pueden estar asociadas con la peri-urbanización.

En este sentido, la cartografía de las tensiones territoriales rural-urbanas permite asomar la hipótesis de la remoción de las fronteras espaciales urbanas del Capital hacia la periferia como el caso del AMB en los últimos veinte años, lo que produce tensiones y conflictos territoriales insuficientemente estudiados y que están en la base de la nueva configuración espacial de la región metropolitana.

En efecto, la reconfiguración geográfica de la economía metropolitana en los últimos 20 años está atravesada por una intensa disputa por espacios de valorización del capital, que sobrepasa las aglomeraciones económicas tradicionales, hasta lograr nuevos lugares centrales, clústeres y emplazamientos económicos en suburbios y periferias. Ello ha conducido a procesos de peri-urbanización, fracturando las antiguas territorialidades y con otras nuevas que ensanchan el paisaje urbano, al amparo legal del Ordenamiento Territorial, como áreas de expansión en favor del capital. Tal es el caso de los nuevos emplazamientos que, desde el año 2000, se han localizado en las riberas de los ríos Frío y de Oro, así como empresas de servicios, Outsourcing, alimentos (con alrededor de 400 plantas avícolas), clústeres de

salud (Hospital Internacional), comercio al detal en seis grandes superficies y 14 300 establecimientos empresariales medianos y micro. En estos casos, los estudios de segregación o expulsión (Sassen, 2015), se centran como rasgo de la mayor parte de metrópolis latinoamericanas.

Como la mayoría de los estudios lo reconocen, el tema urbano no involucra únicamente el sistema económico, aunque, de hecho, le imprime dicha racionalidad a la ocupación, uso y apropiación. En este sentido, la localización industrial y, en general del capital, produce fenómenos de segregación-expulsión, traducibles en indicadores de precariedad socioeconómica y espacial de asentamientos informales y de los barrios en línea de riesgo de extrema pobreza y de amenazas naturales (Sassen, 2015; Brakarz, Greene y Rojas, 2002).

Panorama que contrasta con las dinámicas mencionadas anteriormente sobre nuevos lugares centrales y aglomeraciones que aparentemente están desconectados con las Mipymes y 194 asentamientos precarios de autoconstrucción, diseminados por la periferia metropolitana, pero que configuran el tejido económico caracterizado por el nuevo mundo del trabajo.

### **Hipótesis sobre las nuevas espacialidades y las territorialidades: lecturas en las fronteras del eclecticismo**

Este trabajo hace parte de la investigación que se inició en el 2018 dirigida a analizar los cambios espaciales y territoriales del AMB en las últimas dos décadas, como resultado de la aceleración del crecimiento económico. Éstos se leen como fenómenos dicotómicos de integración-desintegración; aglomeración-dispersión; concentración-desconcentración que alimentan la entropía del sistema urbano regional. Esta puede considerarse como una opción teórica de aproximación a la complejidad de los fenómenos que, en distintas escalas, expresan la crisis del sistema urbano-regional del Área Metropolitana de Bucaramanga en el siglo XXI, conectado a las dinámicas globales y, con el cual pueden comprenderse mejor los conflictos y tensiones centro-periferia en la región provincia de Soto.

Los estudios recientes sobre el tema en América Latina suelen presentarse como fenómenos de re-urbanización o re-metropolización, matizados con modelamiento de redes de nuevos lugares centrales y aglomeraciones económicas (Pineda y Sandoval, 2017; Bustamante, 2017), a través de los cuales refieren a tendencias fuertes de redistribución espacial de actividades

económicas, que, como en el caso del AMB, tienden a colonizar la periferia metropolitana hasta configurar fronteras territoriales rural-urbanas con municipios aledaños, tendencia presentada por los estudios como periurbanización (Fernández, 2012).

Al respecto, es necesario subrayar el nexo de estos procesos con las dinámicas espaciales de la globalización, en términos de la reestructuración del capital y la consiguiente unificación de los espacios de la producción, la reproducción de la fuerza de trabajo y el consumo. Así mismo, analizar la reconfiguración del sistema urbano regional pre-existente, como lo muestran varios estudios de la CEPAL (2010) dedicados a la lectura de estos procesos enmarcados en el paradigma neoclásico de la economía espacial centrado en supuestos de equilibrio y convergencia interregional o disparidades, siguiendo la tradición de los distritos industriales Marshallianos (Becattini, 2002) y las teorías de la localización y los lugares centrales (Méndez, 2007), hasta Krugman (1992) recientemente, que pone el acento en preponderancia de políticas inductoras de aglomeraciones económicas como factores externos para promover economías de escala con rendimientos crecientes y los costos de transporte.

Para lo ocurrido en América Latina en el siglo XXI, los trabajos auspiciados por la CEPAL a comienzos de esta década introducen el enfoque territorial, como expresión de nuevas configuraciones espaciales urbano-regionales, las cuales están en la base de las profundas desigualdades socioespaciales. Se trata de subrayar la profundización de dichas desigualdades como fenómenos atribuibles a factores externos asociados con la relocalización de capital multinacional. De hecho, según la tradición neoclásica de la economía espacial, los desequilibrios espaciales constituyen un rasgo dominante del desarrollo económico, que implica tres características:

- El crecimiento económico asociado con las condiciones y calidad de vida de las personas en el espacio.
- El rezago de unas zonas o espacios con respecto a otras (desequilibrios espaciales) como rasgo común.
- Los desequilibrios entendidos como “niveles de desarrollo” comparables para ser intervenidos, en términos de disminuir brechas socioespaciales o socioterritoriales.

En este sentido, los desequilibrios espaciales y disparidades regionales tienen un carácter sociodemográfico y socioeconómico que, en algunos casos, se presenta con indicadores de ingreso o empleo tipo coeficiente de Gini, pobreza multidimensional, etc. Para el caso de áreas metropolitanas como la de Bucaramanga, el análisis se enfrenta al problema de ausencia de datos, pues hay datos espaciales de pobreza, informalidad productiva y se requiere contrastar dinámicas espaciales de pobreza con historia de informalidad y trayectorias espaciales de informalidad.

Surge así la hipótesis de connotación socioespacial en el sentido de que los problemas del desarrollo están asociados y representados como asimetrías en distribución social de ingresos y riqueza, de lo que se deriva una geografía de entramados territoriales de poder y control de espacios, territorios y lugares destinados primordialmente a la valorización del capital y la competitividad, asimilables a los distritos industriales marshallianos.

Adicionalmente, asociado con la valorización de capital, también se plantea la pertinencia de los sistemas territoriales de producción para describir los encadenamientos intersectoriales con “entornos” de potencial desarrollo tecnológico con énfasis en redes de empresas, distritos industriales, clústeres, zonas francas, plataformas de tecnologías disruptivas, etc. En este marco es inevitable la exclusión de población productiva y trabajadores, puesto que la fuente de calidad de vida no son los contenidos o atributos vitales del lugar, el territorio o los espacios urbanos (o rurales), sino el dinero, el capital, cuestión que está en la base la segregación/expulsión y la persistencia de los asentamientos precarios o informales (Gouverneur, 2016), lo que también se traduce en tensiones socioculturales y políticas alrededor del espacio.

Como segunda hipótesis se plantea la necesidad de unidades espaciales micro, mezo y macro regionales para analizar el poder de ordenamiento de las firmas y la autonomía en la localización del capital, el cual absorbe el potencial endógeno susceptible de valorización global. Esta es la principal razón por la que las autoridades nacionales de planeación formulan políticas de fortalecimiento del sistema de ciudades y, en particular, de las áreas metropolitanas, en términos de destacar el potencial competitivo de la red empresarial. De esta manera se expresa la lógica racional de las aglomeraciones urbanas que experimentan el doble proceso de re-concentración - diseminación y expansión periférica.

Dicha autonomía en lo económico, explica la tendencia desreguladora del Estado en la organización/desorganización del espacio y el territorio, pues los modelos o patrones de ocupación están subordinados a la movilidad del capital. En este sentido, la informalidad (registrada) en el AMB se hace funcional a las expectativas del potencial de crecimiento económico intersectorial, ya que las actividades informales representan el 54 % del total de actividades en 2012, y los ocupados registrados como independientes o “cuenta propia”, en términos de remuneración al trabajo son alrededor del 50 %, frente a los asalariados que representan el 43 % en el AMB. Éstos y los pobres históricos son el universo de la relación Estado-Sociedad, ámbito en el que se autoconstituyen como sujetos económicos en el desarrollo económico (la prosperidad) del AMB que reivindican el derecho a la ciudad y sus territorios (Téllez, 2011).

Una tercera hipótesis refiere a que los procesos enunciados describen, en gran medida, un entramado territorial dispuesto centripetamente (centro-periferia), subordinado a la lógica de movilidad del capital y, en consecuencia, parece integrar dichos territorios al tejido y dinámica urbano regional metropolitana. De esta manera, contrarresta las “deseconomías de escala” originadas por saturación de los lugares centrales del AMB.

En este caso, la observación empírica refleja que la irrupción de dinámicas territoriales periféricas está estrechamente relacionada con fenómenos de saturación espacial económica que ha presionado a la tendencia histórica de expansión urbana, según los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), hacia el sur (zonas rurales o periféricas de Floridablanca, Piedecuesta, Mesa de los Santos), se combina la tendencia reciente de expansión de flujos de bienes y servicios turísticos hacia zonas rurales al oeste (Lebrija, Betulia y Zapatoca), a través de redes de distribución, acompañadas de migraciones poblacionales. Este es otro de los rasgos de la expansión de la red urbana en los últimos 20 años, no solo para el AMB, sino también probablemente para otras áreas metropolitanas como la del Valle de Aburrá o el AM de Cali, Pereira y Dosquebradas, etc.

En este caso, los enfoques economicistas de las disparidades regionales se basan fundamentalmente en indicadores agregados de PIB y PIB *per cápita* (Loterio, Restrepo y Franco, 2000) del comportamiento económico, desprovisto de la incidencia espacial. Superar este sesgo economicista requiere

recurrir a enfoques integradores para leer la recomposición socio territorial del sistema económico en lo que, del siglo XXI, para considerar la fragmentación-dispersión en escalas meso y micro en las que se leen los complejos procesos de inserción-articulación a la lógica de la globalización. En este sentido, la escala de los procesos de exclusión-expulsión contribuye a explicar las asimetrías socioeconómicas derivadas de la lógica del capital y su correlato social de los mercados de trabajo individualizado o informal (Sassen, 2003; Doreen 2005). De otra parte, ha de tenerse en cuenta que la ruptura espacial de la producción ha estado acompañada de una también recomposición espacial del mundo del trabajo al que dio lugar la destrucción de la relación salarial en los últimos 50 años, así como las consecuencias en la división intelectual o conceptual del trabajo, activada por las TIC operadas en redes digitales que conectan individuos, lugares, barrios, comunas y territorios urbanos (espacios).

En el caso del AMB, la entrada de capital a sectores o actividades económicas tradicionales como los servicios financieros, olas nuevas articuladas con la reprimarización de la economía (minero-energéticos, hidro-energéticos), servicios top-tecnológico de salud, plataformas online, turismo y comercio al detal en grandes superficies. Dichos capitales han constituido una presión adicional por territorio, suelos y servicios ecosistémicos, que se complementa con la dinámica comercial en grandes superficies (tercerización), lo que deriva en impactos espaciales y territoriales no estudiadas.

En este sentido, los estudios más difundidos invisibilizan estas dinámicas socio territoriales que constituyen expresiones de la segregación estudiada por Sassen (2007). Al respecto, los diagnósticos de los POT consideran los procesos de expansión urbana como desplazamiento de actividades económicas y residenciales hacia el exterior de la frontera metropolitana, en dirección a las zonas periféricas o rurales. Lo que muestra la continuidad del proceso migratorio asociado con el crecimiento urbano y el aumento de la densidad poblacional observada desde la década de 1990, particularmente, lo que tiene que ver con el crecimiento vertical urbano que, paradójicamente, se traduce en “deseconomías de escala” ya sea por sobre-aglomeración o por sobre-densificación de actividades económicas, lo que indica que no en todos los casos se dan economías de escala, pero sí determinan mayor productividad como plantean los estudios al respecto, para América Latina (Polèse, 2012; Meisel 2007).



Se requiere pues, actualizar y analizar la cartografía de la red urbana de lugares, micro-espacios y territorios que configuran el AM, sus trayectorias de continuidad y ruptura como manchas de segregación espacial y de expansión de la frontera urbana en el tiempo. La cartografía de los POT, si bien es un punto de partida, es insuficiente como referente empírico para un adecuado análisis de la dinámica espacial, pues no permite leer estas trayectorias espaciotemporales como espacios representados y vividos como tensiones de integración-desintegración territorial en la provincia de Soto, es decir, se requiere levantar una nueva cartografía.

Una manera de superar estos vacíos sugiere considerar dos procesos: de una parte, el efecto en los mercados laborales que tienen las presiones migratorias de población, tanto por desplazamiento forzado como por inmigración de venezolanos que llegan a núcleos urbanos municipales del AMB y la provincia de Soto y, de otra parte, el impacto territorial de los emplazamientos turísticos a gran escala en la periferia como el Parque Nacional Chicamocha (Panachi) hacia la Mesa de los Santos, al oriente y hacia los municipios de San Vicente, Betulia, Zapatoca, Girón y Lebrija, localizados al occidente en represa Topocoro del complejo Hidro-Sogamoso.

### **Un enfoque territorial en crisis**

Al respecto, resulta pertinente el enfoque territorial para estudiar los efectos sociales y ambientales de nuevas actividades económica regional emergente, dado que aún no se ha medido su contribución al PIB regional, pero sí las magnitudes de los impactos sociodemográficos en dichos territorios. Recientemente se ha acuñado el término desterritorialización / re-territorialización para leer el doble movimiento del capital y el doble efecto espacial que produce, en una misma región, impactos de desintegración o ruptura del territorio, como ocurre en Santurbán y la Cuenca del Sogamoso y, al tiempo que crea economías de escala con nuevos mercados de trabajo, cambia los usos de la tierra y fragmenta la propiedad y se comprometen las vocaciones productivas y, en últimas, se incrementa la pobreza o la pérdida de calidad de vida.

Respecto al término aludido, Soja (2001) lo define así:

La desterritorialización implica la descomposición de los mundos de producción fordista y de las divisiones espaciales del trabajo asociadas a los mismos,

de la antigua hegemonía política y discursiva del Estado nación moderno y de las formas tradicionales del nacionalismo y el internacionalismo, y de los patrones arraigados de identidad cultural y espacial real-e-imaginaria en todas las escalas, de la escala local a la global. La re-territorialización constituye una respuesta crítica a la globalización y a la reestructuración postfordista, que produce nuevos esfuerzos por parte de individuos y colectividades, ciudades y regiones, firmas empresariales y sectores industriales, culturas y naciones, a fin de reconstruir su propio comportamiento territorial, su espacialidad y sus espacios vividos, como un modo de resistencia y/o adaptación a la condición contemporánea. (p. 305)

Estas tensiones territoriales subyacen como referentes físicos o materiales de la conflictividad intrainstitucional que ha caracterizado la gestión y regulación estatal dentro del AMB en las últimas décadas. De ahí, entre otros, la importancia de esta investigación, referida a la lectura de los efectos espaciales de la globalización en los sistemas urbano-regionales. Así mismo, se trata de considerar fenómenos “peri-urbanización” (Bonnin-Oliveira, 2012) en América Latina, que se refieren a las mutaciones que se presentan en el corto período de dos décadas en el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) y los territorios periféricos.

Con el estudio se busca caracterizar la reconfiguración espacial del AMB observada como redensificación de actividades económicas en las principales aglomeraciones urbanas (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta) y expansión asociada con la entrada de capital externo hacia la periferia entre 1995 y 2015. Con ello se busca explicar si la inserción de la región al sistema global y regional de ciudades tiene que ver con estos fenómenos, así como la pertinencia de conceptos “ciudad región”, “región metropolitana” “RAP Metropolitana”, etc., asociados con inmigración de capitales en los última década como estrategia de inserción de la región a la economía global ya sea a través de TLC o atracción de capital, procesos a los que la teoría les atribuye una distribución espacialmente homogénea asociada con la disminución de las disparidades espaciales o territoriales (Ciccolella y Vecslir, 2012).

Al respecto, la lectura más difundida tiende a ser ‘a-espacial’, sesgada al análisis cuantitativo de dinámicas de crecimiento del AMB reducida al desempeño de PIB y el Ingreso *Per cápita*, generadores de bienestar planteado en los estudios de la Cepal para argumentar que las desigualdades regionales

en América Latina son temporales, con supuestos de acumulación flexible representados en los estudios de convergencia regional de la renta a largo plazo. Pero, al mismo tiempo, persisten las desigualdades y segregación socio espacial / territorial urbana, que estarían mostrando efectos distintos (si no, contrarios) al considerar lugares (barrios, comunas, etc.) de los centros urbanos del AMB. Esta debilidad en los estudios puede estar asociada con la omisión de los cambios en la reconfiguración espacial regional, determinada por la reprimarización y tercerización de la economía que inducen dinámicas territoriales por ser receptores de capitales en sectores como salud (HI), hidro-energía (Isagen-Hidro-Sogamoso) y turismo (Panachi - Mesa de los Santos); comercio en grandes superficies, cuyos impactos no se han estudiado adecuadamente.

En este sentido, en simultáneo con los fenómenos de aglomeración y re-densificación de actividades económicas que caracterizaron la dinámica urbana de las últimas tres décadas, se pudieron haber presentado economías de escala y aumentos relativos en la productividad, como plantea Polèse (2012) y Meisel (2007), pero no ocurrió así con la afectación de las desigualdades y la tendencia de desmejoramiento de la calidad de vida. Estos indicadores parecen deliberadamente invisibilizados o encubiertos en los agregados meso económicos de crecimiento (PIB), en cuyo caso, inciden en la segregación o explosión socio espacial (Sassen, 2007). Al respecto, algunos estudios se han ocupado del desplazamiento horizontal de las actividades económicas acompañadas de ampliación de la frontera urbano-residencial hacia la periferia, en los últimos 20 años.

Esto se traduce en una cartografía del nuevo mundo del trabajo (los “cuenta propia”, independientes o informarles) en un conflicto por la ocupación, apropiación y uso del espacio urbano, que invisibiliza su papel de la fuerza de trabajo en la valorización del capital, en condiciones precarias. Tal es el estatus de éstos como nuevos ciudadanos-productores, que compiten con el capital por el control de espacios urbanos, lo que induce a un doble fenómeno: por un lado, de segregación espacial con fronteras imaginarias entre asentamientos informales y formales, o entre ricos y pobres como el caso de “ciudad norte” o los 164 asentamientos precarios en los suburbios del AMB; y, por otro lado, procesos de integración en el espacio y lugares públicos en los que se realizan los encuentros o habitan temporalmente como

parques, sitios emblemáticos y representados como entramados territoriales de poder.

Entonces, se presenta una la lógica espacial compleja de gobernanza y la gestión urbana de la producción a escalas micro y macro-espacial del sistema como referentes de las dificultades de la reestructuración del Estado. En el caso del AMB, en anclaje territorial de las alcaldías locales y los referentes barriales o comunas de los líderes políticos son los referentes espaciales de los entramados territoriales de poder político, que impiden consolidar una gestión regional-metropolitana.

### **Conclusiones**

En la región metropolitana de Bucaramanga y Soto estamos en presencia de dinámicas espaciales y territoriales de la globalización que permiten leer trayectorias de desarrollo económico asimétricas que explican los rezagos o desequilibrios inter e intra-regionales. Las transformaciones refieren más a la estructura espacial que a cambios en la naturaleza socialmente excluyente del modelo regional de acumulación de capital.

La reconfiguración espacial de la valorización del capital en lo que va del siglo XXI, está estrechamente relacionada con la destrucción de la relación salarial (destrucción del empleo) y la reinención de un nuevo mundo del trabajo, ahora disperso que requiere de sistemas urbanos que lo contengan y delimiten. Esto significa que la alienación que acompaña la relación capital-trabajo se desarrolla no solo en grandes fábricas, sino por, sobre todo, en sitios, lugares, espacios o territorios articulados con los circuitos de valorización global del capital en las ciudades latinoamericanas. Es este el modo de producción de la ciudad contemporánea.

La lectura de estos complejos fenómenos es plausible en la categoría espacial o geográfica del territorio; de ahí la necesidad de leer los sistemas urbanos como sistemas territoriales cuya complejidad deriva de distintos modos de acoplamiento con los fenómenos globales. Estos acoplamientos suelen ser conflictivos, generadores de tensiones inéditas –en muchos casos– o viejas tensiones no resueltas, en otros. La racionalidad económica que domina el modelo de producción de ciudad, hace necesario superar las fronteras de la eficiencia económica (economías de escala) de las aglomeraciones y

la generación programada de lugares centrales. Tal superación supone reconocer el tránsito de las configuraciones espaciales a las configuraciones territoriales y leer la ciudad como territorios abiertos.

## Referencias

- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Revista Investigaciones Regionales*, (1), 9-32. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28900101>
- Bonnin-Oliveira, S. (2012). *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain* [Tesis de Doctorado]. Toulouse, Francia: Université Toulouse le Mirail. Recuperado de [https://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/730542/filename/These\\_bonnin-oliveira\\_version\\_finale.pdf](https://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/730542/filename/These_bonnin-oliveira_version_finale.pdf)
- Boyer, R. (1987). *La teoría de la regulación. Un análisis crítico*. Buenos Aires: Ed. Humanitas.
- Brakarz, J., Greene, M., y Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bustamante, J. J. (2017). Señales tempranas de la transición de una ciudad metropolitana hacia una ciudad región: caso municipios del oriente cercano en el departamento de Antioquia, Colombia. En J.A. Pineda y J.J. Bustamante (Eds.), *Ciudades y regiones en el contexto contemporáneo* (pp. 31-73). Bogotá: Universidad de los Andes, CIDER y Universidad Pontificia Bolivariana
- CEPAL (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *Desarrollo regional en América Latina, el lugar importa. Memorias del seminario internacional*. Santiago de Chile: CEPAL
- Ciccolella, P., y Vecslir, L. (2012). Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 23-41.
- Doreen, M. (2005). *For space*. London: SAGE Publications.
- Fernández, J. A. (2012). *Proceso de periurbanización en una metrópoli media mexicana: la Zona Metropolitana de Xalapa 2000-2010* [Tesis de Maestría]. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana México.
- Fujita, M., y Thisse, J-F. (2002). *Economics of Agglomeration. Cities, industrial location and regional growth*. USA: Cambridge University Press.

- Gouverneur, D. (2016). *Diseño de nuevos asentamientos informales*. Medellín, Colombia: Universidad EAFIT, urbam, Universidad de La Salle
- Harvey, D. (2009). *Espacios del Capital: hacia una geografía crítica*. Madrid España: Cátedra.
- Herner, M. T. (2009). Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. *Huellas*, (13), 158-171. Recuperado de <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/n13a06herner.pdf>
- Instituto de Estudios Urbanos (2016). *Dinámicas de las Áreas Metropolitanas en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/publicaciones-de-debates-urbanos/1407-debates-de-gobierno-urbano-9/file>
- Krugman, P. (1992). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499.
- Lefebvre, H. (1987). Quotidien et Quotidienneté. *Encyclopedia Universalis (Vol 13)*. Paris: Claude Grégory
- Lipietz, A. (1997). *Espejismos y milagros: problemas de la industrialización en el tercer mundo*. Colombia: Tercer Mundo Editores S.A.
- Lotero, J., Restrepo, S., y Franco, L. (2010). Modelos de desarrollo y convergencia interregional de la productividad industrial en Colombia. *Lecturas de Economía*, (52). Doi: 10.17533/udea.le.n52a4901
- McLuhan, M., y Powers, B. R. (1995). *La aldea global: transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI*. España: Ed. Gedisa.
- Meisel, A. (2007). ¿Por qué se necesita una política económica regional en Colombia?. *Documentos de trabajo sobre economía regional, CEER*, (100). Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-100.pdf>
- Mendez, R. (2007). El territorio de las nuevas economías metropolitanas. *Revista EURE*, 33(100), 51-67.
- Pineda, D. J., y Sandoval, M. C. (2017). Marco conceptual y metodológico para el análisis de aglomeraciones productivas. En J.A. Pineda y J.J. Bustamante (Eds.), *Ciudades y regiones en el contexto contemporáneo* (pp. 1-29). Bogotá: Universidad de los Andes, CIDER y Universidad Pontificia Bolivariana
- Polése, M. (2012). La evolución de la desigualdad regional: lecciones de Europa y en América del Norte. En *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa* (pp. 37-56). Santiago de Chile: CEPAL

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA (1992). *Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales*. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter21.htm>
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la Globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Argentina: Katz Editores
- Sassen, S. (2015). Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados. Recuperado de [http://www.almamater.edu.co/Documentos\\_Red/Ordenamiento\\_Territorial/Nueva\\_Geografia\\_Politica.pdf](http://www.almamater.edu.co/Documentos_Red/Ordenamiento_Territorial/Nueva_Geografia_Politica.pdf)
- Sassen, S. (30 de enero 2019). ¿Hablan las ciudades? [Mensaje de blog]. Recuperado de <https://www.arquine.com/hablan-las-ciudades/>
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo bajo el nuevo capitalismo*. Barcelona, España: Ed. Anagrama Barcelona.
- Soja, E. (2001). *Postmetrópolis, Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, España: Traficantes de sueños.
- Téllez, R. (2011). Dinámicas espaciales de la globalización y mutaciones regionales del desarrollo. *Equidad y Desarrollo*, (16), 87-108.
- Torres, C. A. (2011). *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

**De colono a trabajador bananero:  
transformaciones en el modo de vida y  
condiciones laborales en el eje bananero  
de Urabá en los inicios de la agroindustria  
(1960-1980)**

*Sara Machado Uribe\**

**Introducción**

Este artículo es resultado del trabajo investigativo adelantado sobre el Urabá antioqueño en el que se han evidenciado asimetrías respecto al desarrollo regional, visibles en el impacto de políticas nacionales en esta zona de frontera caracterizada históricamente por un escenario en permanente pugna por la convergencia de distintas fuerzas sociales y relaciones de poder mediadas por intereses militares, corporativos, políticos y de acumulación de capital que incidieron en la construcción del territorio, en contraste con la formación de modalidades de resistencia político-culturales frente a proyectos homogenizantes de inserción de la región en la vida institucional del país.

La investigación se propuso entender la transición histórica que posibilitó los cambios de las poblaciones del eje bananero de colonos a trabajadores y plantea cómo la

---

\* Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba y candidata a Magíster en Historia modalidad investigación de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.



agroindustria transformó el modo de vida y las condiciones laborales en el eje bananero de Urabá entre las décadas de 1960 y 1980.

Las dinámicas de disputa por la tierra y luchas laborales en un espacio vasto, abierto a la producción empresarial e inserción temprana de capital extranjero, jugaron un papel importante entre sectores sociales que libraron contiendas por el control de los bienes naturales de la región, la dirección de las instituciones y el poder público, a medida que se daba un acelerado tránsito de la ruralidad a lo urbano con la paulatina consolidación de la agroindustria exportadora de banano en el territorio.

El desarrollo desigual entre la infraestructura tecnológica para la producción de la fruta respecto a la infraestructura social fue equiparable con la adopción de modos de vida cívicos en municipalidades sin criterios de ordenamiento territorial, carentes de bienes y servicios, que fueron conformando conglomerados poblacionales heterogéneos de migrantes con poca identidad colectiva en correspondencia con la región. Comunidades en su mayoría de colonos que, junto con algunos pobladores ancestrales, se convirtieron en la principal mano de obra asalariada de la *United Fruit Company* –compañía multinacional del banano–, al experimentar la pérdida de posesión de sus tierras y padecer modificaciones en su condición de campesinos.

La razón principal que motivó la realización de la investigación tiene que ver con los antecedentes. Por un lado, los estudios sobre Urabá han estado orientados a la planificación de los proyectos de desarrollo regional, a propósito del reconocimiento histórico de su privilegiada localización geográfica y su contribución al sector productivo del país. Estas investigaciones han sido financiadas principalmente por empresas y gremios de la zona como la Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá (Corpourabá) y la Asociación de Bananeros de Colombia (Augura). Entidades encargadas de producir políticas económicas favorables para el sector privado, mediante la indagación del rendimiento de las primeras formas de producción agropecuaria, en especial del establecimiento de las comercializadoras para la exportación bananera.

Por otro lado, los trabajos enmarcados dentro de las líneas de estudios regionales sobre la violencia en Urabá se han enfocado en aspectos del campo social relacionados con el conflicto por la colonización del territorio, la productividad económica, la violencia insurgente, la crisis por el abandono del

Estado y la pobreza por falta de políticas públicas de impacto social y cultural. En consecuencia, el objetivo de la investigación es contribuir, desde una perspectiva apoyada en la historia social mediante un análisis diacrónico de tipo descriptivo-interpretativo en correlación con el método comparativo y crítica de fuentes, a la resignificación de los valores socioculturales y relaciones sociales de producción de los habitantes, antes de la vinculación del capital empresarial extranjero al sector productivo de la región, para develar así los elementos de pervivencia histórica de sus modos de vida centrada en una economía de pan coger y relaciones en torno a la tierra.

Emprender este estudio sobre la región a partir del reconocimiento de su gran potencial productivo, resultado del fortalecimiento de un emporio empresarial legalmente establecido ante el Estado, ha permitido también comprender el surgimiento y la organización de una clase trabajadora bananera, establecida en contraste con una legislación laboral a nivel nacional que pretendía regular las relaciones obrero-patronales de la época.

Los aportes sobre la construcción histórica del territorio del eje bananero de Urabá, obtenidos del análisis de los aspectos de la vida tanto social como laboral de los trabajadores, se construyeron a partir de la información obtenida a través de la recolección de un tipo de documentación poco utilizada con exhaustividad en anteriores investigaciones sobre Urabá: la prensa nacional de los siglos XIX y XX en contraste con la prensa regional de la zona, hallada en la Sala Antioquia de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín, la Biblioteca Carlos Gaviria Díaz de la Universidad de Antioquia y el centro de documentación de *El Mundo*, en el que se encuentran los periódicos: *El Colono de Occidente*, *El impulso de Occidente*, *El Heraldo de Antioquia*, *El Correo*, *El Colombiano* y *El Mundo*. También prensa local de la segunda mitad del siglo XX, que reposa en el centro de documentación de Augura como: *El Heraldo de Urabá*, *Área de Urabá*, *Clarín del Golfo*, *La Noticia de Urabá*.

Igualmente, planes de desarrollo regional de Urabá liderados por la Corporación Regional de Desarrollo de Urabá (Corpourabá), con apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), análisis diagnósticos sobre la situación de la región y sus pautas generales de desarrollo elaborados por la Gobernación de Antioquia e informes anuales socioeconómicos, boletines informativos, revistas, manuales y convenciones colectivas de trabajo de Augura y la Unión de Bananeros de Urabá (UNIBAN).

La prensa permitió ubicar espacial y temporalmente sucesos históricos, personajes, organismos públicos y privados de la realidad local, lo que enriqueció la información oficial identificada en los informes de funcionarios y entidades gubernamentales anteriormente mencionadas que desempeñaron un papel fundamental en la historia de Urabá. Un ejemplo son los proyectos de colonización, poblamiento, explotación de riquezas, producción agrícola e industrialización bananera en la zona, emprendidos por el departamento de Antioquia con el propósito de integrar en sus políticas económicas este territorio de frontera durante las últimas dos centurias.

Los resultados parciales de la investigación que se describen a continuación se organizan en tres apartados y conclusiones, obtenidos del estudio de los procesos socioeconómicos, culturales y políticos en la zona centro del Urabá antioqueño, que evidencian los ejes de pervivencia histórica entre la puesta en marcha del proyecto de integración nacional del Estado colombiano y la construcción de territorialidad en la región. El primer apartado sobre la constitución histórica de Urabá como territorio, puntualiza el proyecto nacional de integración regional de la zona al departamento de Antioquia, las campañas de colonización y las apropiaciones del espacio mediante distintas modalidades de poblamiento.

El segundo, propone una mirada económica al enclave agroindustrial bananero, detalla factores socioeconómicos y políticos que incidieron en la tenencia de la tierra, la consolidación del monopolio empresarial de la *United Fruit Company*, los conflictos laborales por las condiciones de los obreros bananeros y el papel e inversión social del Estado. Observados en el marco de los programas modernizadores que tenían como propósito la expansión de la frontera agrícola, promover la industrialización territorial de Urabá, al igual que la satisfacción de servicios con el fortalecimiento de obras en los municipios receptores de trabajadores que habitaban los campamentos bananeros.

El tercer apartado da cuenta de las particularidades culturales de las poblaciones que llegaron a asentarse junto a las comunidades indígenas de la región. Específicamente su procedencia, modos de vida tradicionales, organización, labores agropecuarias de subsistencia, explotación de materias primas y extracción de riquezas naturales para el comercio, durante la transición de colonos a trabajadores bananeros y los nuevos procesos mi-

gratorios liderados por la clase trabajadora de otras regiones del país hacia Urabá.

Por último, las conclusiones se ocupan de puntualizar los hechos relevantes del contexto histórico regional, analizado y relacionado con la estructura productiva de la zona, los conflictos que desencadenaron la violencia en torno a los problemas agrarios y el papel desempeñado por el Estado para afrontarlos institucionalmente.

Aunque los estudios sobre el complejo territorial del eje bananero de Urabá anteriormente han sido historizados a partir de las primeras formas de inversión privada para la producción exportadora del banano y las luchas violentas por el control del territorio, el presente texto expone las dinámicas sociales y laborales que emergieron con la incursión de una nueva producción agroindustrial, lo que implicó a que los trabajadores dieran impulso a los grandes cambios económicos y políticos que se gestaron en la región durante la segunda mitad del siglo XX.

### **Constitución histórica de Urabá: el proyecto de integración regional al departamento de Antioquia**

El reconocimiento de Urabá se ha relacionado históricamente con su estratégica localización geopolítica y dinámica sociocultural, caracterizada por diferentes procesos de colonización y poblamiento propios de zonas de frontera, especialmente, a finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX. Urabá es un corredor natural al noroccidente de Colombia, en el que confluyen los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó. Es una salida natural hacia la costa Caribe, vía de fácil acceso a los océanos Pacífico y Atlántico, ubicada en la zona comprendida por el Tapón del Darién y los límites con el istmo de Panamá.

Sus características selvas tropicales madereras, reservas de caucho, cacao y raicilla de ipecacuana, suelos aluviales de alta productividad agropecuaria, cuencas hidrográficas conformadas por ríos navegables, como el río Atrato o el río León, y altas precipitaciones para la agricultura, representaron una de las principales condiciones que determinarían su ocupación territorial, dentro de la búsqueda por consolidar una integración regional, especialmente con Antioquia, y, en general, con la economía

interna nacional de tipo extractivista, que pretendía diversificarse en el siglo XX hacia una agroindustria que trascendiera el monocultivo del café.

La anexión de la región al departamento de Antioquia en 1905 respondía a los reclamos de éste sobre la franja de Urabá durante el período colonial, respecto a sus límites político-administrativos con los departamentos vecinos (Parsons, 1979). La salida al mar por Urabá mediante un puerto marítimo en Turbo constituía la redención económica y comercial de los antioqueños en el intento por abrirse paso hacia la frontera. Esto posibilitaría la participación de Antioquia en los intercambios mercantiles navieros, que se establecerían ante las perspectivas de un canal interoceánico al nivel del mar que comunicaría el Atlántico con el Pacífico, siguiendo la ruta Atrato-Truandó por el Darién (Parsons, 1979, p. 125).

La entrega del territorio de Urabá al departamento antioqueño se encaminó asimismo hacia a la consolidación de un proyecto de dominación estatal en todas las regiones de frontera, que tenía antecedentes en la colonia con las misiones evangelizadoras llevadas a cabo por miembros de las órdenes religiosas católicas en las comunidades indígenas de Urabá (Córdoba, 2012). Tales regiones han sido vistas como conflictivas y carentes de orden dentro del proceso de construcción de nación, en un espacio en el que históricamente convergen intereses de distintos actores por el control de la zona desde la conquista española. Actores con fuerzas socioeconómicas adversas a los poderes centrales, que operaban en la ilegalidad del contrabando, el saqueo, la resistencia y supervivencia político-bipartidista a las guerras civiles como la Guerra de los Mil Días.

Las expectativas de una campaña colonizadora antioqueña se abrían paso mediante grandes obras de infraestructura como la carretera al mar, que prometía acceso a las riquezas naturales de una tierra de promisión, considerada a su vez como “indómita”, “salvaje” e “invisibilizada” por el Estado colombiano. Colonización ambiciosa que debía ser liderada por una “raza antioqueña”, a la que se le atribuían como precedentes las diligentes cualidades durante la expansión al sur del departamento de Antioquia, al reflejar la imagen típica de un colonizador trabajador proveniente de una familia “tradicional”, “conservadora”, “arriera”, “blanca” y “católica”, dispuesta, a punta de hacha, azadón y mula, a descuajar selvas para fundar pueblos, en un territorio como Urabá sin cohesión social a la sociedad homogénea del país (Steiner, 1994).

Sin embargo, la campaña colonizadora anhelada por los antioqueños no dio los resultados esperados. Las corrientes migratorias de campesinos del interior del departamento de Antioquia, acostumbrados a un clima “benigno” de montaña, vieron en las temperaturas de la selva tropical un clima “malsano” con dificultades para el asentamiento y la conformación de sus tradicionales unidades agrícolas de producción familiar. El establecimiento de colonos antioqueños se llevó a cabo durante las primeras décadas del siglo XX, con la presencia de comerciantes, empresarios y funcionarios del gobierno departamental (Steiner, 1994, p. 141).

Los modos de apropiación del espacio a partir de modalidades de poblamiento de distintas comunidades indígenas, cimarronas y campesinas procedentes de otras regiones asentadas en la zona, así como la inserción conflictiva del territorio al sistema económico e institucional de la nación, jugaron un papel trascendental en la confrontación por mantener en el territorio tanto las formas tradicionales de vida como de producción económica, las que configuraban, históricamente, las relaciones socioculturales y comerciales existentes entre Urabá, el Chocó y la costa Caribe. Relaciones que era indispensable “antioqueñizar” para emerger de la condición de “barbarie” y atraso, discurso en el que el Estado sustentó la intervención modernizadora en la región.

### **La united fruit company y el eje bananero: la economía de enclave agroindustrial en la Región de Urabá**

En las primeras décadas del siglo XX, durante el proceso de transformación socioeconómica del país tras la irrupción del capitalismo al aparato productivo nacional, la renovación económica de distintos sectores productivos comienza a ser notable a través del fortalecimiento e implementación de estrategias de inserción de las economías regionales periféricas al mercado nacional. La modernización resultante de la expansión cafetera, las economías de enclave exportadoras de productos primarios, la construcción de infraestructura de obras públicas y la circulación de capital acumulado por inversiones tanto extranjeras como nacionales; fueron suscitando transformaciones en la institucionalidad y modificaron gradualmente la estructura sociodemográfica del territorio colombiano.

La expansión del campo a la ciudad fue consolidando el trabajo asalariado en la industria manufacturera al mismo tiempo que se impulsó la

modernización del Estado y sus entidades a las exigencias del capital, como causa de una mayor recepción de ingresos fiscales y divisas dependientes del mercado exportador, procedentes principalmente del café y actividades económicas como la minería, el comercio, la ganadería y la compra de tierras (Vega, 2002).

Para la segunda década del siglo XX el colapso económico por las fluctuaciones mundiales de los precios del café para el financiamiento del sector industrial promovió un modelo de crecimiento económico mixto de sustitución de importaciones e incentivos a la promoción de exportaciones (DNP, 1998). Tal modelo pregonaba una nueva lógica de coordinación entre los agentes productivos y las organizaciones encargadas de la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios. El Estado emprendió a nivel nacional y regional —por lo menos hasta la apertura económica en la década de 1990— el diseño de programas políticos modernizadores para los territorios de frontera, que fueran aplicables a los proyectos de desarrollo del sistema agroindustrial en reciprocidad con el sector empresarial.

Dentro de este contexto nacional, Urabá fue visto como un territorio de expansión agrícola que debía insertarse a los nuevos ámbitos espaciotemporales coordinados por el Estado y los agentes de producción. La puesta en marcha del proyecto nacional del Estado colombiano, mediante la construcción de su soberanía en territorialidades situadas en geografías periféricas, suscitó grandes cambios en las poblaciones. En efecto, los factores socioeconómicos y políticos en efecto determinarían los cambios sobre la tenencia de la tierra, las labores de producción y el papel mediador del Estado, en especial, las condiciones laborales de los colonos convertidos en trabajadores asalariados, sus luchas por la pervivencia de los modos de vida campesina y condiciones laborales inmersas en los conflictos por el poder político en la región, que sobrevinieron con la implementación de un nuevo modelo de producción bananera agroindustrial, conforme el establecimiento de las empresas multinacionales en la región después de la segunda mitad del siglo XX.

La figura 5.1 permite observar la localización de la zona de estudio, que comprende el espacio delimitado como eje bananero en el territorio del Urabá antioqueño, conformado por las cabeceras municipales de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó. La trascendencia de esta frontera agrícola se debe a la bonanza bananera impulsada inicialmente en estas poblaciones

por parte de la *United Fruit Company*, que atrajo, por las grandes posibilidades de ingresos mediante la explotación agropecuaria, la atención de inversionistas tanto extranjeros como nacionales, quienes compraron tierras con miras a su rápida valorización y estimularon el flujo poblacional migratorio a esta zona, hasta el punto de convertirse en el principal receptor urbano de población obrera bananera y centro de actividades agroexportadoras de la región de Urabá.

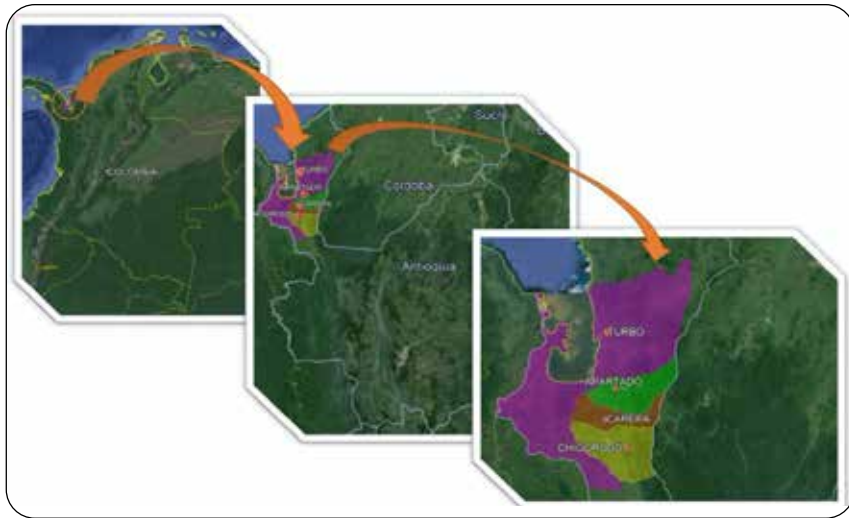


Figura 5.1. Localización Eje Bananero de Urabá. Posición geográfica nacional, departamental y local. Elaboración propia.

La ubicación estratégica de la región, al igual que el establecimiento de la compañía multinacional bananera y los diferentes proyectos políticos económicos, orientados a promover la industrialización del territorio, fueron elementos y hechos históricos coyunturales del contexto regional entre las décadas de 1960 y 1980. Durante este período fue igualmente importante la adjudicación de títulos de tierras por parte del Estado a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), destinado al cultivo y ocupación de los terrenos, lo que desató en Urabá una lucha entre colonos e inversionistas por su acaparamiento y, donde los últimos, a través de acciones violentas especulativas, despojaron a los primeros de su principal medio de subsistencia, lo que, con el paso del tiempo, agravó el conflicto regional por el control político y económico del territorio.



La pérdida de la tierra del colono por falta de títulos sobre ella —a pesar de ocuparla y explotarla conforme a la Reforma agraria de 1936, decretada por Alfonso López Pumarejo—, obligó a los pobladores a experimentar una transición de su condición de campesinos a trabajadores asalariados. Esto los llevó a vender su fuerza de trabajo para subsistir dentro y con los parámetros laborales que establecían las multinacionales. Pese a que en Colombia existía una legislación laboral de obligatorio cumplimiento del Código sustantivo del trabajo de 1951, que orientaba normativamente los procedimientos de contratación, prestaciones y regulación de relaciones obrero-patronales. Al mismo tiempo, proliferaban los asentamientos improvisados tipo campamento para los trabajadores alrededor de las empacadoras bananeras, debido a la precaria inversión social del Estado en infraestructura que satisficiera en los pueblos la demanda de vivienda, bienes y servicios básicos de alcantarillado, alumbrado público, educación y salud.

De manera que, en el transcurso de las décadas de 1960 y 1980, la región de Urabá pasó de una sociedad agrícola, centrada en la obtención de recursos naturales para la subsistencia, a una con una dinámica socioeconómica más compleja condicionada por el salario, las leyes laborales y de mercado.

### **Modos de vida en la Región de Urabá: de colono a trabajador bananero**

Las poblaciones chocona, caribeña, sinuana y antioqueña, llegaron Urabá atraídas por la gran biodiversidad, la agricultura, la pesca, las actividades extractivas y el intercambio de productos primarios, así como por la violencia. Poblaciones de colonos que hasta entonces desarrollaban labores agropecuarias de explotación y extracción de riquezas naturales con fines de subsistencia. Las modalidades tanto de poblamiento como de asentamiento de estos habitantes se enmarcaron en un escenario de conflicto permanente por el control del territorio, oportunidades económicas y lucha por la tierra, determinantes en las transformaciones de los procesos productivos agrarios antes y después de la articulación de la multinacional bananera *United Fruit Company*.

Las primeras comunidades indígenas ancestrales en Urabá, Cuevas y Ura-baes, localizados en las márgenes oriental y occidental del golfo desde la llegada de los conquistadores españoles a América en el siglo XVI, se organizaron en cacicazgos autónomos sin una jefatura centralizada. Dedicándose a la caza,

la pesca, la recolección de frutos, siembra de yuca dulce y maíz, a su vez que realizaban actividades de intercambio comercial, orfebrería y cerámica.

Las únicas etnias que sobrevivieron después de la resistencia indígena ante el dominio español en los consecuentes siglos, a las enfermedades que llegaron con estos que ocasionaron la desaparición de varias tribus, al reagrupamiento tras la migración como causa de las invasiones “blancas” y de la presión de colonos de otras regiones del país que reclamaban como tierras baldías sus territorios ancestrales, fueron las comunidades indígenas Emberá asentadas en los municipios de Vigía del Fuerte, Murindó, Dabeiba, Frontino, Mutatá, Chigorodó, Apartadó y Turbo. Los Cuna que se establecieron en los municipios de Turbo y Necoclí, más exactamente en Caimán Nuevo y Arquía (Uribe de Hincapié, 1992).

A mediados del siglo XIX los colonos, procedentes principalmente de poblaciones negras, se abrieron paso entre los indígenas hacia la región por las cuencas de los ríos y caños, ante la liberación de mano de obra suscitada por la abolición de la esclavitud en 1851 y la búsqueda de oportunidades económicas de explotación de caucho en el Darién, tagua, tumba de selva y como sacadores de madera cerca a la desembocadura del río Atrato (Uribe de Hincapié, 1992).

En el eje bananero para la década de 1960 los negros de origen chocoano y los negros migrantes del Caribe compartieron espacios territoriales, vinculándose desde muy temprano con la producción agroindustrial del banano. El municipio de Turbo fue el principal receptor poblacional chocoano en el que pudieron reproducir sus prácticas culturales ribereñas. Mientras los primeros pobladores caribeños provenientes de Barú, Cartagena, Pasacaballos, Tolú, Isla Fuerte, San Antero y San Onofre, se ubicaron en la costa del Golfo, tras la fundación de poblados como San Juan de Urabá, Arboletes, Damaquiel, Zapata, Uveros, Necoclí y Acandí. Territorios en los cuales recrearon su tradición oral, musical y culinaria en un medio natural propicio para sus prácticas ancestrales de pesca, navegación y agricultura (Uribe de Hincapié, 1992).

El poblamiento sinuano de Urabá también tuvo lugar en el siglo XIX, durante la apertura de las primeras trochas y caminos hacia la selva de explotación maderera, se desarrolló en las tierras adyacentes a las cuencas de Mulato y San Juan. El intercambio comercial a través de la carretera que unía Turbo con Montería impulsó la llegada de colonos cordobeses quienes

cultivaron en el tramo maíz, yuca, ñame y arroz, dedicándose posteriormente a la ganadería extensiva tras la adecuación de las tierras que conllevó la tala indiscriminada de los valles de los ríos.

El colonizador sinuano, después de un primer reconocimiento del territorio, realizaba la elección de una extensión de terrenos, que desmontaba para los sembrados y la construcción de la vivienda que se requería en el momento de la llegada de la familia. Los lazos de solidaridad que se tejían entre las familias asentadas y las recién arribadas a la región, promovieron relaciones de cooperativismo dentro de las actividades de tumba de monte, intercambio de semillas de cultivo, siembra, productos de consumo y animales para el trabajo (Uribe de Hincapié, 1992).

La presencia antioqueña en el norte de Urabá, antes de la segunda mitad del siglo XX, fue motivada especialmente por la violencia provocada por el bandolerismo bipartidista, que condujo la penetración de la población paisa por diferentes vías: la carretera Medellín-Montería y Cartagena-Arboletes, transitada por negociantes que llegaron mucho antes a Córdoba. La vía Montería-Tierralta-Valencia-San Pedro de Urabá y la carretera Ituango-Tucurá-Valencia-San Pedro. Entre los colonos antioqueños que entraron se encontraban aserradores, arrieros madereros, mercaderes navieros, ganaderos latifundistas que no vivían en la región, proveedores de abarrotes, cantinas y almacenes de los pueblos de la costa de Urabá (Uribe de Hincapié, 1992).

La colonización permanente del territorio por los distintos grupos de pobladores descritos, hacen de Urabá un espacio históricamente caracterizado por diversas modalidades de apropiación territorial, usos del suelo, supervivencia a formas tradicionales de economía campesina y resistencia político-cultural a los distintos proyectos de construcción de lo nacional que pretendieron la abolición de las diferencias étnicas por la fuerza, mediante programas poco relacionados con las necesidades y la realidad social del territorio como fue el modelo ético-político antioqueño.

El escenario de la lucha por la tierra se agudizó durante la segunda década del siglo XX, con los intentos por integrar la región al sistema económico nacional y los nuevos estímulos del Estado por conceder tierras baldías ocupadas por pobladores ancestrales a colonos, particulares y empresas tanto nacionales como extranjeras.

La concentración de la tierra en manos de actores extra-regionales para el cultivo de banano, palma africana y la ganadería extensiva, desencadenó una competencia por el acaparamiento de las tierras mejor situadas alrededor de la carreta al mar junto con las más aptas para la siembra. Los viejos colonos campesinos fueron desplazados a otras zonas aledañas al río León, Bajirá, la serranía del Abibe, Saiza y San José de Apartadó, mientras nuevos migrantes de Bolívar y el Sinú llegaban a la zona de Urabá atraídos por las oportunidades de trabajo asalariado (Uribe de Hincapié, 1992).

Los viejos colonos asentados en el territorio que se consolidó como eje bananero por la Compañía Frutera de Sevilla, quedaron excluidos de la actividad bananera debido a los requerimientos que se necesitaban para vincularse a la actividad productora. La titulación de los baldíos, la adquisición de planos topográficos y adecuación de los terrenos crearon dificultades a los colonos para integrarse como productores, al contar con escasas posibilidades económicas, saberes y prácticas sociales arraigadas a la economía de “pan coger”. Los colonos no tuvieron más posibilidades para subsistir que vender mejoras de terrenos, su fuerza de trabajo como jornaleros y desplazarse a zonas consideradas baldías pero pertenecientes a resguardos indígenas y reservas naturales (Uribe de Hincapié, 1992).

En este contexto los actores institucionales mediadores en este nuevo proceso de expulsión de los ocupantes del eje bananero y el conflicto de tierras, representados por el gobierno de Antioquia y el Incora, fueron precarios e ineficientes para ofrecer maneras de tramitación de títulos sin especulación y acuerdos entre los intereses de las distintas fuerzas sociales de la región (Uribe de Hincapié, 1992, p. 159).

Los problemas de orden público y la violencia generalizada en esta nueva etapa de lucha por el dominio del territorio encaminaron la transición de colono a trabajador bananero, mientras nuevos procesos migratorios de poblaciones de la clase trabajadora de otras regiones del país se abrían paso con el establecimiento de una economía de tipo enclave bananero en la zona.

## **Conclusiones**

Los conflictos en Urabá tienen profundas raíces en problemas agrarios inmersos en los procesos de larga duración de construcción histórica del

territorio. Tempranamente poblado y apropiado por comunidades que reprodujeron sus formas tradicionales de vida y producción económica sin el referente de la institucionalidad del Estado, mucho antes de la racionalidad económica empresarial bananera.

La violencia en la región de Urabá no aparece con los conflictos obreiro-patronales en las fincas bananeras durante la segunda mitad del siglo XX, permeadas por las luchas en el campo político entre agentes del Estado y grupos armados. Tiene su origen en la resistencia de elementos de pervivencia histórica socioculturales ante la acción represiva estatal por incorporar a la sociedad civil las comunidades de Urabá, en una zona de refugio de la diferencia tanto de grupos alternativos al bipartidismo como de pobladores con tradiciones de arraigo étnico. Considerados como la otredad respecto a la sociedad antioqueña y la alteridad al orden social, con nulos valores de identidad con lo nacional.

Entre los factores socioeconómicos que motivaron el aumento del flujo poblacional hacia el eje bananero durante la segunda mitad del siglo XX, que transformaron los modos de vida de sus pobladores asentados y establecieron nuevas condiciones en las relaciones productivas, se encuentran las posibilidades de enriquecimiento a través del trabajo asalariado respecto a la economía campesina de “pan coger”, que no era rentable por las nuevas dinámicas de intercambio comercial y el acaparamiento de las mejores tierras para el desarrollo de la producción de banano de exportación, llevadas a cabo por la *United Fruit Company*.

El Estado jugó un papel facilitador en la entrada de inversión extranjera a la región de Urabá, en correlación con la puesta en marcha de distintos proyectos políticos de integración de sus territorios frontera a la economía nacional. La nueva producción bananera en Urabá requirió modernización en obras de infraestructura de puentes, caminos y transporte para la comercialización del banano, al igual que servicios para la población obrera flotante en materia de educación, salud y vivienda, entre otros. Por tanto, el Estado colombiano que suponía debía garantizar dichos medios materiales para el desarrollo de la región, delegó al sector privado y extranjero sus funciones de benefactor, incidiendo poco en el control de los intereses particulares de las élites locales y los empresarios, o en la defensa de los derechos de las poblaciones trabajadoras del banano.

Las instituciones oficiales del Estado, académicos y gremios vinculados con la región que incluyen en sus líneas de investigación estudios sobre Urabá, requieren nuevos acercamientos a los problemas socioeconómicos y políticos del contexto regional, relacionados con las luchas agrarias por la tierra, generalmente asociadas con los vigentes conflictos por el control del territorio con fines de establecer del crimen organizado del narcotráfico y la presencia de grupos armados. En este sentido, esta investigación, que puede inscribirse en los lineamientos de la historia social, aporta nuevos conocimientos sobre la estructura económica de producción agroindustrial que aparece con el monocultivo agroexportador del banano, caracterizada por la convergencia de relaciones sociales de explotación capitalistas con las de carácter campesino, lo que deja entrever el papel desempeñado por el Estado y sus vínculos con las compañías bananeras, las cuales fueron cruciales en los cambios tanto del modo de vida de la población como de sus condiciones laborales.

Finalmente, la construcción de territorialidad en zonas limítrofes de Colombia como Urabá, marcadas históricamente por desigualdades entre centro-periferia, pero con amplios recursos naturales y humanos, una consolidada diversificación en su estructura productiva, fluctuaciones de mercado laboral y movilidad poblacional; reflejan asimetrías regionales en su desarrollo que deben ser tanto reconocidas como analizadas por el Estado dentro de los proyectos gubernamentales de planificación institucional y ordenamiento territorial. Para el caso concreto del eje bananero, el desarrollo de las poblaciones y la construcción del territorio sugieren partir del análisis de las apropiaciones físicas, culturales, simbólicas y ambientales que distintos actores sociales de la zona elaboran del espacio, interpretándose en la cotidianidad las formas como los individuos y los colectivos se desenvuelven, habitan, transitan lugares, crean imaginarios y narrativas para fortalecer el empoderamiento local y alcanzar un mayor progreso de las comunidades del sector bananero urabaense.

## Referencias

- Córdoba Restrepo, J. F. (2012). *En tierras paganas misiones católicas en Urabá y la Guajira, Colombia (1892-1952)* [Tesis de doctorado en Historia]. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación (1998). De la sustitución de importaciones a la apertura (1967-1996). En: *Colombia: Estructura Industrial e Internacionalización (1967-1996) Tomo I*. Bogotá, Colombia.
- Parsons, J. (1979). *Urabá, la salida de Antioquia al mar*. Medellín: Ediciones Gráficas / Banco de la República / Corpourabá.
- Steiner, C. (1994). Héroes y banano en el golfo de Urabá: La construcción de una frontera conflictiva. En R. Silva (Ed.), *Territorios, regiones, sociedades* (pp. 137-149). Cali: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle.
- Uribe de Hincapié, M. T. (1992). *Urabá: ¿Región o territorio? Un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia / Corpourabá.
- Vega Cantor, R. (2002). *Gente muy rebelde: Protesta popular y modernización capitalista en Colombia (1909-1929), Vol.1*. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico.

## Políticas públicas en el desarrollo de corredores urbanos terciarios. El caso de Paseo de la Reforma, Ciudad de México

*Lisett Márquez López\**

### **Introducción**

Desde su origen, la Ciudad de México ha pasado por diferentes momentos históricos y se ha enfrentado a diversas configuraciones económicas, sociales y políticas, junto con continuas transformaciones territoriales.

En los inicios del siglo XX (1900-1930), la Ciudad de México se caracterizó por presentar un patrón territorial monocéntrico. Fue hasta la década de 1940, cuando la implementación de la política de desarrollo siguiendo el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), basado en una fuerte intervención estatal, en la aplicación de políticas proteccionistas dirigidas a impulsar el crecimiento de las industrias localizadas en el territorio nacional, así como la generación de infraestructuras y servicios sociales, marcó el tránsito de una economía primaria exportadora a otra dominada por el sector industrial y el inicio de un crecimiento urbano acelerado. Durante el

---

\* Doctora en Urbanismo, Profesora-investigadora de la División de Ciencias y Artes para el Diseño, Departamento de Teoría y Análisis, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México, México. Correo electrónico: [lismarq@hotmail.com](mailto:lismarq@hotmail.com)



período 1940-1970, el más exitoso de la política de ISI, la Ciudad de México se extendió territorialmente hacia las áreas periféricas, y comenzó a perder importancia en cuanto al ritmo y crecimiento poblacional de su núcleo central. Esta dinámica estimuló la descentralización del comercio, los servicios y la población, e impulsó la conurbación de los municipios del Estado de México que la circundan, lo que dio inicio al proceso de metropolización y la formación de subcentros urbanos (Garza, 2003), definidos como nuevos centros de la metrópoli.

Esta tendencia estuvo sujeta al crecimiento industrial, así como al acelerado incremento poblacional y físico de la ciudad, de carácter extensivo, cuyo resultado fue el aumento de las distancias y desplazamientos. Sin embargo, el centro de la ciudad no perdió importancia, siguió concentrando actividades comerciales, financieras, de servicios y administrativas, relevantes para el funcionamiento del todo urbano.

El proceso de conurbación continuó expandiéndose e incorpora nuevos municipios del Estado vecino: para 1996, la Zona Metropolitana del Valle de México<sup>1</sup> (ZMVM) incluía 16 delegaciones del Distrito Federal, 60 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo.

A finales del siglo XX, la ZMVM y la Ciudad de México sufrieron el agotamiento del patrón de acumulación con intervención estatal; el largo período de crecimiento económico sostenido alcanzado durante el período de ISI, frenó su expansión, debido, entre otras causas, a la profunda crisis de 1982, lo que derivó en la implementación de un nuevo patrón de acumulación de capital, esta vez de corte neoliberal, caracterizado por la apertura internacional de la economía mexicana, un mayor protagonismo del capital privado, la liberación del comercio internacional de mercancías y capitales, el adelgazamiento del Estado mediante la privatización de sus empresas e instituciones, contracción del gasto público y desregulación de la vida económica y social. Esta política fue profundizada en 1993 mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá, hoy en entredicho.

---

<sup>1</sup> Denominación oficial establecida en 1996 para la metrópoli en su conjunto.

Este proceso de abrupta apertura comercial, acompañada de una mayor inserción en la etapa actual de la globalización económica, impactaron en el aparato productivo de la ciudad, lo que provocó efectos económicos y sociales importantes, debilitó su vocación industrial y dio paso a otras actividades económicas, principalmente terciarias, y al proceso inverso al de la etapa anterior: la desindustrialización, entendida como el declive ya sea relativo o absoluto del sector manufacturero y el incremento de la tercerización de su economía. Con la desindustrialización, el comercio y los servicios empezaron a jugar un papel predominante en la metrópoli, al tiempo que vino el abandono, la relocalización territorial o el cierre definitivo de las industrias o su conversión en bodegas, el cambio de uso a suelo comercial, de oficinas, habitacional o a zonas verdes. En casos significativos, su reconversión mediante megaproyectos inmobiliarios comerciales o de usos mixtos. Este cambio de uso de suelo forma parte de las transformaciones de la estructura urbana (Márquez, 2005; Márquez y Pradilla, 2008).

El cambio de patrón económico, la desindustrialización y tercerización experimentadas en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), desde principios de la década de 1990, han impactado territorialmente en el ámbito urbano, dando lugar a la configuración de una compleja red de corredores urbanos de especialización terciaria que modifica la estructura organizada en un principio por un patrón monocéntrico y posteriormente por múltiples subcentros urbanos (Gobierno del Distrito Federal, 2000; Pradilla y Pino, 2004; Pradilla et al., 2008)

Pradilla y Pino (2004) plantean que, a partir de la década de los setenta las sub-centralidades se fueron alargando sobre los ejes de flujo de personas y vehículos hasta perder su forma concéntrica y articular a varias de ellas, es decir, formar la red de corredores urbanos terciarios, resultado de factores tales como: la continua expansión demográfica y física de la ciudad sobre sus periferias; el incremento de las distancias y el tiempo de desplazamiento entre las periferias y el área central o los subcentros; el surgimiento de nuevas demandas de abasto de mercancías y servicios deslocalizados del centro; la articulación de nuevas áreas de acción del capital inmobiliario financiero; las políticas urbanas estatales modernizadoras, y la mercantilización y tercerización de la economía urbana a partir de la imposición del patrón neoliberal.

Un corredor urbano terciario es un agrupamiento o concentración lineal de inmuebles que soportan mayoritariamente actividades terciarias privadas o públicas, a lo largo de una vialidad o eje relativamente importante de flujos de vehículos, personas o mercancías. En esta nueva lógica, la metrópoli se estructura a partir de una gran red de 116 corredores urbanos terciarios: 26 de escala metropolitana, 25 de escala urbana y el resto de escala local o barrial, cuya formación ha sido un proceso prolongado en el tiempo, discontinuo, resultante de la combinación de múltiples acciones de diferentes actores públicos y privados; estos corredores pueden presentar diferentes ámbitos de influencia territorial metropolitana, urbana y barrial y diversos grados de consolidación e intensidad de construcción y densidad inmobiliaria. (Pradilla y Pino, 2004; Pradilla et al., 2008).

### **El Paseo de la Reforma y la red de corredores urbanos terciarios**

El Paseo de la Reforma se considera un Corredor Urbano Terciario de escala metropolitana, delimitado para este estudio a partir de Chapultepec hasta la Av. Puente de Alvarado. Al poniente del Paseo se localiza el Bosque de Chapultepec, acompañado de una serie de grandes inmuebles públicos destinados a actividades terciarias de escala nacional, dirigidas a la recreación y a la cultura como el Auditorio Nacional, el zoológico y el lago, los museos del Castillo de Chapultepec, Antropología, Arte Moderno, Arte Contemporáneo. A lo largo del corredor se concentra una gran diversidad de actividades habitacionales, comerciales y de servicios: inmuebles que alojan centros comerciales y comercios aislados, servicios financieros (oficinas de grupos financieros, compañías de seguros, casas de bolsa, etc.), servicios turísticos (hoteles, restaurantes, bares, agencias de viajes, etc.), oficinas de gestión gubernamental y privada, centros culturales y recreativos, etc. Estas actividades y soportes arquitectónicos contrastan con las zonas de vivienda de sectores medios y populares, sin una concentración significativa de actividades terciarias, localizadas al oriente de la anterior y que inician a partir del cruce del Paseo con la Av. de Puente de Alvarado.

En la trama de corredores, la Avenida Paseo de la Reforma cruza y se articula con otros corredores de escala metropolitana: Circuito Interior, Boulevard Ávila Camacho, Insurgentes y con corredores de escala urbana: Puente de Alvarado - Avenida Hidalgo, Avenida Juárez, Eje 1, Eje 2 y Eje 3

Poniente. Estos elementos le confieren a la Avenida Paseo de la Reforma su definición como un corredor urbano terciario.

### **Antecedentes históricos del Paseo de la Reforma**

La Avenida Paseo de la Reforma posee un significativo peso histórico, simbólico y político, y es considerada una de las avenidas más importantes y emblemáticas de la ciudad; esta valorización, en conjunto con su ubicación estratégica, la han llevado a experimentar, a lo largo del tiempo y dependiendo de la coyuntura económica y política, importantes transformaciones tanto en su fisonomía como en las actividades que alberga.

Desde su planteamiento inicial y la primera etapa de su trazo, ocurrida durante el Imperio de Maximiliano (1863-1867), se concibió como un eje de circulación de la ciudad: una calzada diagonal que uniría al Castillo de Chapultepec con la Plaza Mayor y que albergaría, al estilo de los grandes bulevares de Haussmann en París, zonas ajardinadas, edificios de utilidad pública y equipamiento (Arciniega-Ávila, 1994). Sin embargo, su materialización no se concretó debido al triunfo de la República; fue hasta el período del porfiriato (1876-1911) cuando llegó a su máximo esplendor.

La dictadura de Porfirio Díaz aseguró una economía estable para el país y para la ciudad de México. En este marco y con la idea de modernizar y convertir a la entonces llamada Calzada de la Reforma en una maravilla semejante a los Campos Elíseos de París (Martínez, 2005), se inició la construcción de lujosas residencias estilo europeo, dotadas de infraestructura y servicios: alumbrado público, drenaje, agua potable, pavimentación, monumentos, lujosos restaurantes, hoteles, elegantes cafés y espacios de recreación que lo definieron como uno de los paseos públicos preferidos de la elite y la convirtieron en una zona exclusiva para habitar, contrastando con otras zonas de la ciudad que se enfrentaban a serios problemas por falta de servicios. En este período los habitantes de ingresos bajos se asentaban cerca de la zona industrial en el nororiente, los sectores medios en el centro, y los de altos ingresos al poniente de la ciudad (Valenzuela, 2014).

La creación de los exclusivos fraccionamientos residenciales que bordeaban el Paseo de la Reforma, dotados de infraestructura y servicios le confirió el título de zona exclusiva y la convirtió en el ámbito privilegiado para el

rentable negocio del suelo urbano, al relacionar a la elite empresarial, en su gran mayoría extranjeros o personajes relacionados con el poder político y con el desarrollo urbano de la ciudad, lo que les permitió acceder a los terrenos, dotarlos de infraestructura y de servicios y, posteriormente, obtener beneficios del incremento de las rentas del suelo o de las exenciones fiscales aplicadas para su desarrollo y embellecimiento, favorecidos también por la existencia de esquemas financieros sofisticados que hacían posible realizar el pago amortizado de las propiedades y al mismo tiempo construir una fortuna a partir de ellos (Jiménez, 1994; Valenzuela, 2014).



*Figura 6.1.* Monumento a la Independencia, 1932. Tomado del Fondo Aerofotográfico Acervo Histórico Fundación ICA, AC.

Durante la segunda mitad de la década de 1920, las actividades administrativas, comerciales y de servicios, iniciaron su desplazamiento del centro de la ciudad hacia Avenida Juárez y en breve tiempo llegaron al Paseo de la Reforma, modificando su imagen urbana. Esta etapa marcó el inicio de la transformación de su uso de suelo, que transitó de zona residencial de altos ingresos a eje comercial y de servicios y, con ello, se inició la destrucción de las grandes casas porfirianas de dos o tres pisos que originalmente se asentaron a lo largo de la avenida, para dar paso a nuevas construcciones de edificios de gran altura.

Para finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, en el período de la aplicación de la política de desarrollo estabilizador (1940-1970) caracterizada por su crecimiento económico y por el desarrollo de una planificación urbana indicativa, la reforma se había convertido en un eje terciario: dotado de los más altos e imponentes edificios de la época y de importantes empresas comerciales y de servicios: oficinas de gestión pública o privada, bancos, hoteles, museos, grandes salas de cine, restaurantes, convirtiendo a la avenida en un referente de la modernidad arquitectónica y del progreso (López, 1994).



*Figura 6.2.* Paseo de la Reforma, 1955. Tomado de Fondo Aerofotográfico Acervo Histórico Fundación ICA, AC.

Este proceso de transformación se mantuvo hasta principios de la década de 1980. Sin embargo, en términos económicos, la crisis de 1982, una de las más severas del país y las sucesivas recesiones económicas, repercutieron en la actividad del sector inmobiliario, que como consecuencias dejaron la disminución de la inversión y la construcción de nuevos proyectos a lo largo del Paseo de la Reforma. Esta situación, aunada a la imposición, desde 1983, de un nuevo patrón económico de corte neoliberal y a la apertura económica, que sustituiría al modelo de intervencionismo estatal, modificaron la importancia de Reforma. Así mismo, el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985, en la ciudad de México, que colapsó o afectó estructuralmente a varios

de los edificios a lo largo del Paseo, ocasionó un sentimiento de inseguridad en la zona, iniciando así una época de estancamiento y abandono para el corredor, el cual dejó de ser atractivo para la inversión del capital inmobiliario, que empezó a emigrar a otras zonas de la ciudad, especialmente a Santa Fe, el primer megaproyecto urbano público-privado de carácter neoliberal, iniciado por el gobierno del presidente Carlos Salinas y el Regente capitalino Manuel Camacho (Márquez, 2012).

Con el megaproyecto Santa Fe se iniciaría en la ciudad la aplicación de nuevos mecanismos de planificación dirigidos a crear una imagen urbana diferente y facilitar la inversión inmobiliaria nacional y extranjera, para romper con la apariencia de la vieja ciudad de la etapa de industrialización: aglomerada, contaminada, llena de fábricas obsoletas, y transformarla en un espacio que reflejara los ideales de la globalización: un sitio intensivo en materia tecnológica, de información y dotado de los corporativos más importantes con presencia mundial (Pérez-Negrete, 2010), con el único objetivo de lograr un posicionamiento económico global.

### **Las políticas urbanas neoliberales**

La imposición del patrón neoliberal, caracterizado por la apertura de la economía mexicana, la privatización de la actividad económica estatal y por su decisión de desaparecer la política de intervencionismo estatal, cambió la lógica de intervención del Estado en lo urbano mediante la planeación urbana indicativa y el gran urbanismo estatal características del período 1940-1970, propiciando su declive. Desde este momento, las ciudades empezaron a enfrentarse entre sí en una competencia de libre mercado, debido al debilitamiento del Estado derivado de la privatización, la desregulación y el cambio de sus funciones de interventor en aras del interés colectivo a *facilitador* o creador de condiciones para la libre acción de las empresas privadas (Pradilla, 2009).

La ciudad de México, inmersa en la lógica de la apertura económica, la globalización y la competitividad, orientó su política de desarrollo económico, básicamente al fomento del sector terciario, lo que debilitó su vocación económica como destino de inversiones industriales y dio paso a actividades principalmente terciarias (Márquez, 2005; Márquez y Pradilla, 2008). En este contexto de libre comercio y circulación de capitales, incluida su asociación transnacional en el sector inmobiliario-financiero, se crearon nuevos

mecanismos e instrumentos de planificación en los que el fomento a los grandes proyectos urbanos, caracterizados por la presencia de asociaciones público-privadas y beneficiados por la creación de incentivos fiscales, facilidades administrativas, simplificación de normas para atraer a las inversiones, se han convertido en elementos clave para el desarrollo urbano en el que el capital inmobiliario, fuertemente articulado con el financiero, ha encontrado un ámbito territorial muy conveniente para su reproducción.

La aplicación de estas políticas ha impulsado el desarrollo de megaproyectos de inversión inmobiliaria, en los que se multiplican las torres de viviendas cerradas, oficinas, hoteles de lujo y centros comerciales, localizados en las zonas mejor dotadas de infraestructura y servicios de la ciudad. Además, se propicia la construcción de nuevos espacios corporativos y de servicios, los cuales se han ido asentado en el borde de las principales avenidas con el propósito de contribuir a la formación de nuevos corredores urbanos terciarios que se suman a la trama de corredores formados con anterioridad como: Reforma, Insurgentes, Periférico, Tlalpan, Viaducto, Revolución, Patriotismo, etc. (Pradilla y Pino, 2004). Estos han producido diversas transformaciones en la estructura urbana, aunque muy desiguales en intensidad, consolidación y extensión, a partir de los cambios de uso de suelo de habitacional a comercial y de servicios. De otra parte, surgen importantes inversiones públicas y también la concreción de lucrativos negocios privados.

### **Las políticas públicas para el impulso del Paseo de la Reforma**

A partir del 2001, el Paseo de la Reforma se convirtió nuevamente en el escenario urbano por excelencia de la capital y dejó atrás su período de obsolescencia. El Gobierno del Distrito Federal, representado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), decidió aplicar políticas dirigidas a impulsar el desarrollo del corredor a partir de la implementación del Programa de Rescate del Corredor Paseo de la Reforma - Avenida Juárez - Centro Histórico como eje de desarrollo económico y urbano.

El programa de rescate se proyectó a lo largo del Paseo de la Reforma, a partir de la Fuente de Petróleos y hasta la calle de Bucareli para continuar por Avenida Juárez hasta el Centro Histórico. Su realización representaba muchas ventajas comparativas que lo hicieron atractivo, entre ellas disponer de grandes predios urbanos baldíos, subutilizados o resultantes



de los edificios derruidos por el sismo de 1985; vialidades con accesibilidad directa y una red de servicios de transporte público que permiten una comunicación metropolitana; una traza urbana de carácter histórico, incluido el icónico paseo; un amplio patrimonio cultural, oficinas administrativas, plazas, parques, jardines, servicios de hoteles y restaurantes, así como la presencia de edificios y monumentos emblemáticos entre los que destaca el Ángel de la Independencia, símbolo nacional (Menchaca, 2005), todas ellas, ventajas comparativas que fueron creadas a lo largo del tiempo con recursos ciudadanos.

La puesta en marcha del rescate del corredor implicó la ejecución de un programa de inversiones públicas dirigido a renovar la imagen urbana del paseo, reforzar su equipamiento e infraestructura, incluido un proyecto de mejoramiento de servicios públicos especializado en temas de seguridad, alumbrado público, limpieza y mantenimiento; la modernización del transporte público y el ordenamiento vial, así como el desalojo del comercio en vía pública, la remodelación de sus monumentos, la promoción de actividades culturales y el diseño de rutas de un transporte turístico. Estas intervenciones de obra pública estuvieron acompañadas de la implementación de un intenso programa de promoción de inversiones privadas para la construcción de desarrollos inmobiliarios, aplicadas a lo largo del corredor y que incluían un paquete de incentivos fiscales que abarcaron desde la exención del impuesto predial, hasta una variada gama de reducciones a los pagos por licencias de construcción, fusión de predios, alineamiento y número oficial, además de la simplificación de trámites administrativos (Ruiz, 2005).

Otro elemento importante en el desarrollo del Paseo de la Reforma fue el Bando 2, decreto emitido en el 2000, en los primeros días de la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, concebido como un instrumento de la política de desarrollo cuyo objetivo radicaba en revertir la expansión urbana y el despoblamiento de las áreas centrales de la ciudad, reorientando el desarrollo inmobiliario a las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza), aprovechando la infraestructura y los servicios existentes subutilizados, y fomentar la construcción de vivienda de interés social, al tiempo que restringía la construcción de conjuntos habitacionales y desarrollos

comerciales en las delegaciones periféricas para reducir la presión sobre las zonas de suelo de conservación (Tamayo, 2007).

La aplicación del programa de renovación urbana del corredor, el decreto del Bando 2 y el paquete de estímulos fiscales y financieros, en combinación con la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano (un mecanismo creado en la década de los ochenta, pero aún vigente, que permite adquirir una parte diádica de construcción (pisos o metros cuadrados) no utilizado en otras áreas de la ciudad), cambiaron su fisonomía y la revalorizaron, abrieron las puertas a la inversión de capital inmobiliario-financiero nacional y trasnacional y permitieron gradualmente cambios de uso de suelo, fusión de predios y, por lo tanto, una mayor intensidad de ocupación de los terrenos, justificando la demolición de algunos inmuebles, para realizar la construcción de otros más imponentes, más rentables y caracterizados por su gran altura, tecnología y diseño.

Cada nueva inversión inmobiliaria garantizaba una alta rentabilidad económica y el incremento en los precios del suelo. Gradualmente, el corredor exhibió la presencia de cadenas multinacionales de hotelería, oficinas corporativas, servicios, centros comerciales e inmuebles de uso mixto que integraron en el mismo lugar departamentos de vivienda tipo loft, oficinas, comercios o, en algunas ocasiones, servicios de hotel con “amenidades” dentro del inmueble: alberca, centro de negocios, áreas verdes, juegos infantiles, gimnasio, salones de fiesta, centros comerciales, estacionamientos, etc., características que cambiaron el concepto de vivienda en el Paseo y le devolvieron el carácter habitacional, convirtiéndolo nuevamente en el lugar de residencia exclusiva de sectores de altos ingresos.

Entre el 2001 y el 2005, en el Paseo de la Reforma empezaron a concretarse diversos proyectos de remodelación de edificios existentes o construcción de nuevos desarrollos inmobiliarios, entre los que se destacan: la remodelación de la Torre Anáhuac, construida en la década de los cuarenta; la conclusión de la Torre Mayor, pionera de una nueva generación de edificaciones sobre el corredor y convertida entonces en el edificio más alto de América Latina con una altura de 225 m; la Torre Reforma 115, torre de oficinas de 26 niveles de altura (Márquez, 2012). Al finalizar el período de administración de AMLO quedaron pendientes alrededor de ocho desarrollos en proceso de construcción (Puerta Reforma, Torre Libertad, Torre Magenta, Reforma

222, la nueva sede del Senado, etc.), y cinco en remodelación (Ruiz, 2005). Este período marcó el inicio del crecimiento inmobiliario sobre el corredor. Muchos de estos proyectos se concluyeron en otras administraciones posteriores, otros cambiaron de nombre, se cancelaron o fueron detenidos y, a lo largo del tiempo, surgieron nuevos.

A partir del 2006, los dos siguientes jefes de gobierno de la ciudad de México retomaron la misma política de desarrollo urbano de corte neoliberal, aplicada hasta ese momento, que consideraban como eje de planeación estratégica a los megaproyectos urbanos y mantuvieron la aplicación de políticas de estímulo para la inversión. Por su parte, Marcelo Ebrard (2006-2012), emitió la Ley de Desarrollo Urbano vigente y sustituyó el Bando 2 con la Norma 26 (cancelada actualmente), planteada para impulsar y facilitar la construcción de viviendas de interés social en las 16 delegaciones del Distrito Federal. Aplicó la sustitución de las licencias previas de construcción y de formación de polígonos de actuación por las “manifestaciones de obras”, e implementó las Áreas de Gestión Estratégica (AGE), instrumento aplicable en zonas con potencial de desarrollo cuyo objetivo radica en incidir en su regeneración, revitalización y densificación, en las que se puede autorizar la aplicación de facilidades administrativas, estímulos fiscales, cambios de uso de suelo, incremento de intensidades, etc. (Márquez, 2016).

A las AGE se añade la aplicación de esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP), una figura que permite la realización de proyectos de coinversión entre el gobierno y el sector privado, el cual exime al gobierno de utilizar recursos presupuestales o recurrir a financiamientos para la construcción de obras, y entrega al capital inmobiliario el financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de una obra pública.

Este marco normativo permite la construcción del Centro de Transferencia Modal (Cetram) Chapultepec, localizado en la intersección del Paseo de la Reforma y Lieja, cuyo objetivo es ordenar el transporte público (metro, autobuses, microbuses, taxis, etc.) así como brindar servicio a las 220 mil personas que lo usan diariamente, mediante una asociación público-privada, concesionada a la iniciativa privada, que será responsable de la inversión y de la operación del complejo durante 44 años, pasado los cuales el desarrollo pasará a dominio del gobierno de la ciudad. El proyecto incluye la construcción de un conjunto inmobiliario de usos mixtos, integrado por el área de transferencia

modal, una plaza pública, un centro comercial, un hotel, además de una torre de oficinas que, en conjunto, sumarán 49 pisos, así como un área de estacionamientos con capacidad para alojar 1800 autos; desarrollos terciarios que le permitirán al inversionista privado recuperar a la larga su inversión (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, s.f.; Márquez, 2016).

A 18 años de la implementación del proyecto de rescate del corredor, la creación y constante actualización de instrumentos urbanos, cuyos objetivos siguen manteniendo la línea neoliberal, le permiten a los inversionistas y a los desarrolladores inmobiliarios seguir convirtiendo los escasos terrenos disponibles en grandes predios, la demolición de inmuebles de menor intensidad de ocupación, considerados poco rentables y obsoletos que promueven el desarrollo vertical mediante la construcción de inmuebles cada vez más altos, justificados a través del discurso modernizante de contribuir al mejoramiento, desarrollo, reconversión y regeneración urbana de la zona, para convertirla en un ícono competitivo en el mundo global.

Es el caso de la aplicación de los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), un instrumento cuyo objetivo es articular acciones de los sectores público, social y privado para la realización de proyectos urbanos, así como de infraestructura, equipamiento, prestación de servicios públicos, recreativos, turísticos, obras y de vivienda, encaminados al mejoramiento, consolidación de las zonas establecidas dentro de polígonos de actuación delimitados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Gobierno del Distrito Federal, 2016). Durante su gestión, Miguel Ángel Mancera, el Jefe de Gobierno de la ciudad de México (2012-2018), decretó seis SAC en diversas colonias de la ciudad, con potencialidades de desarrollo por sus ventajas de localización: Granadas, Doctores, San Pablo, Santa Fe, Tacubaya y Alameda-Reforma.

El SAC Alameda-Reforma abarca áreas muy céntricas y emblemáticas de la ciudad, tales como la Alameda Central, áreas de la colonia Juárez, la Tabacalera y la Guerrero, y parte de la Avenida Reforma (Medina, 2016). El polígono de aplicación del SAC Alameda-Reforma destaca por incluir los predios en los que actualmente se construyen dos importantes desarrollos inmobiliarios: la torre de vivienda Be Grand y el Proyecto Reforma Colón.

La Torre Be Grand, es un desarrollo de apartamentos de lujo dotado con amenidades: salón de fiestas, salón de usos múltiples, gimnasio, juegos

infantiles, SPA, alberca, etc. De 50 pisos, diez se destinarán a oficinas, la torre estará dotada de una zona comercial y de servicios. El área de vivienda ofrece alrededor de 550 apartamentos con una superficie desde 58.5 m<sup>2</sup> hasta 267 m<sup>2</sup>, con precios de venta que van desde \$5 915 000 hasta \$29 800 000<sup>2</sup>.

El proyecto Reforma Colón destaca por ser un desarrollo inmobiliario de cinco edificios que se realizará en tres diferentes predios contiguos y que en su totalidad suman una superficie de 22 000 m<sup>2</sup>, con un área de construcción de 795 000 m<sup>2</sup>, y 2000 millones de dólares de inversión. Destaca una de sus torres de al menos 60 pisos y más de 300 metros de altura (Páramo, 2018), características que lo convertirán en el mayor proyecto de usos mixtos construido en el corredor Reforma, mismo que difícilmente podría realizarse sin la aplicación de los instrumentos legales y administrativos antes mencionados, que permiten adecuar la débil planeación existente a los intereses del capital inmobiliario.



*Figura 6.3.* Paseo de la Reforma vista desde Circuito Interior.  
Fotografía: Lisett Márquez, 2018.

En los últimos 18 años, el Paseo de la Reforma se ha enfrentado a un boom inmobiliario. A lo largo del corredor encontramos en operación 22

<sup>2</sup> Tomado de <https://begrand.mx/departamentos-en-venta/reforma>

desarrollos inmobiliarios, resultado del programa de rescate del corredor iniciado en el 2000, entre los que destacan: la Torre Mayor, Torre Reforma, St. Regis, Torre HSBC, Senado de la República, Corporativo Bancomer, Magenta, Reforma 222, Punta Reforma, entre otros. Actualmente existen alrededor de 14 proyectos, siete de ellos han iniciado obra de construcción, tres están en etapa de demolición y limpia del terreno y cuatro aparecen como proyectos (véase Figura 6.4).

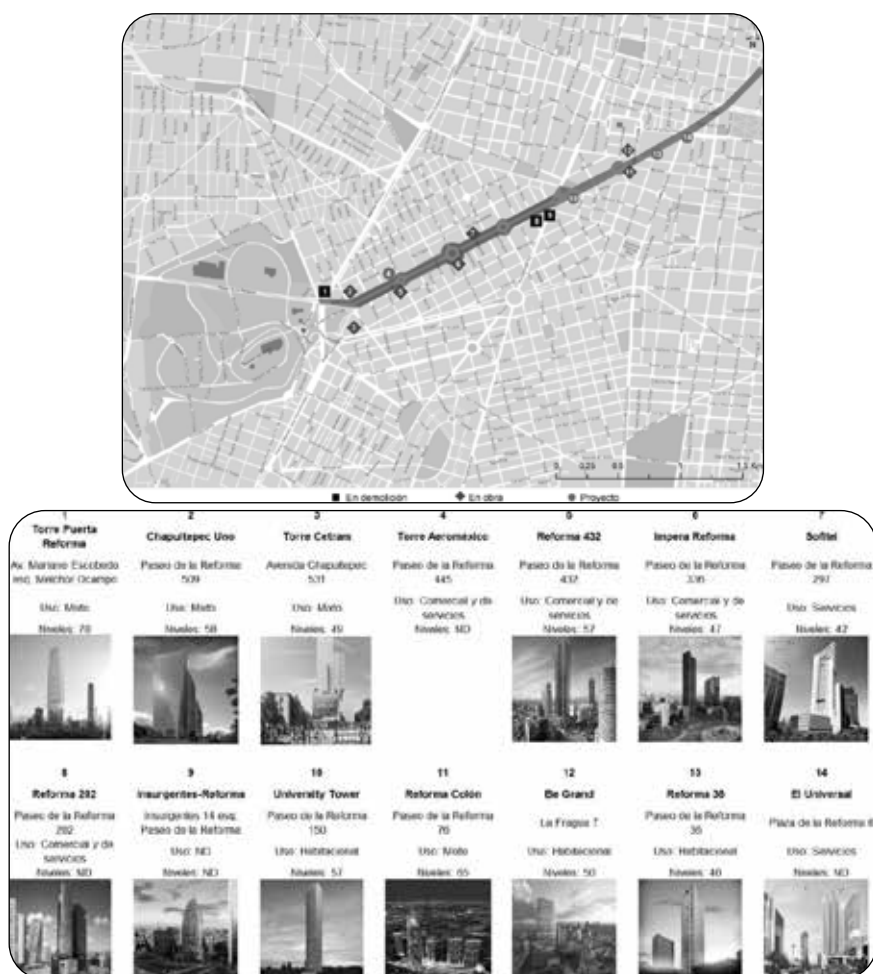


Figura 6.4. Desarrollo inmobiliario en proyecto o en construcción en el Corredor Urbano Paseo de la Reforma (2018). Elaboración propia con base en trabajo de campo y a partir de diversas páginas web de inmobiliarias, revistas de arquitectura y promoción inmobiliaria.

La política de desarrollo urbano basada en la aplicación de prácticas neoliberales en las que el Estado juega un papel de promotor y facilitador de proyectos para garantizar la inversión del capital en las zonas más rentables de la ciudad, justificado mediante un discurso de desarrollo económico, se ha implementado en diversas zonas de la ciudad y específicamente a lo largo de los corredores urbanos: Paseo de la Reforma es un ejemplo claro.

Esta historia se repite en los diversos corredores urbanos existentes en la ciudad, dependiendo de su escala e intensidad, así como de su ubicación y de sus ventajas comparativas. Según Colliers International, hasta el tercer trimestre de 2017 se registraron más de 874 000 m<sup>2</sup> de transacciones de venta y renta de espacios en todas las categorías de inmuebles en los 10 corredores principales de la ciudad. Paseo de la Reforma ocupa el tercer lugar, luego de los corredores Insurgentes y Polanco (véase Figura 6.5).

Al igual que Reforma, el Corredor Insurgentes actualmente vive un boom inmobiliario: hasta el mes de agosto de 2018 presentaba alrededor de 32 proyectos en construcción, en el tramo que comprende de Periférico hasta Paseo de la Reforma. Es un nuevo y más extendido territorio para la actuación del capital inmobiliario-financiero nacional y transnacional, que podrá sustituir a Reforma, cuando llegue a su saturación.

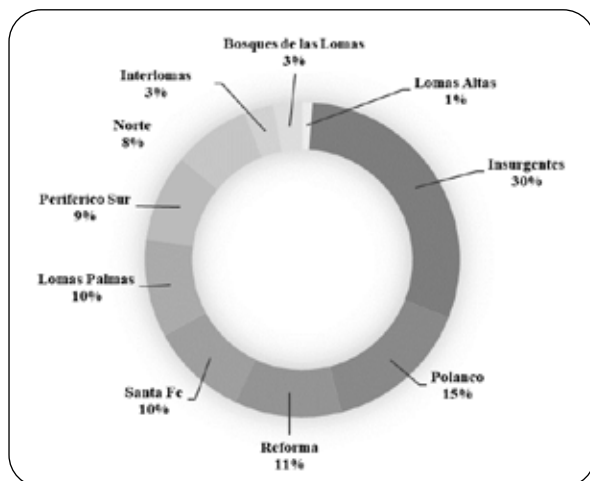


Figura 6.5. Segmentación de la actividad de mercado por corredor 2017. Tomado de Reporte de Mercado de Oficinas, Ciudad de México (Colliers International, 2017) <https://www.colliers.com/es-mx/investigacion#sort=%40datez32xpublished%20descending>.

## **Conclusiones**

El programa de rescate y la constante inversión inmobiliaria a lo largo del corredor Paseo de la Reforma, le han dado un nuevo rostro, el de la posmodernidad arquitectónica, posicionándolo internacionalmente como ámbito de acumulación capitalista en el sector inmobiliario y de asiento del gran capital. Pero este constante desarrollo inmobiliario también ha actuado como un mecanismo de segregación y fragmentación urbana y social, acentuando las fuertes desigualdades territoriales existentes en la ciudad. Ante la precariedad de las zonas de vivienda de la enorme masa de pobres urbanos, localizados en la periferia de la metrópoli, con grandes déficits de servicios públicos y sociales, Paseo de la Reforma, Polanco y Santa Fe, aparecen como los guetos del poder y la riqueza, símbolo de la alianza entre capital y Estado, que excluye a los territorios de la pobreza y beneficia a los de la riqueza. En este sentido, la planeación ha quedado en manos de los grandes empresarios promotores y la construcción de grandes proyectos, ajenos a las necesidades de la población.

Dieciocho años de recuperación y reconstrucción del Paseo, han traído consigo numerosos cambios de uso de suelo, mayor intensidad de ocupación de sus terrenos mediante la verticalización, así como un fuerte incremento en la concentración de las actividades terciarias de comercio y servicios que modifican, formal y realmente la estructura urbana y han dado lugar a un aumento en los precios del suelo y los inmuebles, como una importante revalorización en el territorio.

Estos procesos han servido a la valorización del capital sobre-acumulado, que no puede invertirse rentablemente en los países dominantes y que migra hacia los países atrasados “emergentes” para asociarse con los capitales financieros e inmobiliarios locales, que no se reinvierten en la industria en decadencia, para reencontrar ámbitos de ganancia y acumulación en la actividad inmobiliaria y la especulación con la tierra urbana. Sin embargo, ya se observan signos de incremento de las áreas construidas vacías o invendidas, que no se realizan como mercancías, lo que nos recuerda las imágenes de la grave crisis económica mundial del 2008 iniciada en Estados Unidos a partir de la llamada burbuja inmobiliaria. Si el excedente de metros cuadrados de construcción continúa aumentando, será el pequeño capital inmobiliario local que produce modestas construcciones, el que perderá la ciega batalla de la competencia.



Paradójicamente, el corredor que simboliza la modernidad urbana neoliberal, sigue siendo el escenario histórico privilegiado de la protesta política, gremial y popular contra los gobiernos neoliberales, expresada en continuas marchas multitudinarias, plantones y mítines, que revelan las grandes contradicciones sociales del país, expresadas en el símbolo del territorio apropiado históricamente, desde su creación, por las clases sociales dominantes y conjunto urbano patrimonializado por los diferentes regímenes políticos que han gobernado a México y su capital.

## Referencias

- Arciniega-Ávila, H. (1994). El XIX, otro siglo de utopías. En G.M. Sirvent-Gutiérrez, F.H. Alfaro-Salazar y H.A. Arciniega-Ávila (Eds.), *Colonia tabacalera: varias lecturas sobre patrimonio* (pp.37-75). Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco.
- Gobierno del Distrito Federal. (2000). *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*. Distrito Federal, México: Corporación Mexicana de Ediciones.
- Gobierno del Distrito Federal. (2016, 31 de mayo). *Acuerdo por el que se da a conocer los lineamientos para la constitución del Sistema de Actuación por Cooperación para la renovación de la zona denominada Alameda-Reforma*. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Recuperado de <https://legislacion.vlex.com.mx/vid/acuerdo-constituye-sistema-actuacion-641212413>
- Jiménez, J. H. (1994). El Paseo, del imperio a la Reforma. En W. B. Coss y León (Ed.), *Historia del Paseo de la Reforma* (pp.55-63). Distrito Federal, México: Democracia Ediciones, CONACULTA e instituto Nacional de Bellas Artes.
- López, G. (1994). El Paseo de la Reforma y nuestra modernidad arquitectónica. En W. B. Coss y León, (Ed.), *Historia del Paseo de la Reforma*. (pp. 91-101). Distrito Federal, México: Democracia Ediciones, CONACULTA e instituto Nacional de Bellas Artes.
- Martínez, C. (2005). *La patria en el Paseo de la Reforma*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Márquez, L. (2005). *La desindustrialización del Área Metropolitana de la ciudad de México, 1980-2004* [Tesis de Maestría]. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Distrito Federal, México.
- Márquez, L., y Pradilla, E. (2008). Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario. *Cuadernos del Centro de Estudios*

- del Desarrollo (CENDES)*, 25(69), 21-45. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/403/40311392003.pdf>
- Márquez, L. (2012). *Cambios en la estructura urbana y formación de un corredor urbano terciario. Paseo de la Reforma 1970-2007* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.
- Márquez, L. (2016). Las Zonas de Desarrollo Económico y Social -ZODES- en la ciudad de México. Las contradicciones sociales del Corredor Cultural Chapultepec. *Cuestiones Urbanas*, 4(2), 155-175.
- Medina, J. (2016). Identidad urbana en la CDMX comprometida. *Hábitat*, (123). Recuperado de <http://habitatmx.com/wp-content/uploads/2017/04/1601-11.pdf>
- Páramo, A. (2016, 23 de abril). El rascacielos más alto en América Latina, en proyecto Reforma Colón. *Periódico Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/04/23/1088352>
- Pérez-Negrete, M. (2010). *Santa Fe: Ciudad, espacio y globalización*. Distrito Federal, México: Universidad Iberoamericana.
- Pradilla, E., y Pino, R. (2004). Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos. *Anuario de Espacios Urbanos, Historia, Cultura y Diseño*, (11), 70-96. Recuperado de <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/7275>
- Pradilla, E., Márquez, L., Carreón, S., y Chicho, E., (2008). Centros Comerciales, terciarización y privatización de lo público. *Ciudades*, (79), 44-53. Recuperado de <http://www.emiliopradillacobos.com/aRTS3/PradillaEmiliootRos2008Centros%20comercTerciarizacinprivatn%20pUblicoZonaMetropolitana.pdf>
- Pradilla, E. (2009). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En P. Brand (Ed.), *La ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 287-308). Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT). (s/f). *Seguimiento de obra Cetram-Chapultepec*. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/micrositios/seguimiento\\_obras/CETRAM\\_CHAPULTEPEC/CETRAM.php](http://www.paot.org.mx/micrositios/seguimiento_obras/CETRAM_CHAPULTEPEC/CETRAM.php)
- Ruíz, F. (2005). Un propósito de gobierno. En G. Tovar de Teresa, *Nuevo rostro de la ciudad. Paseo de la Reforma-Centro histórico* (pp. 80-167). Distrito Federal, México: Gobierno del Distrito Federal.
- Tamayo, S. (Ed.) (2007). *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*. Distrito Federal, México:

Políticas públicas en el desarrollo de corredores urbanos terciarios.  
El caso de Paseo de la Reforma, Ciudad de México

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno del Distrito Federal,  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y  
Culturales Antonio de Montesinos, A.C.

Valenzuela, A. (2014). *Urbanistas y visionarios. La planeación de la ciudad de México en la primera mitad del siglo XX*. Distrito Federal, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

## **Economías de aglomeración intraurbanas: la escala local de las economías de localización y urbanización\***

*Alfredo Bateman Serrano\*\**

*María José Nieto\*\*\**

### **Introducción**

En contraste con la importancia central que los procesos de urbanización han tenido en el desarrollo de la economía moderna (Henderson y Thisse, 2004) la localización espacial de la actividad económica hasta hace relativamente poco fue una característica tratada por pocos en el estudio formal de la economía. Con excepción del trabajo fundador de Marshall (1890) la corriente dominante de la teoría económica ha ignorado el rol de las ciudades y de

---

\* Este documento es producto de un proceso de investigación en UrbanPro (Corporación Gestión Urbana para el Desarrollo) y su aplicación empírica fue producto de una cooperación con ONU-Hábitat y la Cámara de Comercio de Bogotá.

\*\* Economista y magíster en economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor universitario de cátedra de la Universidad Javeriana y de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Director de UrbanPro, consultor de Naciones Unidas en la agencia ONU-Hábitat. Exsubsecretario de desarrollo económico de Bogotá.

\*\*\* Economista de la Universidad Nacional de Colombia con Máster en Medio Ambiente y Desarrollo de la misma universidad y MSc en Environmental Policy and Regulation. Actualmente adelanta estudios de doctorado en Planeación del Desarrollo Urbano en The Bartlett Development Planning Unit en University College London.

la urbanización, así como el papel que juega la localización en las decisiones económicas.

En concordancia con el creciente predominio de las ciudades en la economía global que concentran no solo más de la mitad de la población mundial sino también el capital, la infraestructura, información y muchos otros de los factores de producción, la geografía económica y la economía urbana han tenido un renacido interés en estudiarlas desde finales del siglo XX. Además de la publicación de *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas*, de Jane Jacobs en 1961, un punto representativo de esta renovada atención es el reconocimiento como Premio Nobel de Economía, en 2008, a Paul Krugman quien otorga un papel central en su teoría a las economías de aglomeración y la localización.

Hoy es común hablar sobre la importancia de las economías de aglomeración y de la localización de la actividad económica para la productividad y el crecimiento económico. El desafío ahora es encontrar los instrumentos que permitan avanzar en su medición y definir ello cómo se traduce en toma de decisiones de política pública. El objetivo es aplicar, para la ciudad de Bogotá, unos indicadores e índices que permitan avanzar en la medición de las economías de aglomeración y que sean un insumo para el diseño de una política de desarrollo productivo con enfoque espacial.

### **Marco teórico**

Las economías de aglomeración se entienden como los beneficios en productividad que se producen cuando empresas y personas se concentran en una localización geográfica. Estudios empíricos han demostrado que la concentración espacial de actividades económicas crea externalidades positivas que se traducen en beneficios que posibilitan y potencian la creación, expansión y sostenimiento de las actividades. Estas economías de aglomeración han sido clasificadas con base en su alcance principalmente en dos tipos: de localización (externalidades de Marshall) y de urbanización (externalidades de Jacobs) (Fujita et al., 1999; Fujita y Thisse, 2002; Henderson y Thisse, 2004; Camagni, 2005; Banco Mundial 2009).

Las economías de localización hacen referencia a las externalidades positivas que surgen de la agrupación en el espacio de empresas de un mismo sector o industria; inician con el trabajo de Marshall (1890). El determinante

local de este tipo de economías es la especialización, los aumentos de productividad están asociados con el crecimiento de una industria local (Henderson, 2003). Las economías de urbanización son aquellas que surgen de los aprendizajes que se producen por la cercanía de empresas de diferentes sectores o industrias, su planteamiento tiene origen en el trabajo de Jacobs (1971). Estas economías de escala se derivan de la concentración de actividad económica dentro de un espacio urbano, pero más allá de una industria específica.

El estudio empírico de las economías de aglomeración que surgen de la concentración de empresas en un territorio a nivel de industria (localización) o intra-industrial (urbanización), se ha concentrado en medir el efecto de las externalidades en la productividad vía proxis como el nacimiento de firmas (Carlton, 1983; Rosenthal y Strange, 2003), crecimiento del empleo (Glaeser et al., 1992; Henderson, Kuncoro y Turner, 1995), salarios y rentas (Glaeser y Maré, 2001; Wheaton y Lewis, 2002; Dekle y Eaton, 1999) o estimar la función de producción (Henderson, 2003).

En cuanto al análisis de las bases micro de los aumentos de productividad derivados no de cambios en los factores de producción sino de la concentración en el espacio de las actividades económicas, se han encontrado procesos tales como el intercambio de conocimiento (*spillovers*), la competencia, la profundización de mercados laborales, la posibilidad de compartir insumos (*sharing*), la especialización y el acceso a servicios especializados, así como el acceso a la infraestructura y servicios públicos disponibles en los espacios urbanos (Glaeser et al., 1992; Rosenthal y Strange, 2003; Duranton y Puga, 2004; Puga, 2010). Duranton y Puga (2004) clasifican en tres tipos estas fuentes de economías de aglomeración: compartir, emparejamiento y aprendizaje.

Dentro de la primera clase, por ejemplo, Duranton y Puga (2001) explican cómo los costos de usar un proceso de producción específico disminuyen a medida que más firmas locales usan el mismo tipo de procesos en tanto pueden compartir proveedores intermedios. Una de las tres fuentes de economías de aglomeración propuestas por Marshall (1890) hace parte de este grupo: compartir insumos. Otra de las fuentes de aglomeración, el emparejamiento, está relacionada con una mejor correspondencia entre los requisitos exigidos por los empleadores (demanda laboral) y las habilidades de los empleados (oferta laboral).

Finalmente, las economías de aglomeración, derivadas de procesos de aprendizaje, comprenden tanto la generación como la difusión y la acumulación de conocimiento (Duranton y Puga, 2004). La literatura plantea que las externalidades dinámicas de información son la fuerza motriz de la innovación tecnológica y, en consecuencia, del crecimiento económico (Romer, 1986). Dado que estas externalidades son el resultado de la comunicación (intencional o no) entre agentes económicos en el tiempo, sus efectos deberían estar más presentes en los lugares en los que esta comunicación está concentrada. En este punto, la aglomeración de la especialización como de la diversidad derivan en efectos sobre el aumento de conocimiento o ideas.

En síntesis, los beneficios de la concentración espacial de actividades económicas pueden derivarse de diversos procesos micro que no están limitados a las firmas de una misma industria. En este sentido, la literatura sobre economías de aglomeración ha producido evidencia que muestra el potencial del crecimiento de la concentración espacial tanto en la industria como en lo urbano. Por ejemplo, el trabajo seminal Glaeser *et al.* (1992) sugiere que los *spillovers* derivados del conocimiento interindustrial son menos importantes para el crecimiento económico de una ciudad, que aquellos que surgen del conocimiento transversal de un conjunto de industrias. Duranton y Puga (2001) tienen resultados similares para industrias nuevas mientras que en el caso de industrias más consolidadas la especialización conlleva más efectos positivos. Otros estudios empíricos muestran los efectos positivos de la especialización en la productividad, particularmente a través de la mayor facilidad para encontrar empleos/trabajadores especializados cuando la actividad económica está concentrada (Diamond y Simon, 1990).

### **Indicadores e índices propuestos**

Con base en el marco teórico y una exhaustiva revisión bibliográfica del análisis empírico de las economías de localización y urbanización, se proponen tres dimensiones y una serie de indicadores e índices que permitan realizar la medición de las economías de aglomeración.

Dicha propuesta parte del consenso, bastante generalizado en la literatura, de que medir las causas y efectiva generación de las economías de aglomeración es una tarea cercana a lo imposible (Rosenthal y Strange 2003; Combes et al., 2012). De acuerdo con esto, más allá de las causas específicas

de la producción de externalidades positivas cuando los agentes económicos están concentrados en el espacio, conocer el nivel de concentración es un primer paso hacia la capacidad de diseñar instrumentos o herramientas para potenciar dichas externalidades.

De esta manera, se realiza una aplicación de indicadores que lleva a la medición de las economías de aglomeración a partir de la construcción de tres sub-dimensiones de las mismas: i) Densidad económica (DE), ii) Economías de localización (EL), y iii) Economías de urbanización (EU).

La sub-dimensión **DE** se deriva del supuesto básico de las economías de aglomeración: la concentración en el espacio de los agentes económicos termina en beneficios en la productividad. Cuatro indicadores están incluidos en esta sub-dimensión:

1. Densidad económica (PIB/km<sup>2</sup>)
2. Densidad empresarial (empresas/población)
3. Densidad empleo (empleo/km<sup>2</sup>)
4. Densidad economías modernas (empresas 3 nivel/km<sup>2</sup>)

La sub-dimensión **EL** tiene como objeto medir la aglomeración intra-sectorial que existe en un territorio, por tanto, se construye un instrumento que permita cuantificar la presencia en un territorio de aglomeración de empresas de un mismo sector. Se parte de la construcción del Índice de concentración de Ellison y Glaeser (IEG), que es un estimador de las fuerzas de localización. El IEG toma valor cero no cuando el empleo está uniformemente distribuido sino cuando está tan concentrado como podría esperarse que lo estuviera si fuera una distribución aleatoria. Un valor diferente a cero de este índice implica que está funcionando alguna de las fuerzas motoras de la aglomeración. El Índice se calcula de la siguiente forma:

$$C_s = \frac{(\sum_a (s_a - x_a)^2) - (1 - \sum_a x_a^2)(\sum_i z_i^2)}{(1 - \sum_a x_a^2)(1 - \sum_i z_i^2)} \quad (1)$$

Donde:

$s_a$ : participación del empleo del sector en la zona  $a$

$x_a$ : empleo total en la zona  $a$

$z_i$ : participación del empleo del sector en la empresa  $i$



Adicionalmente, el Índice de Economías de Localización (IEL) se calcula para cada una de las UPZ de Bogotá a partir de: i) el valor el IEG, ii) la intensidad del empleo de la UPZ con respecto a la ciudad, y iii) la importancia económica del sector aglomerado. De esta forma, las economías de localización son mayores cuando el IEG supera un umbral determinado, cuando la intensidad del empleo de ese sector aglomerado es mayor y cuando es mayor la importancia económica de ese sector aglomerado.

Finalmente, la sub-dimensión **EU** tiene como objetivo medir el nivel de aglomeración inter-sectorial que existe en un territorio, a través de la aplicación de un instrumento que permita cuantificar la presencia de aglomeración de empresas de diferentes sectores. Para ello se propone usar el Índice de Herfindal de especialización, aplicado a la localización empresarial intra-urbana (Henderson, Kuncoro y Turner, 1995; Rosenthal y Strange, 2003), que, por ser un índice de concentración, permite identificar las zonas de la ciudad en la que se produce una mayor concentración empresarial de diferentes sectores económicos.

$$IH = \sum_{j=1} (s_a^j)^2 \quad (2)$$

Donde:

$s_a^j$  es la parte del empleo del sector  $j$  en el área  $a$ .

## Datos

En el caso de Bogotá, los indicadores e índices de las tres dimensiones son calculados a nivel de UPZ y de localidad. Lo anterior, obliga a la construcción de una base de datos empresarial, actualizada, que pueda ser geo-referenciada y que tenga la desagregación del empleo con una desagregación sectorial adecuada.

Para el caso de Bogotá, y de Colombia en general, por la desactualización del Censo Económico del 2005, se aplicó una metodología desarrollada por UrbanPro (2017) que permite actualizar el Censo 2005 con las bases empresariales existentes, fundamentalmente los registros comerciales de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) desde el 2005 hasta el 2014 y el Registro Único de Empleo (RUES) para los años 2015 y 2016. Ello permite, por un lado, mejorar la información sobre empleo y ubicación de los registros

comerciales de la CCB con la información disponible en RUES y, adicionalmente, estimar la localización del empleo informal solo disponible en el Censo del 2005.

Al tener la información depurada y consolidada, como último ejercicio se buscó identificar los registros unipersonales. Para esto, se utilizó el tipo de sociedad reportada en la CCB2014, eliminando a quienes reportaban como empresa unipersonal y personas naturales. En cuanto a la información del RUES y teniendo en cuenta el ejercicio realizado previamente, se buscó que el número de identificación fuera NIT, aunque estuviera identificado por otro tipo. Para esto se tomaron los documentos con 9 dígitos (no hay números de identificación personal de esta longitud) y los documentos con 10 dígitos (se identifican algunos NIT con dígito de verificación), esto con el fin de identificarlos como empresas. Se eliminan los registros que no cumplen estos criterios. En resumen, la Tabla 7.1 presenta los registros consolidados de empresas según la fuente:

**Tabla 7.1**

*Registros consolidados de empresas según fuente*

Fuente	Número de Registros
CCB2014_RUES	70.297
CCB2014	65.420
RUES20152016	40.114
RUES2015	4.278
RUES2016	8.465

*Nota:* Elaboración propia

El proceso de georreferenciación parte de la normalización de la dirección registrada, ajustando la nomenclatura para que correspondiera con la abreviatura usada por el Catastro de Bogotá. De un total de 324 196 registros, se realizó cambio sobre 320 170. Una vez la dirección estuvo normalizada, se realiza cruce con la base de datos de Placas Domiciliarias de Bogotá para la identificar la Manzana asociada. Para los casos sin identificar, se cruzó mediante la variable Matrícula con la base de CCB 2013, que ya estaba georreferenciada. Finalmente, se usó la georreferenciación de CCB

2016, que se encuentra a nivel de punto, por lo que primero se realizó un *join* espacial con la base de Manzanas de Catastro Distrital y, luego, se cruzó mediante el número de matrícula. De los 324 196 registros se identificó la manzana de 274 623, es decir, el 84,7 % de las observaciones.

Ahora bien, para actualizar la información de empresas y empleo del Censo 2005 se realizan los siguientes supuestos:

1. **Número de empresas informales 2014:** el número de empresas informales crece en la misma proporción entre 2005 y 2014 que el número de empleos informales.
2. **Localización:** la relación de empresas formales e informales se mantiene en una manzana como en el 2005.

Para ello se tomó la base de unidades económicas del Censo 2005, que cuenta con un total de 360 415 unidades económicas censadas y un total de 2 706 164 empleos. Para encontrar las empresas formales, se procedió a georreferenciar la base de la Cámara de Comercio del año 2005 que contó con un 97 % de exactitud espacial. El total de establecimientos formales georreferenciados del año 2005, correspondieron a 211 840 unidades que se registraron ese año en la Cámara de Comercio.

Para encontrar las empresas informales se restaron, con la CIU y la Manzana, las empresas totales del Censo 2005, empresas formales registradas en la CCB 2005. Esta diferencia nos permite obtener las empresas informales. Respecto al empleo, a partir del empleo total por manzana y CIU del Censo DANE 2005, se dividió en un porcentaje del empleo formal por sector económico y otro porcentaje del empleo informal por sector.

Los porcentajes de empleo formal e informal fueron extraídos del Observatorio de mercado laboral de la Secretaría de Desarrollo Económico. Dichos porcentajes de empleo formal e informal en 2005 y 2014 se relacionan en la Tabla 7.2.

**Tabla 7.2**

*Porcentajes utilizados para dividir el empleo total del Censo 2005 en formal e informal.*

Rama de actividad	Tasa formalidad 2014	Tasa informalidad 2014	Tasa formalidad 2006	Tasa informalidad 2006
<b>Actividades inmobiliarias</b>	69%	31%	63%	37%
<b>Agricultura</b>	65%	35%	54%	46%
<b>Comercio</b>	36%	64%	30%	70%
<b>Construcción</b>	38%	62%	28%	72%
<b>Explotación de minas</b>	92%	8%	87%	13%
<b>Industria manufacturera</b>	55%	45%	51%	49%
<b>Intermediación financiera</b>	96%	4%	89%	11%
<b>Servicios</b>	64%	36%	57%	43%
<b>Suministro agua, gas y electricidad</b>	91%	9%	90%	10%
<b>Transporte</b>	57%	43%	49%	51%
<b>Sin información</b>	19%	81%	75%	25%

*Nota:* SDDE con base en GEIH - DANE

A partir de lo anterior, se consolida tanto el empleo formal como el informal, así como las unidades económicas formales e informales del año base 2005. En orden a estimar las mismas variables en mención para el año 2014, obtenemos el número de unidades económicas de la siguiente manera:

- a) Las unidades económicas formales se obtienen de la Base de la Cámara de Comercio de 2014. Esta cuenta con un total de 313 563 unidades que se pueden georreferenciar (se contó con un 99 % de precisión espacial).
- b) De la relación de empresas formales e informales de manzana del año 2005 previamente calculado, se lleva dicha estructura a 2014, de tal manera que nos permite encontrar las unidades económicas informales.
- c) Las unidades económicas totales del año 2014 se componen de los establecimientos formales de CCB 2014 y de las unidades económicas informales encontradas en el paso anterior.

El empleo total de 2014, se obtiene como un híbrido entre RUES, CCB 2014, y la imputación de empleo de CCB del año 2013. Sin embargo, este cruce produce un total de 1 921 107 empleos. Sin embargo, para el año 2014, la ciudad creó un total de 2 260 421 empleos. Para estimar el empleo restante se utilizó el método de Hot-Deck, un algoritmo de imputación para la conformación de la imputación de valores faltantes que utiliza el DANE para la medición de pobreza a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) (UrbanPro, 2017).

Esta metodología consiste en conformar una llave con un conjunto de características. Este procedimiento asigna valores a los datos faltantes, con la información de los registros con datos observados no detectados en los procesos de depuración antes mencionados (donantes). Para esto, los donantes y los receptores de cada fuente se distribuyen en celdas definidas a partir de variables que diferencian el ingreso, y se realiza una asignación aleatoria al interior de las celdas. Las variables para conformar las llaves fueron: tamaño de la empresa, nivel de activos, código CIU, localidad y estado de la empresa en la CCB. Aplicando esta imputación y calibrándola se logró el total de empleos deseados, distribuidos por manzana (las empresas con información faltante se llenan con los datos imputados). La calibración incluye como referentes los totales de empleo de grandes ramas.

Con el empleo total imputado obtenido, se procede a repartirlo en formal e informal a partir de la estructura de grandes ramas de la Tabla 7.2 para el año 2014, siguiendo el mismo procedimiento como el caso del empleo en 2005. A partir de lo anterior, se obtiene, el empleo total, el empleo formal e informal de 2014. Esto nos lleva a un total de 4 171 435 de empleos, de los cuales 2 260 421 son formales y 1 911 014 son es informales.

El tratamiento anterior de los datos conduce a una base de datos que tiene de manzana el número de empresas, el sector de cada una de ellas, y el empleo que generan. Dicha base de datos en los totales sectoriales es consistente con la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del DANE. Los mapas de la Figura 7.1 reflejan la representación de la localización del total de establecimientos y del empleo en la ciudad de Bogotá en 2014.

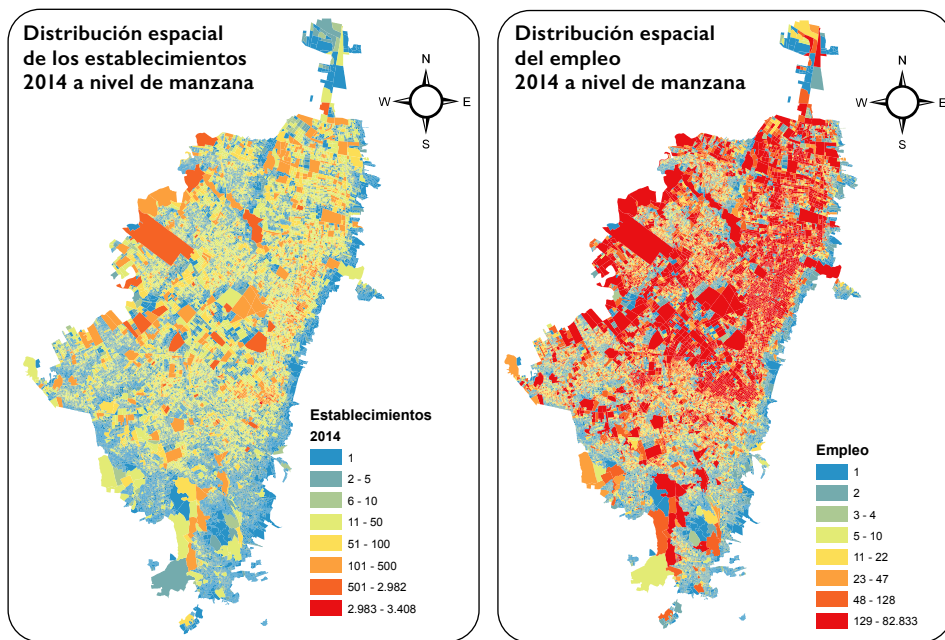


Figura 7.1. Distribución espacial por manzanas de establecimientos y del empleo Bogotá 2014. Elaboración propia con base en UrbanPro (2017).

En sí misma, la construcción de la base de datos y el análisis que de ella se deriva, es una herramienta fundamental para orientar la toma de decisiones de política pública en la ciudad, y más aún en el marco de una visión integral del desarrollo urbano y de construcción de una estrategia que permita la sostenibilidad de ingresos y empleo de calidad a la mayor parte de la población.

## Presentación de los resultados

A continuación, se describen los principales resultados de la aplicación de los indicadores de aglomeración económica propuestos para la ciudad de Bogotá en la localidad y desagregados por Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ). El índice agregado recoge los diferentes tipos de economías de aglomeración existentes, y está construido a partir de un promedio de los diferentes instrumentos propuestos. En la Figura 7.2 se puede apreciar el ordenamiento de las localidades según la presencia de economías de aglomeración en cada una de ellas y las enormes diferencias existentes en la ciudad.

Se pueden identificar cuatro grupos de localidades y Chapinero se distancia significativamente de todas las demás con el alto volumen de economías de aglomeración presentes en su territorio; seguido de un grupo que va desde Los Mártires, pasando por Antonio Nariño, hasta Puente Aranda; seguido de la misma manera de otro grupo de localidades con bajas economías de aglomeración como Kennedy y Bosa; y finalmente un grupo con muy bajas economías de aglomeración compuesto por las localidades Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Usme.

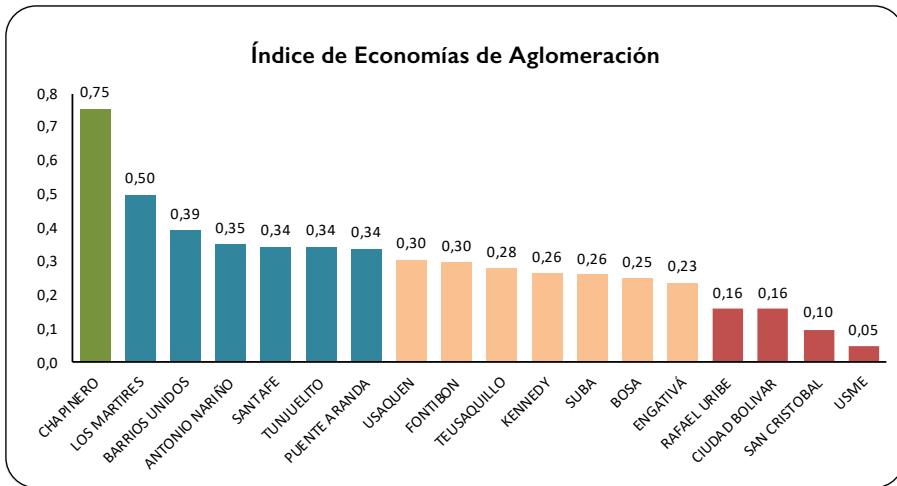


Figura 7.2. Índice de Economías de Aglomeración.  
Elaboración propia.

Dicho indicador puede ser desagregado para cada uno de los componentes, de manera que se puedan identificar los tipos de economías de aglomeración predominantes en la ciudad y para cada localidad, además, las diferencias entre ellas e identificar economías de aglomeración que pueden ser potencializadas.

Un primer elemento es que en lo atinente a la ciudad existe una falsa dicotomía entre especialización y diversificación. Una ciudad como Bogotá tiene y debe tener de ambas y puede promover ambas de manera simultánea. Ya a escala intra-urbana, es decir, en la localidad o de UPZ, sí es evidente que existe un trade-off entre economías de localización y urbanización, tal como se puede apreciar en la Figura 7.3.

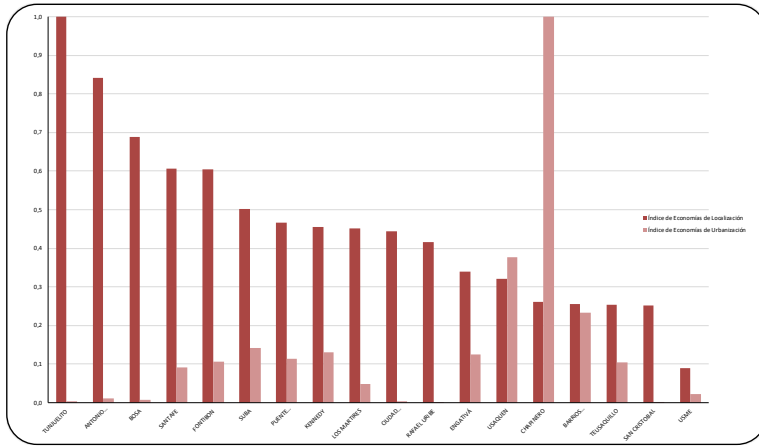


Figura 7.3. Economías de localización y de urbanización en las localidades de Bogotá. Elaboración propia.

Aquellas localidades que tienen altas economías de localización, suelen tener bajas economías de urbanización y viceversa, aunque existen localidades como San Cristóbal y Usme en las que ambos tipos de economías de aglomeración, en términos relativos, son bajas (ello es aún más evidente en las UPZ). Al descomponer el indicador en cada una de sus sub-dimensiones se pueden apreciar diferencias relevantes. Al apreciar la sub-dimensión de densidad (DE), predominan en los primeros y últimos puestos las mismas localidades del índice agregado, aunque en diferente orden y diferencias en los puestos medios del ordenamiento (véase Figura 7.4).

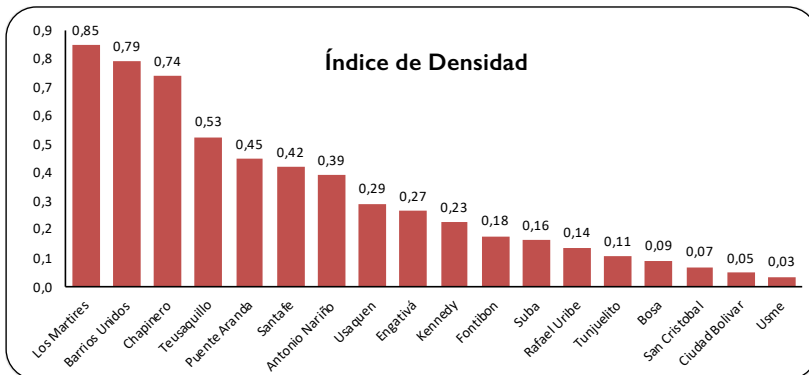


Figura 7.4. Índice de Densidad por localidades de Bogotá. Construcción propia.



La Figura 7.5 permite identificar que existen correlaciones entre los diferentes indicadores de densidad, aunque las diferencias pueden indicar potencialidades desaprovechadas que pueden ser desarrolladas en el territorio. Por ejemplo, la localización relativa de las empresas de alto nivel tecnológico no necesariamente coincide con la localización del tejido productivo en general (véanse por ejemplo los casos Santa Fe y Chapinero), lo que podría ser central en estrategias puntuales en economías creativas o de alto desarrollo tecnológico en algunas zonas específicas de la ciudad a partir de las potencialidades hoy existentes y reflejadas en la distribución espacial.

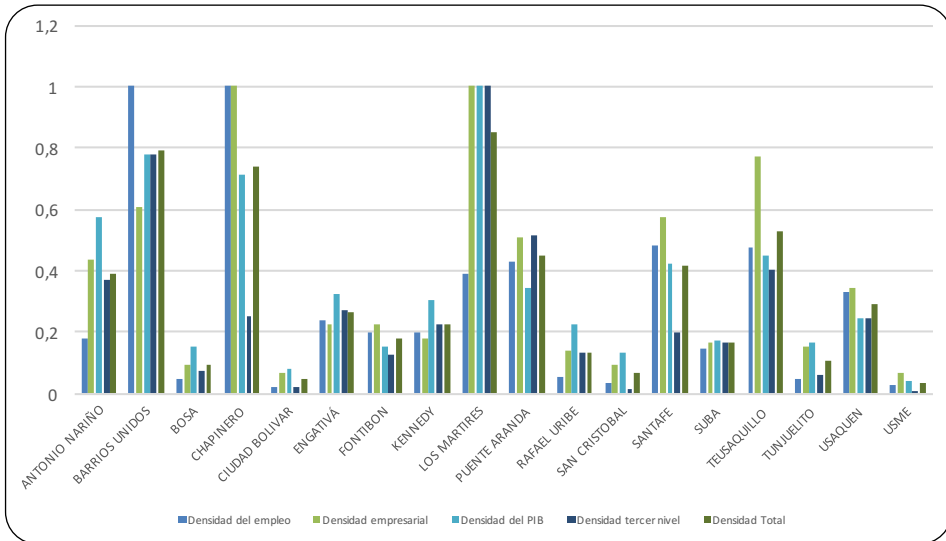


Figura 7.5. Densidad de empleo, empresarial, PIB y total por localidad en Bogotá. Elaboración propia.

En la Figura 7.6 puede apreciarse claramente el eje empresarial en torno a los cerros orientales, aunque también son claros los ejes incipientes hacia el occidente de la ciudad, por ejemplo, alrededor del aeropuerto o las zonas industriales.

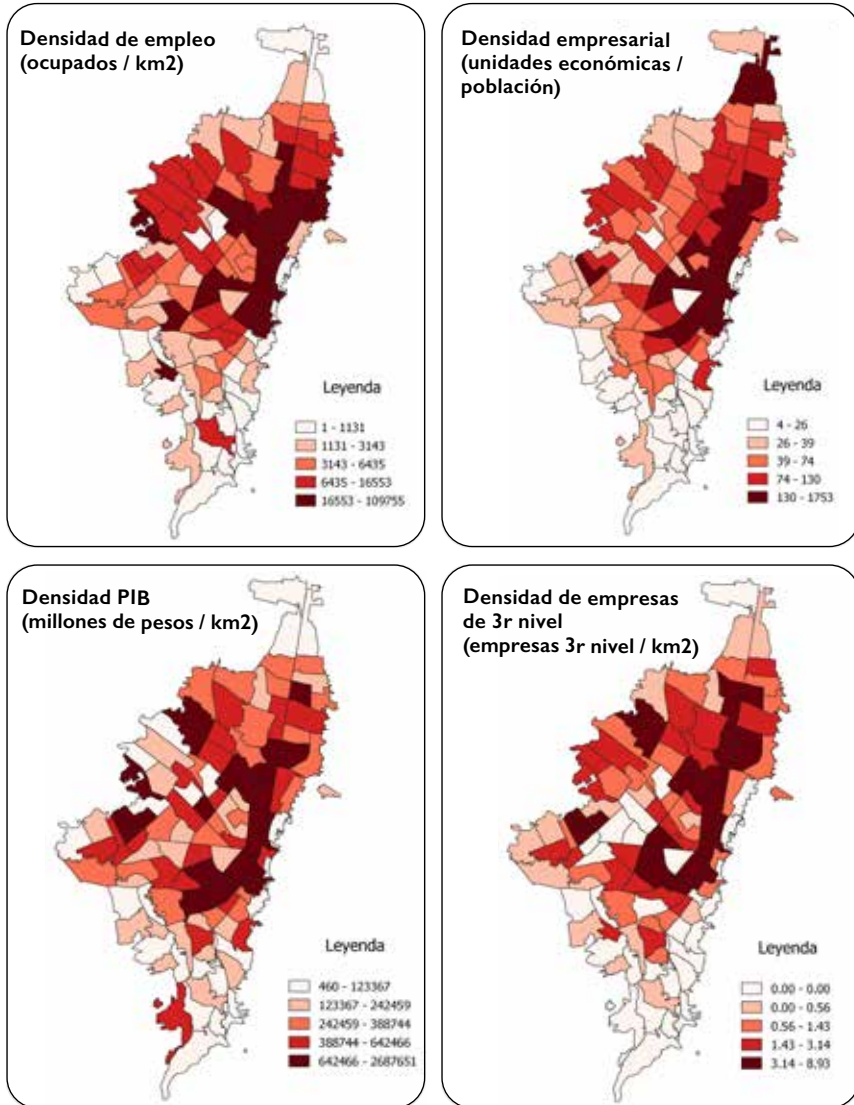


Figura 7.6. Densidad de empleo, empresarial, PIB y empresas de tercer nivel por UPZ en Bogotá. Elaboración propia.

Por su parte, la dimensión de economías de localización presenta un ordenamiento diferente al de la dimensión anterior (véase Figura 7.7), allí se resaltan localidades como Tunjuelito porque existen diversas aglomeraciones como la de curtido de cueros en San Benito, o la de fabricación de autopartes y de

vehículos automotores, y de otros equipos de transporte, en Venecia; o el caso de Antonio Nariño, puesto que allí se identifican aglomeraciones emblemáticas en la ciudad como la de calzado y marroquinería en El Restrepo, u otras más incipientes como la de fabricación de prendas de vestir en Ciudad Jardín.

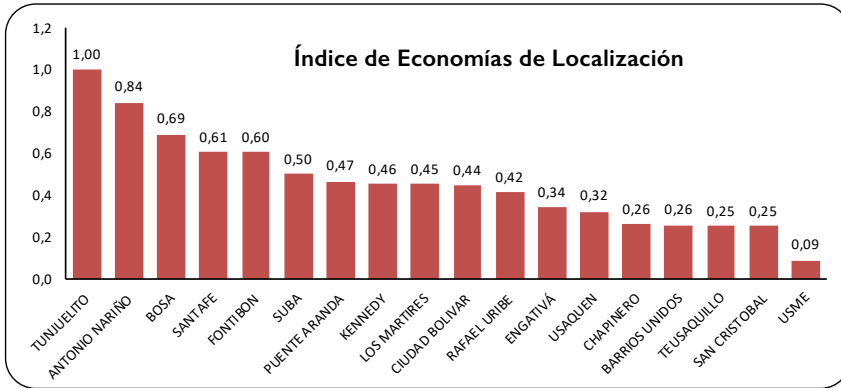


Figura 7.7. Índice de Economías de Localización. Elaboración propia.

En el caso de las economías de urbanización, se encuentra también que existe un ordenamiento diferente al de las otras dos dimensiones. Con este resultado se evidencia la importancia que tiene identificar los diferentes tipos de economías de aglomeración y las políticas públicas para promoverlas y fortalecerlas (véase Figura 7.8).

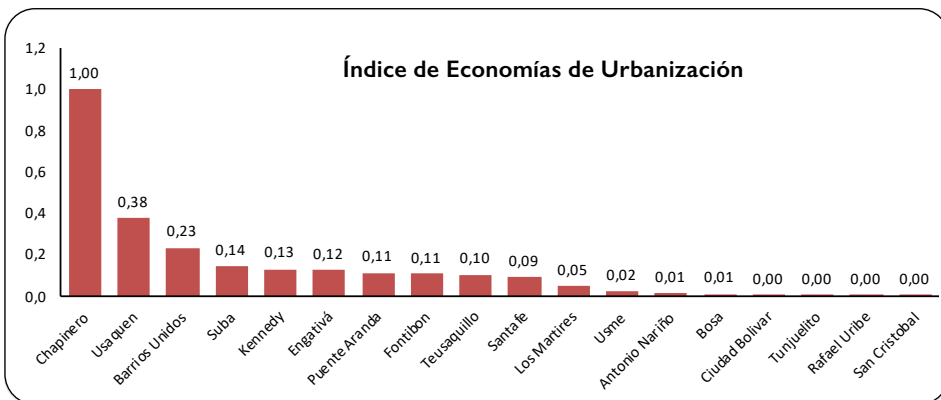


Figura 7.8. Índice de Economías de Urbanización. Elaboración propia.

Adicionalmente, por la forma en que son estandarizados los indicadores, es posible notar que en la sub-dimensión de diversidad (economías de urbanización) las brechas entre localidades son mayores que en las otras sub-dimensiones, para mostrar que las oportunidades de las ganancias en productividad están localizadas en relativamente pocas localidades: no basta la densidad de empresas, sino que es importante la densidad en la diversidad.

Finalmente, entre los dos tipos centrales de economías de aglomeración (localización y urbanización), es interesante ver el patrón geográfico de UPZ (véase Figura 7.9). Mientras los esfuerzos de aprovechar las ganancias en productividad de la diversidad empresarial parecen concentrarse en torno al eje de los cerros orientales y hacia el norte de la ciudad, las ganancias en productividad producto de la especialización, se encuentran en zonas más periféricas de la ciudad para mostrar el potencial productivo hoy existente más allá del llamado centro ampliado.

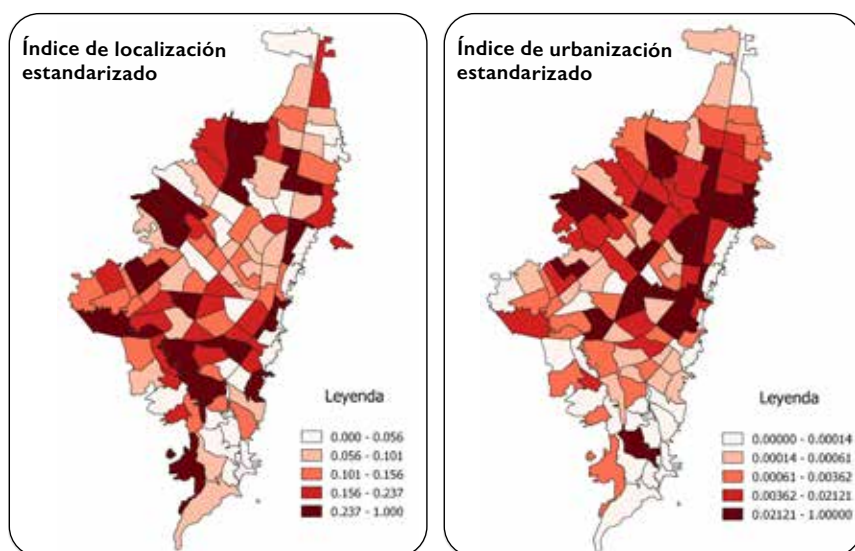


Figura 7.9. Índice de localización de urbanización estandarizados por UPZ.  
Elaboración propia.

Es también interesante ver cómo en ciertas zonas de la ciudad existe un doble potencial y convive la especialización con la diversificación productiva, como zonas en las que podrían priorizarse intervenciones productivas

de gran escala y que puedan jalonar los niveles de inclusión productiva y mejoras de productividad y generación de ingresos y empleo de la ciudad.

## **Conclusiones**

A pesar de que es un lugar común la discusión en torno a si una ciudad debe tratar de definir su vocación productiva y especializarse en algunos sectores económicos, la información espacial mostrada en este trabajo muestra que la discusión entre especialización o diversificación económica resulta ser una falsa dicotomía. Una ciudad como Bogotá tiene y debe tener ambas economías de aglomeración y debe construir una política de desarrollo productivo que busque deliberadamente potenciar, de manera simultánea, tanto sus economías de localización (especialización) a escala barrial y de las UPZ, como sus economías de urbanización (diversificación) a escala de la ciudad.

Ya en una escala intra-urbana de localidad o de UPZ, sí es evidente que existe un *trade-off* entre economías de localización y urbanización. Aquellas localidades que tienen altas economías de localización suelen tener bajas economías de urbanización y viceversa, aunque existen localidades como San Cristóbal y Usme en las que ambos tipos de economías de aglomeración, en términos relativos, son bajas (ello es aún más evidente a escala de las UPZ), o ciertas UPZ que tienen tanto aglomeraciones especializadas, como diversificadas.

Reconocer la complejidad espacial del tejido productivo de las ciudades y la importancia de la geografía para la gestión económica, permitirá orientar efectivamente el rol de la ciudad en el desarrollo económico. Ese análisis permite, por ejemplo, identificar las diferentes relaciones existentes entre los indicadores de densidad empresarial, así como potencialidades desaprovechadas que pueden ser desarrolladas en el territorio. Por ejemplo, en el caso de Bogotá, se identificaron patrones de localización relativa de las empresas de alto nivel tecnológico, diferentes a la localización del tejido productivo en general (véanse los casos Santa Fe y Chapinero), lo que permitiría focalizar territorialmente los esfuerzos por promover sectores como los de las economías creativas o de alto desarrollo tecnológico a partir de lo que el territorio realmente hace y sabe hacer.

En términos generales en Bogotá, si bien es evidente el patrón de localización y densidad empresarial y productiva en torno a los cerros orientales,

también empiezan a evidenciarse centralidades productivas incipientes hacia el occidente de la ciudad, por ejemplo, alrededor del aeropuerto o las zonas industriales. Y la evidencia empírica muestra la existencia de una evidente realidad multicéntrica que corresponden a diferentes tipos de economías de aglomeración, por lo tanto, las políticas deberían ser igualmente diferenciales. En el caso de las economías de localización se resaltan localidades como Tunjuelito en la que existen diversas aglomeraciones como la de curtido de cueros en San Benito, o la de fabricación de autopartes y de vehículos automotores, y de otros equipos de transporte, en Venecia; o el caso de Antonio Nariño donde se identifican aglomeraciones emblemáticas en la ciudad como la de calzado y marroquinería en El Restrepo, u otras más incipientes como la de fabricación de prendas de vestir en Ciudad Jardín.

La existencia de patrones espaciales diferenciales de los diferentes tipos de economías de aglomeración refleja igualmente la necesidad de políticas con un claro entendimiento de la localización. Entre los dos tipos centrales de economías de aglomeración (localización y urbanización), es interesante ver el patrón geográfico de las UPZ. Mientras los esfuerzos de aprovechar las ganancias en productividad de la diversidad parecen concentrarse en torno al eje de los cerros orientales y hacia el norte de la ciudad, las ganancias en productividad, producto de la especialización, se encuentran en zonas más periféricas de la ciudad, lo que denota el potencial productivo hoy existente más allá del llamado centro ampliado.

Es llamativo ver cómo en ciertas zonas de la ciudad existe un doble potencial en las que convive la especialización con la diversificación productiva en tanto se trata de zonas en las que podrían priorizarse intervenciones productivas de gran escala y que puedan jalonar los niveles de inclusión productiva y mejoras de productividad y generación de ingresos y empleo de la ciudad.

## Referencias

Banco Mundial (2008). *Una nueva geografía económica*. Washington: Banco Mundial

Camagni, R. (2005). *Economía Urbana*. Barcelona: Antoni Bosch

Carlton, D.W. (1983). The location and employment choices of new firms: An econometric model with discrete and continuous endogenous variables. *Review of Economics and Statistics*, 65(3), 440-449. doi: 10.2307/1924189

- Combes, P.P., Duranton, G., Gobillon, L., y Roux, S. (2012). Sorting and local wage and skill distributions in France. *Regional Science and Urban Economics*, 42(6), 913-930. doi: 10.1016/j.regsciurbeco.2012.11.003
- Dekle, R., y Eaton, J. (1999). Agglomeration and land rents, evidence from the prefectures. *Journal of Urban Economics*, 46(2), 200-214. doi: 10.1006/juec.1998.2118
- Diamond, C., y Simon, C. (1990). Industrial Specialization and the returns to labor. *Journal of labor economics*, 8(2), 175-201. doi: 10.1086/298219
- Duranton, G., y Puga, D. (2001). Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products. *American Economic Review*, 91(5), 1454-1477. doi: 10.1257/aer.91.5.1454
- Duranton, G., y Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. En J. V. Henderson y J. F. Thisse (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, 4 (pp. 2063-2117).
- Fujita, M. M. y Thisse, J.-F. (2002). *Economics of agglomeration-cities, industrial location and regional growth*. Cambridge University.
- Fujita, M. M., Krugman, P., Venables, A. J. (1999). *The spatial economy-cities, regions and international trade*. The MIT Press, England.
- Glaeser, E. L., Kallal, H. D., Scheinkman, J. A. y Shleifer, A. (1992). Growth in cities. *The Journal of Political Economy*, 100(6), 1126-1152.
- Glaeser, E. L., y Maré, D. C. (2001). Cities and skills. *Journal of Labor Economics*, 19(2), 316-342. doi: 10.1086/319563
- Henderson, J. V., Kuncoro, A., y Turner, M. (1995). Industrial development in cities. *Journal of Political Economy*, 103(5), 1067-1085.
- Henderson, J. V. y Thisse, J. F. (2004). *Handbook of regional and urban economics: Cities and geography*, 4. Amsterdam; New York: North-Holland.
- Henderson, J. V. (2003). Marshall's scale economies. *Journal of Urban Economics*, 53(1), 1-28. doi: 10.1016/S0094-1190(02)00505-3
- Jacobs, J. (1971). *La Economía de las Ciudades*. España: Ediciones Península.
- Marshall, A. (1890). *Principios de Economía*. Madrid: Aguilar Ediciones.
- Puga, D. (2010). The magnitude and causes of agglomeration economies. *Journal of Regional Science*, 50(1), 203-219. doi: 10.1111/j.1467-9787.2009.00657.x
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *The Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037.

Rosenthal, S. S., y Strange, W. C. (2003). Geography, industrial organization, and agglomeration. *The Review of Economics and Statistics*, 85(2), 377-393.

UrbanPro (2017). *Metodología para la actualización del Censo Productivo 2005 con base en registros empresariales*. Guía Metodológica UrbanPro.

Wheaton, W.C. y Lewis, M.J. (2002). Urban wages and labor market agglomeration. *Journal of Urban Economics*, 51, 542-562. doi: 10.1006/juec.2001.2257





## **Expansión urbana, dinámica de los precios del suelo rural y productividad agropecuaria (2008 y 2018) - Bogotá**

*Jorge Iván González\**

### **Introducción**

El artículo discute la relación entre la expansión urbana, la dinámica de los precios del suelo, y la productividad agropecuaria. En estas páginas se muestra que las mejoras en la productividad agropecuaria no alcanzan a compensar el aumento de los precios del suelo originados en la presión urbana. Esta asimetría tiene dos consecuencias. La primera es un desestimulo a la producción agropecuaria en los bordes y la segunda es el progresivo alejamiento de la oferta de alimentos de las ciudades. En Colombia, los planes de ordenamiento territorial han sido incapaces de cerrar el borde y ello se ha manifestado en mayores precios del suelo. Estas variaciones de los precios superan los aumentos en la productividad.

### **El cierre del Borde y los precios del suelo rural**

Si efectivamente hubiera un cierre del borde y los precios del suelo rural se pudieran estabilizar, unos aumentos

---

\* Filósofo y Economista. Profesor investigador de la Universidad Nacional de Colombia y Universidad Externado de Colombia.

razonables de la productividad agraria permitirían que la producción de alimentos tuviera lugar en las cercanías de las ciudades.

La relación entre la distancia y la oferta de bienes ha sido estudiada por autores como Von Thünen (1851), y el tema es relevante desde el punto de vista de la política urbana. En las discusiones del POT de Bogotá este asunto no se plantea de manera explícita. En general, ni en la ciudad, ni en el país, se ha tenido en cuenta esta tensión entre el precio que fija la dinámica urbana y los cambios en productividad.

### **Evolución de los precios del suelo y de las condiciones de vida entre 2008 y 2018**

En la Tabla 8.1 se presenta la dinámica del precio del suelo rural. Se han incluido la zona Norte, Tunjuelo y Sumapaz. La mayor variación se observa en el norte. En el 2018 el valor promedio del suelo en el norte era de \$74.010, en Tunjuelo \$4.387, en Sumapaz \$487 y en el total rural \$60.216 pesos. En el agregado, entre 2008 y 2018 el precio del metro cuadrado (m<sup>2</sup>) subió 547,2%, en el estrato 6 el aumento fue de 960,6%, y en el estrato 1 fue de 343,2%. En la medida en que la gran ciudad va imponiendo su dinámica, los precios se van moviendo, independientemente de la declaración normativa formal. Esta dinámica es más clara cuando las lógicas de expansión son informales. De nuevo, volviendo a la reflexión sobre la productividad, es imposible que ésta aumente al mismo ritmo que el precio del suelo.

**Tabla 8.1**

*Puntaje construcción y valor m<sup>2</sup> del terreno (pesos corrientes). Áreas rurales de Bogotá - 2008 y 2018.*

Ítem/año	Puntaje Construcción		Valor m <sup>2</sup> terreno Pesos corrientes		Valor precios
	2008	2018	2008	2018	%
<b>Norte</b>					
1	14,7	16,0	4.226,6	15.593,8	268,9
2	26,3	27,3	12.994,9	40.867,0	214,5
3	36,6	36,2	10.948,5	38.675,3	253,2
4	45,9	47,1	13.411,1	39.658,3	195,7
5	60,8	61,0	23.097,5	77.659,2	236,2

Ítem/año	Puntaje Construcción		Valor m <sup>2</sup> terreno Pesos corrientes		Valor precios
	2008	2018	2008	2018	%
6	79,0	83,3	23.612,4	231.610,3	880,9
Promedio			14.715,2	74.010,7	403,0
<b>Tunjuelo</b>					
1	16,2	16,3	750,9	3.835,1	410,7
2	24,0	25,2	1.200,8	5.737,1	377,8
3	28,0	32,1	1.492,7	5.062,7	239,2
4	21,0	26,4	1.391,7	6.176,7	343,8
5	23,6	26,2	1.688,8	2.357,4	41,3
6	19,4	21,6	1.723,4	3.157,8	83,2
Promedio			1.371,4	4.387,8	220,0
<b>Sumapaz</b>					
1	15,3	15,7	48,4	339,8	601,9
2	20,0	21,5	56,1	510,8	809,9
3	23,1	27,3	54,7	400,2	631,3
4	17,8	14,9	47,1	457,8	871,1
5	14,8	16,9	40,4	561,2	1.289,2
6	16,3	14,8	49,3	652,9	1.225,0
Promedio			49,3	487,1	887,4
<b>Total</b>					
1	15,7	16,1	1.300,3	5.762,8	343,2
2	23,6	25,0	3.595,7	12.124,6	237,2
3	30,3	33,6	4.669,1	20.389,2	336,7
4	35,3	40,6	8.295,7	30.391,1	266,3
5	49,6	56,8	16.903,6	69.228,2	309,5
6	72,1	81,0	21.063,9	223.405,7	960,6
<b>Promedio</b>			<b>9.304,7</b>	<b>60.216,9</b>	<b>547,2</b>

*Nota:* Prom es el promedio simple. Los datos del 2008 son de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Los valores del 2018 corresponden a estimaciones de Infométrika y la SDP.

En la Tabla 8.1 también se incluyó un indicador que se elaboró a partir del análisis de las condiciones de la construcción. Esta medida es unaproxym de las condiciones de vida. Al examinar los puntajes totales por estrato se llega a dos conclusiones. La primera es la altísima diferencia entre los hogares de los estratos 1 y 6, y la segunda, es la poca variación que se presentó durante la década, sobre todo en los estratos 1, 2 y 3. La brecha entre los estratos 1 y 6, que es significativa, se amplió durante la década. En el 2018 el

puntaje es 16,1 en el estrato 1, y 81 en el estrato 6. Esta diferencia es mayor a la que existía en el 2008. Ello significa que en las áreas rurales las desigualdades se han acentuado. Cuando se observan los cambios ascendentes que tienen los puntajes a medida que sube el estrato, se constata que, efectivamente, hay una correlación clara entre el puntaje y el estrato. Dicho de otra manera, en la zona rural la estratificación reflejaría los cambios en las condiciones de vida de los hogares. Esta relación positiva es más clara que en las zonas urbanas. Diversos estudios han mostrado que la estratificación urbana en Bogotá no es una proxy de las condiciones de vida<sup>1</sup>.

La segunda consideración tiene que ver con la poca variación que se ha presentado en el puntaje durante estos años. En los estratos 1, 2 y 3 los incrementos han sido especialmente pequeños. Parecería, entonces, que en esta década no se han presentado cambios relevantes en las condiciones de vida de los hogares de las zonas rurales de Bogotá. Los pocos logros se han presentado en los estratos 5 y 6.

La persistencia de las brechas y la leve variación de los puntajes son un indicio del poco avance que se ha logrado en la transformación de las condiciones de vida de las zonas rurales. En general, en el país las condiciones de la ruralidad continúan siendo muy difíciles<sup>2</sup>. La incapacidad que ha tenido el país de sembrar las bonanzas del petróleo y de los minerales ha tenido un impacto negativo en la productividad agropecuaria. La enfermedad holandesa (revaluación del peso más importaciones, más pérdida de la producción local) le ha dado muy duro al sector agropecuario. La revaluación del peso estimuló todo tipo de importaciones, incluidas las de alimentos básicos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La Secretaría de Planeación ha insistido en la conveniencia de eliminar los estratos en las zonas urbanas. Ver, por ejemplo: Secretaría Distrital de Planeación (2014); ONU Hábitat (2017); Universidad Nacional de Colombia y Secretaría Distrital de Planeación (2007).

<sup>2</sup> En los estudios recientes sobre el sector rural hay coincidencia en este tipo de diagnóstico. Ver, por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), Departamento Nacional de Planeación (2015a, 2015b, 2015c). Los datos del Censo Nacional Agropecuario 2014 también muestran que los habitantes de las zonas rurales tienen carencias significativas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2015, 2016a, 2016b, 2016c).

<sup>3</sup> Para ilustrar el impacto de la enfermedad holandesa basta este dato: entre 2005 y 2015, la importación de alimentos básicos pasó de un millón de toneladas año a 12 millones. La situación se ha empeorado, y hoy la cifra es cercana a las 14 millones de toneladas.

Cuando se entra en el círculo vicioso de la enfermedad holandesa, la situación de los productores nacionales se complica porque no pueden competir con los bienes importados (Corden y Neary, 1985).

Es menester poner en evidencia, otra vez más, la incapacidad que ha tenido la producción nacional de competir con las importaciones. En general, la enfermedad holandesa llevó a una reprimarización de la economía colombiana. En el 2016, en la estructura de las exportaciones, el petróleo y los hidrocarburos representaban el 66,3%. Si a ello se le agrega alimentos, el peso del sector primario es del 82,3%<sup>4</sup>. Puesto que las condiciones macro no favorecen la productividad agropecuaria, es comprensible que el mayor precio del suelo cree incentivos para la ampliación del perímetro urbano de la ciudad.

El mercado interno de Bogotá es grande, y ello le ha permitido una cierta protección frente a la enfermedad holandesa. Y no obstante las dificultades, las condiciones de vida de los hogares han mejorado. Pero como se decía a propósito del puntaje de la construcción de la Tabla 8.1, los logros han sido tímidos. En materia social se hubiera podido avanzar a un ritmo mayor. La permanencia de la segregación y de la desigualdad ha sido reseñada en estudios anteriores. La política fiscal entendida como el balance entre los impuestos y los subsidios, no ha logrado reducir la desigualdad. Esta constatación, que es válida para la política fiscal del orden nacional<sup>5</sup>, también se aplica para Bogotá<sup>6</sup>.

### **Unidad agrícola familiar (UAF) y tamaño del predio**

Actualmente se está discutiendo el nuevo *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT), y la ciudad debe tomar una posición clara frente a la conurbación. A medida que se van ampliando las zonas urbanizables el precio del suelo sube, y la productividad agropecuaria no alcanza a crecer al mismo ritmo que el precio. Es claro, entonces, que la conurbación al presionar el precio del suelo, no es compatible con la producción agropecuaria. El precio del suelo es determinante en el análisis de la productividad y del ingreso de la

<sup>4</sup> Información tomada del Atlas of Economic Complexity by the Growth Lab at Harvard University: <https://atlas.cid.harvard.edu/>

<sup>5</sup> En los diagnósticos de la Comisión de Expertos Tributarios (2015) y de la Comisión del Gasto (2017) se destaca la incapacidad que ha tenido la política fiscal (impuestos y subsidios) de modificar el coeficiente de Gini.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo: Gallego *et al.* (2015); Gallego, López y Sepúlveda (2015; 2017).

finca agropecuaria. Puesto que las mejoras en productividad no logran contrarrestar el aumento en el precio del suelo, el tamaño de la finca tendría que haber crecido entre 2008 y 2018, para producir los ingresos equivalentes al valor de la UAF.

**Tabla 8.2**

*Número de hectáreas necesarias para garantizar el ingreso equivalente a una UAF. Zonas rurales de Bogotá.*

Zona	Ha. 2008	Ha. 2018
Norte	5,1	6,0
Tunjuelo	14,1	22,1
Sumapaz	91,9	110,1

*Nota:* La UAF equivale a 1080 salarios mínimos legales diarios. Los datos del 2008 son de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Los valores del 2018 corresponden a estimaciones de Infométrika y la SDP.

En la Tabla 8.2 se muestra el aumento del área, entre 2008 y 2018, que sería necesario para que la finca alcance el ingreso equivalente a una UAF. En las tres zonas el número de hectáreas aumentó. Para hacer la comparación se tomó la UAF, tal y como la define la Ley 505 de 1999 en el artículo 4:

Para los efectos de esta ley, se entiende por Unidad Agrícola Familiar – UAF, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o agrícola que dependa directa y principalmente de vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a mil ochenta (1080) salarios mínimos legales diarios (Ley N° 505, 1999)<sup>7</sup>.

Para alcanzar este nivel de ingreso, en las tres zonas analizadas el número de hectáreas aumentó. En el norte pasó de 5,09 a 6. En Tunjuelo de 14,1 a 22,1 y en Sumapaz de 91,9 a 110,1. Puesto que en la práctica es muy difícil aumentar el tamaño de la finca, y dado que la productividad no crece a un ritmo acelerado, el hogar se ve obligado a reducir los ingresos que provienen de los procesos productivos.

<sup>7</sup> El salario mínimo **mensual** en el 2017 fue de \$737.717. El salario mínimo **diario** equivale a \$24.590,57. El mínimo **hora** es de \$3.073,82. Así que el valor de la UAF de 1.080 salarios mínimos diarios es de \$26.557.815 al año y de \$2.213.151 al mes.

## Relación inversa y renta del suelo

Desde el punto de vista de los determinantes económicos, habría dos aproximaciones. Una gira alrededor de la relación inversa y la otra toca los aspectos relacionados con la teoría de la renta.

### Relación inversa

La relación inversa significa que *la productividad media por área es mayor en las fincas pequeñas que en las grandes*. Berry (2010; 2017) define así la *relación inversa*:

Dos características generales (casi universales) son la *relación inversa* entre el tamaño de la explotación y la productividad de la tierra, y la relación positiva entre el tamaño de esta explotación y la productividad de la mano de obra. Estas dos relaciones señalan una tercera correspondencia de carácter universal: la razón *mano de obra/tierra* disminuye con el tamaño de la explotación, típicamente en forma dramática (Berry 2017, p. 2).

Por tanto,

$$\text{Si } \left(\frac{N}{A}\right)_p > \left(\frac{N}{A}\right)_g \rightarrow \left(\frac{YB}{A}\right)_p > \left(\frac{YB}{A}\right)_g \rightarrow \left(\frac{YB}{N}\right)_p < \left(\frac{YB}{N}\right)_g$$

$N$  es el número de trabajadores, y  $A$  es el área,  $YB$  es el producto bruto,  $p$  es la pequeña finca, y  $g$  es la gran unidad productiva. La relación inversa es

$$\left(\frac{YB}{A}\right)_p > \left(\frac{YB}{A}\right)_g$$

Este hallazgo no es nuevo, Chayanov (1966) discutía las bondades de la economía campesina. Más recientemente, Sen (1962) y Berry (1972, 2017) consideran que bajo determinadas condiciones la pequeña producción puede ser tan rentable como la gran producción. Sen (1962, p. 243) hace tres observaciones sobre la agricultura india que son pertinentes para el análisis:

- **Observación I:** “Cuando al trabajo familiar usado en la agricultura se le imputa un valor, en términos de la tasa del salario estándar, gran parte de la agricultura india aparece sin remuneración”.
- **Observación II:** “En líneas generales, la “rentabilidad” de la agricultura aumenta con el tamaño de la explotación. La “rentabilidad” equivale al excedente (o déficit) del valor de la producción con respecto a los costos, incluido el valor imputado de la mano de obra”.



- **Observación III:** “De manera general, la productividad por acre disminuye con el tamaño de la explotación”.

La **Observación I** tiene que ver con la imposibilidad de aplicarle los parámetros técnicos usuales a la pequeña unidad productiva. Si se tiene como referencia algún estándar convencional, los resultados del ejercicio analítico parecen ilógicos. En las pequeñas unidades productivas se llevan a cabo tareas que podrían ser calificadas como “irracionales” desde los principios de la eficiencia paretiana. No obstante, ante esta “anomalía”, la pequeña unidad se mantiene. La **Observación II** se refiere a la relación positiva que existe entre el tamaño de la explotación y la rentabilidad. En las fincas grandes la productividad por trabajador es superior a la de las unidades pequeñas. La **Observación III** es la constatación de la *relación inversa*. La productividad media por hectárea de las fincas pequeñas supera a la de las fincas grandes.

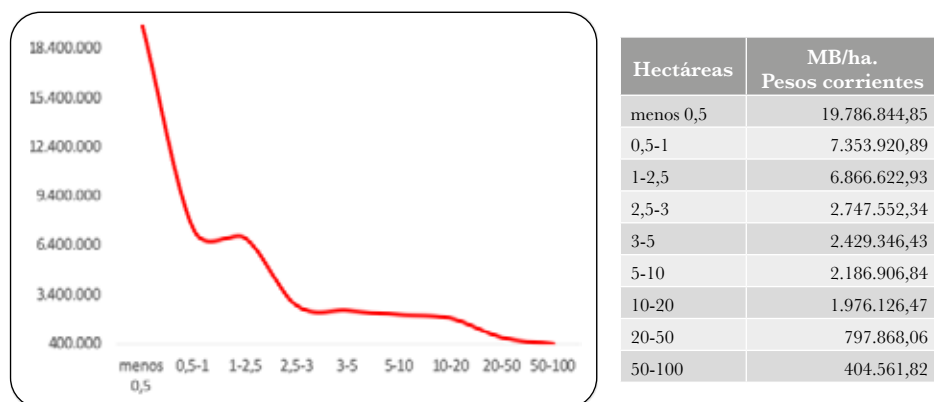


Figura 8.1. Margen bruto por hectárea según tamaño del predio, pesos corrientes. Áreas rurales de Bogotá – 2018. El eje vertical corresponde al margen bruto por hectárea y el eje horizontal al tamaño de la finca.

La Figura 8.1 muestra, de manera contundente, el cumplimiento de la relación inversa en las fincas de la zona rural de Bogotá. Lo observado en la zona rural de Bogotá es compatible con los hallazgos que se han realizado en el contexto internacional.

En las fincas de menos de media hectárea el margen bruto por ha/año es de \$19,8 millones, y en las fincas grandes, con extensiones que van desde 50

a 100 ha, el ingreso es de \$404 000. La diferencia es significativa puesto que el valor de la UAF es de \$26 557 815 al año, es decir, es claro que las fincas pequeñas difícilmente llegan a este ingreso. En promedio, para obtener el valor de una UAF se requiere, en las fincas más pequeñas, un área mínima de 18 ha y en las grandes son necesarias 66 ha.

Si el criterio normativo es el valor de la UAF, el panorama actual es pesimista. Es necesario replantear, de manera radical, los lineamientos de la política distrital en su tratamiento del sector agropecuario. La pequeña producción tiene potencialidades intrínsecas, pero deben ser estimuladas con intervenciones claras del gobierno distrital. Esta conclusión también es válida para el ámbito nacional, tal y como ha sido propuesto por el Departamento Nacional de Planeación (2015a; 2015b; 2015c).

### **Rentas del suelo**

Los determinantes del precio del suelo son múltiples. Se podría afirmar que el precio del suelo ( $P_s$ ) es igual a la relación entre las rentas ( $R$ ) y la tasa de interés ( $i$ ). Por tanto, un aumento del precio del suelo tendría que ser compensado con una mayor rentabilidad, o con una disminución de la tasa de interés  $P_s = \left(\frac{R}{i}\right)$ . A partir de esta relación sencilla es evidente que los precios suben porque la relación ( $R/i$ ) aumenta, así que  $\left(\frac{R}{i}\right) \uparrow \rightarrow P_s \uparrow$ . Pero en virtud de la conurbación, esta mayor rentabilidad no proviene de los procesos productivos agropecuarios, sino de las rentas diferenciales relacionadas con los procesos de urbanización. Van confluyendo, entonces, las diversas rentas diferenciales que analiza Jaramillo (2009).

Para que las anteriores interacciones se cumplan, es necesario que  $(\Delta R > \Delta i)$   $\vee (\nabla R < \nabla i)$   $\vee (\Delta R \wedge \nabla i)$ . En el primer caso, la renta aumenta más que la tasa de interés  $(\Delta R > \Delta i)$ , y este es el fenómeno que parece estar ocurriendo con la conurbación. Desde el punto de vista matemático la fracción también sube si la disminución del numerador es menos acelerada que la disminución del denominador  $(\nabla R < \nabla i)$ . La fracción crece, igualmente, cuando el numerador aumenta y, al mismo tiempo, el denominador disminuye  $(\Delta R \wedge \nabla i)$ .

Es claro, entonces, que el precio del suelo juega un papel determinante en la rentabilidad del negocio. El mayor precio del suelo tiene que estar acompañado de una rentabilidad más elevada. Pero como la rentabilidad no crece al mismo ritmo que el precio del suelo, la única forma de garantizar un

ingreso compatible con el valor de la UAF de la Ley 505 de 1999 es mediante un aumento de las hectáreas. Pero, de nuevo, esta alternativa no es posible para un campesino que no puede estar modificando el tamaño de la finca.

### **Una pregunta final: ¿Es posible cerrar el Borde?**

A partir de la discusión anterior sería ideal que se presentara un cierre radical del borde, de tal manera que los precios del suelo rural no aumenten con el ritmo de la urbanización. Si el borde se cierra, la producción agropecuaria, al lado de las ciudades, sería rentable. Habría que discutir si este objetivo es posible, ya que la dinámica de las ciudades es endógena, y la experiencia colombiana ha mostrado que este cierre no es factible, y el proceso de expansión urbana termina desbordando los objetivos de los planes de ordenamiento. Valdría la pena preguntarse si las dinámicas urbanas superan cualquier intento de planeación discrecional. Si la expansión continúa avanzando es necesario buscar mecanismos para evitar que aumente el precio de los alimentos y de los otros productos agropecuarios. De manera indirecta, estos comentarios llevan a indagar por temas fundamentales, como la seguridad alimentaria. En condiciones ideales, la región integrada por Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, deberían ofrecer la mayor parte de los alimentos requeridos por la gran ciudad.

En las condiciones actuales es ilusorio pretender que la productividad aumente al ritmo de los precios, así que de manera progresiva el tamaño de la finca tendría que ir creciendo para compensar el aumento de los precios. Pero esta solución es imposible. Frente a esta situación, el pequeño campesino tiene dos opciones. O continuar produciendo sin obtener un ingreso satisfactorio. O abandonar la producción agropecuaria, y buscar alternativas de uso del suelo relacionadas con los procesos urbanísticos. Las dos alternativas son malas. La primera porque deteriora el ingreso de los campesinos. La segunda porque aleja la producción de alimentos de las ciudades.

### **Referencias**

- Berry, A. (1972). Farm Size Distribution, Income Distribution, and the Efficiency of Agricultural Production: Colombia. *American Economic Review*, 62(2), 403-408.
- Berry, A. (2010). The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations. En M. Bergsmon, C.

- Rodríguez-Garavito, P. Kalmanovitz y M.P. Saffon (Eds.), *Distributive Justice in Transitions* (pp. 25-70). Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- Berry, A. (2017). *Avance y Fracaso en el Agro Colombiano, Siglos XX y XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario. doi: 10.12804/te9789587388367
- Chayanov, A. (1966). *The Theory of Peasant Economy*. Homewood: Richard D. Irwin, Inc.
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015). *Informe Final Presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3284>
- Comisión del gasto y la inversión pública (2017). *Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>
- Corden, W. M., y Neary, J. P. (1985). Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy. En W. M. Corden (Ed.), *Protection, Growth and Trading. Essays in International Economics* (pp. 224-266). New York: Blackwell.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2015). *Censo Nacional Agropecuario. Entrega de Resultados CNA 2014. Cifras Definitivas*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2016a). *Tercer Censo Nacional Agropecuario. Hay Campo para Todos. La Mayor Operación Estadística del Campo Colombiano en los Últimos 45 Años. Tomo 1. Memorias*. Bogotá: DANE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo1-Memorias.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2016b). *Tercer Censo Nacional Agropecuario. Hay Campo para Todos. La Mayor Operación Estadística del Campo Colombiano en los Últimos 45 Años. Tomo 2. Resultados*. Bogotá: DANE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2016c). *Tercer Censo Nacional Agropecuario. Hay Campo para Todos. La Mayor Operación Estadística del Campo Colombiano en los Últimos 45 Años. Tomo 3. Mapas*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2015a). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo*, Tomo 1. Bogotá: DNP
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2015b). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo*, Tomo 2. Bogotá: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2015c). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo*, Tomo 3. Bogotá: DNP
- Gallego, J., Gutiérrez, L., Ramírez, M., y Sepúlveda, C. (2015). *Subsidios y Contribuciones. Balance Financiero de los Hogares Bogotanos*. Bogotá: Universidad del Rosario y Secretaría Distrital de Planeación.
- Gallego, J., López, D., y Sepúlveda, C. (2015). *Estratificación Socioeconómica con Base en Información Catastral. Modelos para el Caso de Bogotá*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gallego, J., González J., y Sepúlveda, C. (2017). *Evolución del Balance Financiero de los Hogares Bogotanos*. Bogotá: Universidad del Rosario y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia y Secretaría Distrital de Planeación (2007). *Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ley 505 de 1999. Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996. 29 de Junio de 1999. Diario Oficina No.43618.
- ONU Hábitat (2017). *Propuesta Técnica para Modificar el Modelo de Cálculo en la Asignación de Subsidios Cruzados en Servicios Públicos, a Partir de las Condiciones Socioeconómicas de los Hogares. Resumen Ejecutivo*. Bogotá: ONU Hábitat, SDP, Acueducto de Bogotá, Energía de Bogotá, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: PNUD.
- Secretaría Distrital de Planeación - SDP (2014). *Segregación Urbana, Subsidios y Estratificación. Retos y Alternativa*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Sen, A. (1962). An Aspect of Indian Agriculture. *The Economic Weekly* (Feb), 243-246. Recuperado de [https://growthecon.com/assets/papers/Sen\\_1962.pdf](https://growthecon.com/assets/papers/Sen_1962.pdf)
- Von Thünen, J. (1851). *Recherches sur l'Influence que le Prix des Grains, la Richesse du Sol et les Impôts Exercent sur les Systèmes de Culture*. París, Francia: Guillaumin, Paris.

## Efecto de la distancia a vías sobre el precio de la tierra rural: un análisis con econometría espacial

*Diego López Ospina\**  
*Andrés Solano Cardoso\*\**

### Introducción

El desarrollo de la infraestructura vial es fundamental para la consolidación de un entorno que favorezca la producción y comercialización de bienes provenientes de actividad económica agropecuaria (agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales). La nación estima que la inversión en infraestructura vial de cuarta generación, tan solo en su inversión inicial, esto es, sin tener en cuenta los costos asociados con el mantenimiento y operación, es del orden de 47 billones de pesos corrientes para el año 2012 (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Una alternativa para la financiación de estas obras

---

\* Economista de la Universidad de los Llanos. Especialista en Economía urbana y regional, estadística aplicada y desarrollo rural. Magíster en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires y en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Estudiante doctoral en Ciencias económicas en la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* Economista de la Universidad La Gran Colombia, Magíster en Planeación para el Desarrollo de la Universidad Santo Tomás, Especialista en Planificación del Desarrollo Urbano y Regional de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, y estudios de Máster en Urbanismo y Ordenamiento Territorial de la Universidad CEU San Pablo en Madrid (España).

de infraestructura vial ha estado enfocada a que los costos sean asumidos por operadores privados quienes, a través de asociaciones público-privadas (APP), logran vincular capital propio a la ejecución de acciones consideradas estratégicas por la administración pública. Si bien este tipo de acuerdos permiten que, mediante la demanda de la vía por parte de sus usuarios a través de cobros de peajes, se apalancen las inversiones y costos de operación, no es el modelo que aplica a la mayor parte de vías de índole departamental y municipal.

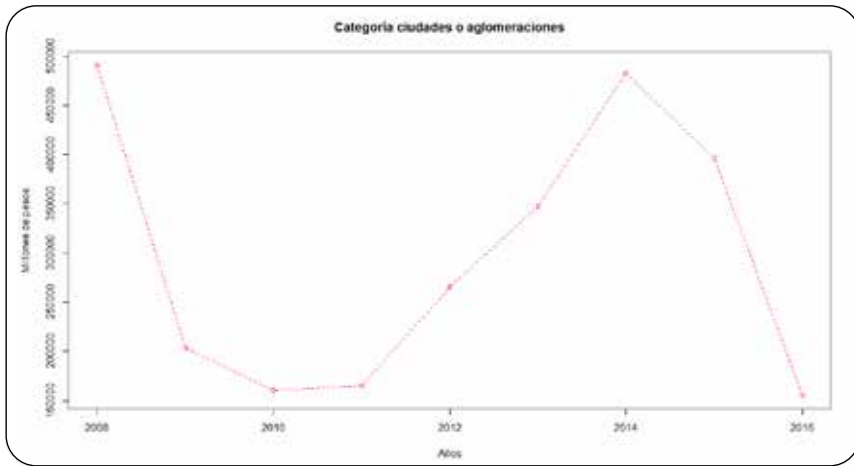
El desarrollo de una infraestructura vial que permita la conectividad en los departamentos y municipios se ve limitada ante la restricción presupuestal con la que cuentan las entidades territoriales; y ante la dificultad de atraer inversión privada, bien sea por priorización de esfuerzos en vías 4G o dificultad de cierre financiero, es necesario encontrar otras fuentes de financiación que no impliquen los métodos convencionales de inversión de recursos públicos.

La financiación convencional de una infraestructura vial proviene de los recursos que el municipio obtiene por ingresos corrientes de libre destinación y transferencias, por lo general escasas para financiación de estas, así como de fuentes como enumerar la cooperación internacional, el sistema general de regalías, las asociaciones público-privadas. La financiación no convencional por su parte se enfoca en el apalancamiento de proyectos cuya fuente de recursos proviene del mismo proyecto mediante instrumentos derivados del ordenamiento territorial como lo es la captura de valor. En esta última se encuentra como alternativa el uso de la contribución por valorización.

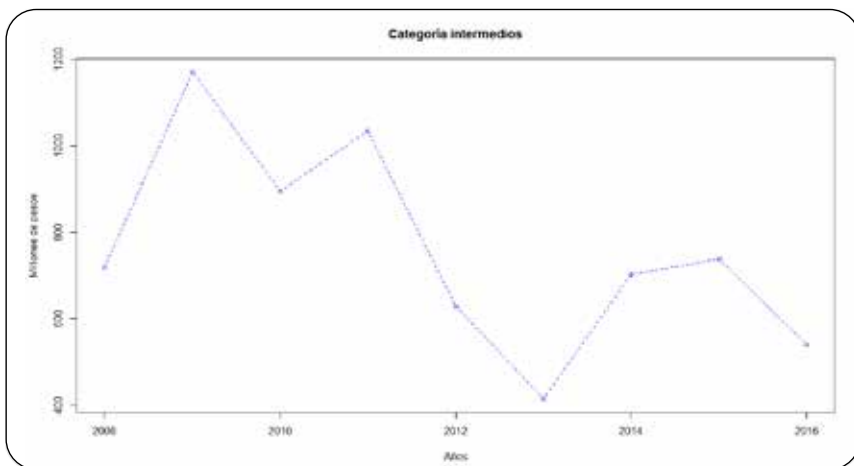
La contribución por valorización es un mecanismo de financiación asociado al beneficio que obtiene un propietario de un predio, para el caso rural, ante la ejecución de la obra, plan o conjunto de obras de interés público. Puede ser utilizado para financiar, de forma parcial o total, los costos asociados con la infraestructura pública proyectada (vías, centros de acopio, etc.). La aplicación de este mecanismo prevé un trabajo de forma anticipada al desarrollo de la obra, a fin de conocer el valor inicial del suelo y estimar la valorización que generaría el predio en presencia de la infraestructura. Con lo anterior se puede calcular la variación en el valor del suelo y el potencial de recaudo por parte de la administración pública que desarrolla la obra.

El uso de la contribución por valorización en ciudades como Bogotá, Barranquilla y Cali ha permitido llevar a cabo importantes obras viales y de espacio público en el ámbito urbano. De otra parte, el uso del instrumento del mecanismo ha dejado de ser exclusivo de ciudades capitales, pues en los últimos años se observa un aumento en el recaudo por este concepto en municipios categorizados como rurales y rurales dispersos. La Figura 9.1 muestra la tendencia por categoría de ruralidad entre los años 2008 y 2016.

(a)



(b)





(c)

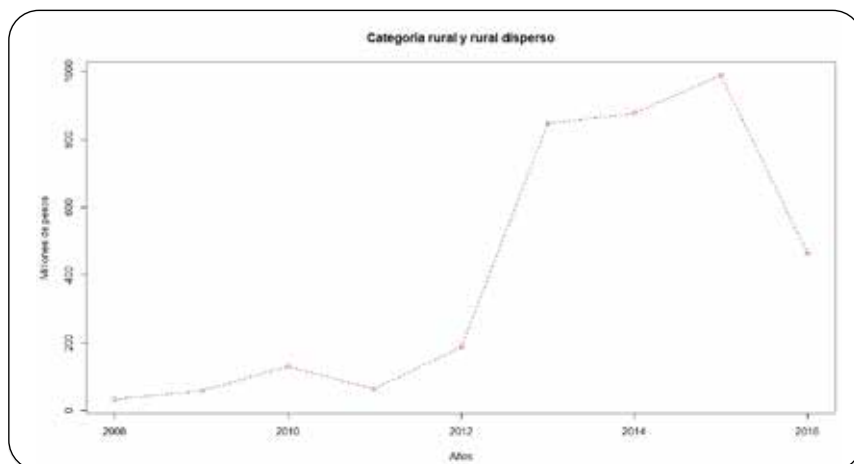


Figura 9.1. Recaudo valorización en municipios por categoría de ruralidad. Elaboración propia con datos del Formulario Único Territorial (FUT) para 2018. Consulta de información Financiera, Económica, Social y Ambiental: [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

Si bien, en comparación con los valores que se recaudan en la categoría ciudades/aglomeraciones, es muy bajo lo capturado por los municipios intermedios, así como por los rurales y rurales dispersos, lo importante es el aumento paulatino del uso del mecanismo. Incluso, se observa que, a diferencia de los municipios intermedios cuya tendencia es decreciente, en el caso de la categoría rural y rural dispersa tiene un fuerte aumento de recaudo a partir del año 2012.

En la actualidad la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) apoya a los departamentos del país en la construcción de los Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR). Estos planes son instrumentos que ordenan metodológicamente el ejercicio de planificación del sector; también se consideran parte de los mecanismos para alcanzar el desarrollo agropecuario a partir de los componentes productivo y social de la propiedad y como complemento de los ejercicios de ordenamiento territorial en las escalas departamental y municipal desde un enfoque territorial.

La construcción de los POPSPR lleva consigo la especificación de proyectos y un plan de acción. Estas acciones deben estar acompañadas de una

estrategia de financiación que permita el logro de los objetivos propuestos. Se considera la contribución por valorización como una de las posibles fuentes que permita lograr, a partir de la gestión de la tierra rural, apalancar total o parcialmente obras de infraestructura que se planteen como relevantes para el logro del Plan.

Por lo anterior, esta investigación busca establecer, a partir de un estudio de caso, en qué medida el desarrollo vial municipal puede derivar en cambios en el valor de los predios rurales, y si estos resultados permiten considerar el uso de la contribución por valorización como un mecanismo de financiación para la estrategia de financiación de los POPSPR.

### **Precio de la tierra rural**

La gestión del suelo rural como estrategia para contribuir en la superación de las problemáticas del sector rural, es advertida por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, ante la persistencia de conflictos estructurales asociados con la tenencia, uso y administración de las tierras rurales; recomienda diseñar políticas orientadas al ordenamiento del territorio y el uso eficiente de los recursos naturales, así como a adoptar una concepción que además de lo agrícola considere la dinámica integral de lo rural. Al respecto el Departamento Nacional de Planeación (2014) explica que:

El país requiere un gran salto en materia de vías terciarias (...) Estas obras deben llevarse a cabo en cofinanciación con los departamentos y municipios y con el compromiso de éstos de garantizar su mantenimiento, pero también mediante el cobro de contribuciones de valorización progresivas. (p. 35)

Como principal antecedente de este proceso, se tiene la reglamentación de la Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997, orientada a coordinar los algunos lineamientos definidos en el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Ley 160 de 1994) y la norma ambiental - Ley 99 de 1993, a través de los decretos 097 de 2006 y 1077 de 2015. Garantizar la captura efectiva y movilización del plusvalor del suelo rural, implica el desarrollo de actuaciones y acciones urbanísticas como la construcción de vías, autorización y construcción de complejos industriales, vivienda campestre, turismo, entre otros. Estas inversiones públicas involucran la generación de plusvalías derivadas de la acción pública.

En el mismo sentido, resulta fundamental el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial, esto es, la función social y ecológica de la propiedad<sup>1</sup>, prevalencia del interés general sobre el particular<sup>2</sup> y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios<sup>3</sup>. Adicionalmente, es preciso garantizar que el principio del reparto de cargas sea instrumentalizado para el ámbito rural como ocurre en lo urbano e, incluso, considerar la posibilidad de que este reparto se posibilite en la escala supramunicipal.

A partir de estas normas se establecen los determinantes de ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo. Bajo este marco se autoriza la expedición de Unidades de Planificación Rural (UPR) para la planificación intermedia del territorio rural. Por su parte, la Ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio en Colombia, como:

Un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (art. 5).

En este sentido, pueden interpretarse los mecanismos de gestión y financiación de suelo como:

El conjunto de actuaciones público-administrativas de intervención y regulación sobre la acción que los agentes privados ejercen sobre el suelo rural y su aprovechamiento, que debe imprimir el ente público, de manera particular los municipios, y en algunos casos según las potestades dadas por la ley, la nación, los departamentos y las áreas metropolitanas; complementan y ejecutan las disposiciones y acciones necesarias para ordenar el territorio de acuerdo con el modelo de ocupación propuesto por los instrumentos de planificación POT y UPR. (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2016, p. 22)

Una de las principales limitaciones en la implementación del ordenamiento territorial de los ámbitos rurales en el país consiste en la reducida

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, art. 58.

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia, art. 1.

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia, art. 334 y Ley 388/797, art 2.

regulación del aprovechamiento económico que se desarrolla en estos ámbitos; acciones que se observan más claramente en las áreas urbanas, en las cuales se evidencian mayores índices de edificabilidad, se cuenta con más información sobre el mercado inmobiliario y, consecuentemente, su aplicación se observa de manera más tangible. Es de anotar, para este caso, que las intervenciones urbanísticas definidas en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 (infraestructura, centros de producción, vivienda, gestión de riesgos, etc.) involucran tanto el ámbito urbano como el rural de manera diferenciada y, por consiguiente, su efecto en la renta diferencial del suelo para las tierras rurales resulta indiscutible.

En relación con lo anterior, Jaramillo (2009) indica que, desde el punto de vista económico, la tierra tiene dos acepciones: la primera, como factor de producción que proporciona una fuente natural de alimentos e insumos; y la segunda, como un bien de capital, el cual sufre un proceso de valorización y permite realizar inversiones, ahorros y capitalización. A partir de estas actuales teorías se sustentan para explicar la formación del precio de la tierra.

Con esta comprensión se realiza una distinción entre las rentas diferenciales tipo I y II, teniendo en cuenta a Buitrago (2007):

Las rentas diferenciales tipo I se entienden como aquellas que surgen de las condiciones dispares que tienen los terrenos en cuanto a características geomorfológicas de la tierra, pendiente, anegabilidad, fertilidad, etc., mientras que las rentas diferenciales tipo II surgen de la diferente intensidad de capital aplicado a la tierra. En el marco urbano esta renta se enmarca en la producción en altura, a través de la cual es posible multiplicar por un gran número de veces el espacio construido que se puede edificar en un terreno. (p. 47)

Una manera más clara de presentar la diferencia entre las rentas diferenciales tipo I y II, sería precisar que las rentas tipo I dependen de las condiciones naturales que condicionan un predio, a manera de ejemplo la presencia de una fuente de agua interna o cercana al predio o la productividad de un suelo por sus condiciones naturales de fertilidad y clima; mientras que las rentas tipo II obedecen a la transformación de dichas condiciones naturales para mejorarlas en razón a inversiones, bien sean privadas o públicas, para mejorar la productividad de las tierras u optimizar los tiempos y, por consiguiente, la reducción de costos de desplazamiento de los productos a los mercados objetivos; también, a manera de ejemplo, modificar la composición química

de los suelos o construir un distrito de riego para mejorar la productividad propia de la tierra, incluso, construir o mejorar una vía en zonas rurales con el propósito de disminuir los tiempo de viaje.

Por tanto, en relación con esta segunda clasificación del tipo diferencial de la renta, generada por causa de la intensidad de capital aplicado, en este caso particular a las inversiones públicas, representadas en vías terciarias, distritos de riego y otras infraestructuras productivas que responden a las dinámicas propias de la ruralidad, son generadoras de esta segunda categoría de renta y se convierten en objeto de contribución por valorización, como busca señalar este caso público.

Vale señalar en todo caso que, además de este fenómeno analizado, existen otras actuaciones realizadas por la acción regulatoria pública que pueden repercutir en mayor aprovechamiento por cambios de uso del suelo en el ámbito rural como parcelaciones, cambio en el destino económico (industria, vivienda rural y campestre, recreacional, minero, entre otros) o condiciones de uso en suelo rural, que pueden ser objeto de participación en plusvalías, sin que ello involucre necesariamente incorporación a suelo suburbano o urbano, e invitamos a profundizar, aunque no son objeto de este estudio.

## Área de estudio y datos

El análisis se realiza sobre el municipio de Amagá, ubicado en el departamento de Antioquia. Se busca establecer la relación que puede tener la distancia a una vía principal sobre el precio de la tierra rural y, para ello, se cuenta con las variables relacionadas en la Tabla 9.1.

**Tabla 9.1**  
*Listado de variables*

Variable	Tipo	Descripción	Sigla	Fuente
Avalúo catastral integral	Dependiente	Avalúo catastral integral de los predios rurales, por hectárea, en el municipio de Amagá.	ln_Ptrural	Upra (2018)
Distancia vía principal	Independiente	Distancia euclidiana en metros desde el centroide de los predios rurales a la vía principal más cercana.	Dis_VP	Upra (2018)
Destino económico	Independiente	Destino económico del predio rural.	Des_X	Catastro Antioquia (2017)

Variable	Tipo	Descripción	Sigla	Fuente
Área cartográfica	Independiente	Número de hectáreas del predio rural (a partir del polígono).	ÁreaCarto	Catastro Antioquia (2017)
Área construida	Independiente	Metros cuadrados construidos en el predio rural.	ÁreaCons	Catastro Antioquia (2017)
Distancia vía secundaria	Independiente	Distancia euclidiana en metros desde el centroide de los predios rurales a la vía secundaria más cercana.	Dis_VS	Upra (2018)
Distancia centro poblado	Independiente	Distancia euclidiana en metros desde el centroide de los predios rurales al casco urbano de Amagá.	Dis_CP	Upra (2018)

*Nota:* Las variables se encuentran georreferenciadas en un shapefile, a partir del cual se procesó haciendo uso del software R Project for Statistical Computing.

## Metodología

La relación entre precio de la tierra y la distancia a la vía principal se contrasta con el uso de dos metodologías. La primera será a partir de la aplicación de una regresión log-lineal en la que el precio de la tierra en logaritmo natural es la variable regresada,  $\alpha$  es el intercepto de la regresión,  $\gamma$  es el parámetro de interés que está asociado con la distancia del predio a la vía principal, así como unas variables de control  $X$  (destino económico, tamaño del predio, área construida, distancia a centro poblado y distancia a vía secundaria) con su respectivo coeficiente  $\beta$ . El modelo se especifica en la ecuación 1.

$$\ln\_PTrural_i = \alpha + \gamma Dis\_VP_i + \beta X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

De esta manera, se estiman parámetros interpretados como semielasticidades, es decir, miden el cambio porcentual en el precio del suelo ante cambios en la unidad respectiva de cada una de las variables regresoras. La estimación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de la ecuación descrita puede llevar a obtener coeficientes con problemas de validez, esto por la existencia de dependencia espacial. De acuerdo con Paelinck y Klaassen (1979) desarrollos que tengan aproximaciones con datos espaciales presentan dependencia espacial.

Por esta razón es conveniente complementar las estimaciones por métodos tradicionales con aplicaciones de modelos propios de la econometría espacial. Este tipo de modelos permiten incorporar el espacio y los elementos geográficos con los que se cuenta y con las matrices de pesos espaciales.

Las matrices de contiguidad ( $W$ ) sirven como elemento de captura del espacio y los efectos entre las unidades de análisis geográficas. Estas matrices son binarias, compuestas de 1 y 0 que marcan la contiguidad entre unidades geográficas por contar límites en común. El elemento  $W_{ij}$  de una matriz de contiguidad será 1 si se cumple la condición de que la unidad geográfica  $i$  es vecina de la unidad  $j$ , de no serlo, será 0. Lo anterior, identifica una simetría en la matriz  $W$  porque ninguna unidad geográfica puede ser vecina de sí mismo, 0 será el valor de la diagonal de la matriz  $W$  (Kuscevic y Del Río, 2013; Getis y Aldstadt, 2010). Esta forma de relación de contiguidad entre las unidades geográficas corresponde al método *queen*.

Siguiendo a Anselin y Rey (2010) y Elhorst (2014) se plantea un modelo que permite incorporar el espacio a partir de la matriz de pesos espaciales es el Spatial Autorregresive Model (SAR). La característica del SAR frente a otras formas de modelos espaciales, es la relación espacial que se da, pasa directamente por la presencia de la variable endógena rezagada, mientras que no se considera la relación directa entre las características propias de las vecinas con la variable endógena.

De forma general, la especificación del modelo SAR es la siguiente:

$$y = \rho W_1 y + X\beta_1 + \mu \quad (2)$$

$$\mu \sim N(0, \sigma^2 I)$$

Donde  $y$  es la variable dependiente,  $X$  un vector de variables independientes,  $W$  es la matriz de pesos espaciales de tamaño  $N \times N$ , y  $\rho$  es el parámetro espacial autorregresivo (rezago).

Para Chasco (2003) la especificación del modelo SAR marca una situación en la que:

Los valores de una variable ( $y$ ) en un punto geográfico<sup>4</sup> ( $i$ ) están condicionados por los valores que adopta dicha variable en otro u otros puntos geográficos ( $j$ ), y viceversa, dando lugar a fenómenos de agrupamiento de valores (altos/bajos) de dicha variable en determinadas zonas del espacio geográfico. (p. 93)

---

<sup>4</sup> Para este caso el elemento geográfico es el predio rural del municipio de Amagá.

## Resultados empíricos

Cuando se realizó la estimación de la ecuación 1 con el modelo MCO, los resultados se pueden apreciar en la Tabla 9.2. El  $R^2$  del modelo es de 0.6607; el parámetro de la variable de interés, *Distancia a vía principal* es negativo y significativo a todos los niveles. Según el coeficiente, si la distancia a la vía primaria aumenta en un metro, el precio del suelo se ve afectado negativamente en un -0,012%

**Tabla 9.2**

*Estimación por MCO. La variable dependiente es el avalúo integral del suelo (en logaritmo natural)*

Variable	Coficiente	Error estándar
DisVP	-0.00012***	0.000018
Des_Habitacional	2.093***	0.046
Des_Industrial	1.684***	0.236
Des_Comercial	2.947***	0.279
Des_Minero	-0.966***	0.287
Des_Recreacional	1.416***	0.141
Des_Institucional	3.856***	0.76
Des_Educativo	3.425***	0.279
Des_Religioso	5.395***	0.621
Des_UsoPúblico	1.045*	0.621
Des_LoteNoUrb	-0.384	0.76
Des_ServEspe	0.972*	0.538
ÁreaCarto	-0.0118***	0.0016
ÁreaCons	0.0003***	0.00003
Dis_VS	0.00014***	0.000025
Dis_CP	-0.00047***	0.000031
Intercepto	17.91***	0.062
R2 Ajustado		0.6607
AIC		11572

*Nota:* Cálculos propios. Base en variable categórica destino económico: agropecuario. El valor de AIC corresponde al Akaike Information Criterion. Coeficientes significativos diferentes de cero son denotados con el siguiente sistema \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Sin embargo, al estimar el índice de Moran sobre los residuales, se puede identificar un patrón de correlación espacial positiva y se viola el supuesto de independencia espacial. La Figura 9.2 muestra la dispersión del índice, que deja en evidencia la concentración en los cuadrantes superior derecho



e inferior izquierdo. En ese sentido, se puede afirmar que los coeficientes de MCO están sesgados.

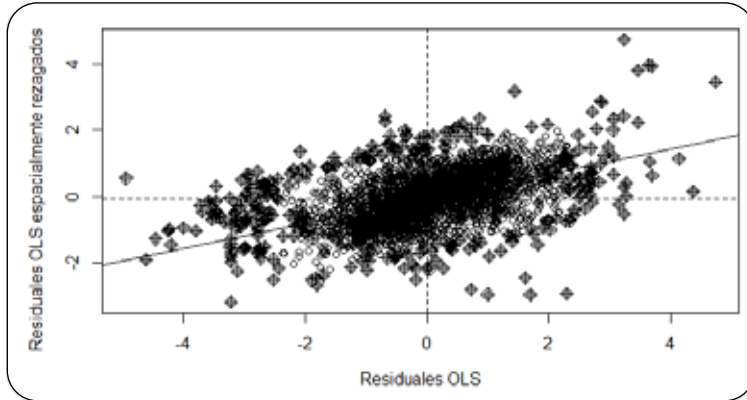


Figura 9.2. Dispersión índice de Moran en residuales MCO.  
Cálculos de los autores a partir de los datos.

Con estos resultados es preciso aplicar metodologías espaciales para la correlación de los residuales en las unidades espaciales. Para la generación de la matriz de pesos espaciales, se considera una contigüidad tipo *queen*, representa en la Figura 9.3 donde se muestran las conexiones entre los centroides a lo largo de los predios rurales del municipio de Amagá. De esta forma, al estimar la ecuación 2 se obtienen los resultados de la Tabla 9.3.

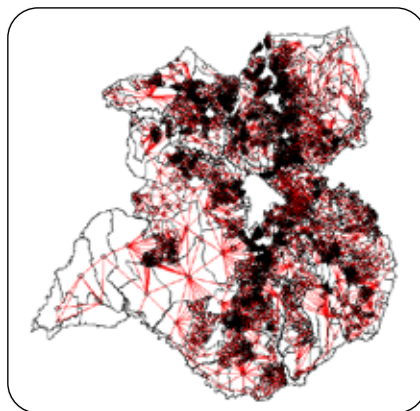


Figura 9.3. Espacialización de centroides en predios rurales de Amagá.  
Cálculos de los autores a partir de los datos.

La variable de interés, *Distancia a vía principal*, continúa siendo significativa a todos los niveles, negativa, pero cambia en magnitud. Hay una disminución en el efecto, pues pasa a ser de -0,0075% por cada aumento de la distancia euclidiana en metros. Los resultados del SAR muestran un  $R^2$  mayor que el estimado por MCO así como con un AIC menor, que marca una selección de modelo en favor del SAR.

**Tabla 9.3**

*Estimación del modelo SAR. Variable dependiente: Avalúo integral del suelo (en logaritmo natural).*

	Coefficiente	Error estándar
Dis_VP	0.000075***	0.000015
Des_Habitacional	1.496***	0.041
Des_Industrial	1.344***	0.197
Des_Comercial	2.369***	0.232
Des_Minero	-0.616***	0.239
Des_Recreacional	0.812***	0.118
Des_Institucional	4.001***	0.631
Des_Educativo	2.903***	0.232
Des_Religioso	4.284***	0.517
Des_Usopúblico	0.634	0.509
Des_LoteNoUrb	-0.704	0.622
Des_ServEspec	0.443	0.446
Des_Vías	-0.570***	0.149
ÁreaCarto	-0.01***	0.0013
ÁreaCons	0.00027***	0.000026
Dis_VS	0.00005***	0.00002
Dis_CP	-0.00018***	0.00002
Intercepto	9.538***	0.207
Rho ( $\rho$ )	0.466***	0.0119
R2 Ajustado		0.7643
AIC		10389
I de Moran		-0.347

*Nota:* Cálculos propios. Base en variable destino económico: agropecuario. El valor de AIC corresponde al Akaike Information Criterion. Coeficientes significativos diferentes de cero son denotados con el siguiente sistema \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

Adicionalmente, como el p-valor del índice de Moran es mayor al 0.05, se acepta la hipótesis de aleatoriedad sobre los residuales, es decir, se corrige el problema de dependencia espacial que se refleja en la estimación por MCO. La Figura 9.4 es la evidencia de lo mencionado anteriormente, dado que muestra que los residuales se distribuyen de forma aleatoria sobre los cuadrantes.

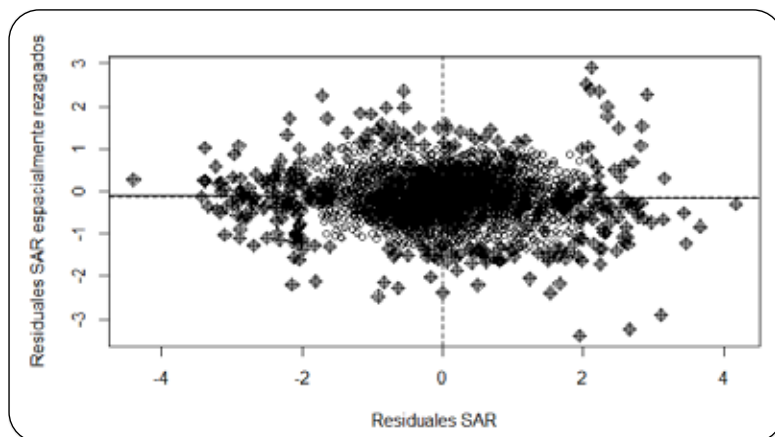


Figura 9.4. Dispersión índice de Moran en residuales SAR.  
Cálculos de los autores a partir de los datos.

## Conclusiones

El desarrollo de infraestructura vial sobre el ámbito rural produce valor en el precio de la tierra rural. En la medida en la que un predio rural tenga una mayor distancia a la vía, el precio se ve afectado de forma negativa, lo que resalta la importancia de los atributos artificiales que contribuyen a formar el precio de la tierra rural.

El uso de herramientas econométricas convencionales con datos espaciales crea problemas de independencia espacial sobre los residuales. Se probó la existencia con la aplicación del índice de Moran y su gráfico de dispersión. Este problema generó un sesgo positivo sobre el estimador de MCO.

La introducción de metodologías espaciales, como el modelo SAR, corrige el problema de sobreestimación presentado en el modelo de MCO y se aumenta la capacidad explicativa del modelo. En este caso, disminuyó

el efecto relativo de la distancia a vía principal de los predios rurales, pero mantuvo la significancia estadística.

Estos resultados permiten considerar el desarrollo de estudios, municipales y departamentales, para la aplicación de instrumentos de captura de valor sobre suelo rural, en este caso en particular de la contribución por valorización o contribución por ornato, como se llama en otros países de la región. Si la infraestructura pública en el ámbito rural aumenta el precio de los predios, deben utilizarse estos mecanismos para apalancar parcialmente el desarrollo de infraestructuras públicas rurales.

## Referencias

- Anselin, L., y Rey, S. (2010). *Perspectives on Spatial Data Analysis*. London: Springer.
- Buitrago, O. (2007). *Factores determinantes de los precios de la tierra rural en los municipios contiguos a Bogotá D.C.* Cali : Universidad del Valle.
- Chasco, C. (2003). *Econometría espacial aplicada a la predicción-extrapolación de datos microterritoriales*. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.
- Decreto 097 de 2006. *Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones*. 16 de Enero de 2006.
- Decreto 1077 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. 26 de mayo de 2015. Diario Oficial N° 49523
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2013). CONPES 3760: Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Pública Privadas: Cuarta Generación de Concesiones Viales. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2014). *Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.
- Elhorst, J. (2014). *Spatial Econometrics From Cross-Sectional Data to Spatial Panels*. New York: Springer.
- Getis, A., y Aldstadt, J. (2010). Constructing the Spatial Weights Matrix Using a Local Statistic. En L. Anselin y S. Rey, *Perspectives on Spatial Data Analysis* (pp. 147-163). Berlin: Springer.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (Segunda ed.). Bogotá: Universidad de los Andes - CEDE.
- Kuscevic, C. y Del Río, M. (2013). Convergencia en Bolivia: un enfoque espacial con datos panel dinámicos. *Revista de economía del Rosario*, 16(2), 233-256. Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/economia/documentos/v16n2Montero.pdf>



## **Reseñas de autores**

### **Júber Galeano Loaiza**

Economista de la Universidad del Valle y Magíster en Estudios Urbanos Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Cuenta con una amplia experiencia en los análisis de los instrumentos que viabilizan y concretan los modelos de ordenamiento territorial. Entre sus últimas publicaciones se encuentra el Libro “Cali, ciudad región ampliada: un territorio metropolitano”, en coautoría con investigadores de la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano Regional con Equidad.

Tiene una amplia trayectoria como consultor en temas de ordenamiento territorial y de manera muy específica en la formulación de las viabilidades económicas de los proyectos de plan parcial, macroproyectos urbanos y planes zonales. Esta experticia, en conjunto con la investigación urbana regional, le ha permitido dosificar la práctica con la teoría en los cursos de análisis territorial, economía urbana, análisis de población y la evaluación económica de la propuesta arquitectónica, asignaturas dictadas en pregrado y postgrado.

### **Marcela Esther Falla Gutiérrez**

Arquitecta egresada de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Especialista en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Dirección Universitaria de la Universidad de los Andes y Especialista en Investigación en Docencia Universitaria de la Universidad de San Buenaventura (USB) Cali. Exdirectora

de Planeación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC- entre 2004 y 2007. Con una trayectoria de 20 años en la academia como docente de tiempo completo y coordinadora del Componente Urbano y de Proyectos de la Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño de la USB Cali. Profesora distinguida de la USB Nacional.

Docente invitada en Maestrías y Doctorados de las universidades de la región. Directora de la Línea en Proyecto Urbano del Grupo de Investigación *Arquitectura, Urbanismo y Estética* de la USB Cali (Categoría A en Colciencias). En la actualidad es directora de la Maestría en Proyecto Urbano de la USB Cali. Par Institucional y Académica del Ministerio de Educación. Directora, Codirectora, Asesora y jurado nacional en proyectos de consultoría y en proyectos de investigación en el campo del urbanismo, la planificación urbana regional y el ordenamiento territorial en los ámbitos urbano, metropolitano y regional. Codirectora del Proyecto de Investigación “Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD) del Valle del Cauca”, primero en su género en el contexto nacional. Diversas publicaciones desde el año 2000, en los campos de investigación señalados.

### **Alba Lucía Durango Padilla**

Arquitecta y Magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Su campo de estudio se centra en las áreas de análisis y evolución del territorio, historia urbana, planificación urbana y regional, así como la gestión y manejo del patrimonio arquitectónico. Se ha desempeñado como docente de cátedra de los programas de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de la Salle y actualmente es docente de cátedra de la Universidad del Atlántico.

### **Rosana Garnica Berrocal**

Profesora asociada de la Universidad de Córdoba (Montería, Colombia) e investigadora en geografía urbana (estructura urbana, centralidades, organización y producción del espacio urbano, análisis espacial y accesibilidad geográfica a los equipamientos u otros), geografía regional y planificación del desarrollo regional (regionalización, configuración territorial) y ordenamiento territorial (municipal, departamental, ambiental y de espacios litorales y fluviales). Coordinadora del Comité de Acreditación y Currículo de

la Facultad de Ciencias Básicas y codirectora del grupo de Investigación Estudios Urbano-regionales del Caribe colombiano. Ha sido directora de investigaciones en postgrado y pregrado acerca de dinámicas espaciales, urbanas, socioeconómicas y territoriales en los contextos urbano y regional. Fue coordinadora del área de Urbanismo del Programa de Arquitectura de la Universidad Autónoma del Caribe en Barranquilla.

Publicaciones recientes: *Libros en coautoría* 1) La dimensión social del espacio: El caso de la ciudad de Montería (Colombia) (2019); 2) El espacio regional de Magangué (Bolívar), en el contexto del Sur de Bolívar, La Mojana y la Depresión Momposina, en el Caribe colombiano (2018) u otros; 3) Usos y prácticas de manejo de los recursos marino-costeros en el Caribe colombiano (2017). *Capítulos de libros en coautoría* 1) Distribución territorial y problemática ambiental de la población del departamento de Bolívar (1964-2012) en 2018. *Artículos científicos en coautoría:* 1) Accesibilidad física a los servicios de salud pública en San Pelayo y Cereté, Córdoba, Colombia, 2015 (en 2017); 2) El espacio público en la Comuna 7 de la ciudad de Montería (Colombia) a partir de los elementos físico-espaciales y sociales de sus usuarios (2017); 3) Metodología para la medición del déficit cualitativo de espacio público en Colombia: Un indicador clave para el ordenamiento territorial (2017).

### **Rubén Darío Godoy Gutiérrez**

Licenciado en Ciencias Sociales, Magíster en Geografía, con estudios en Finanzas Territoriales, Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional y Ordenamiento Territorial. Docente, investigador y consultor durante 25 años. Ha sido docente en diferentes universidades del país, y actualmente se encuentra adscrito como docente al Programa de Geografía de la Universidad de Córdoba. En lo que respecta a la investigación ha participado en diferentes proyectos desde el año 1998 en la Universidad del Atlántico y Universidad de Córdoba - en el Caribe colombiano, cuyos resultados han sido la publicación de 10 libros y varios artículos difundidos en varios eventos nacionales e internacionales, y los cuales son productos del grupo de Investigación *Estudios Urbano-Regionales del Caribe colombiano*. De igual manera, en consultoría, su experiencia está en temas relacionados con la dirección y participación en las diferentes fases del Ordenamiento Territorial, en planes de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas-Pomcas, en Planes Regiona-



les (Sub-regionalización), en identificación de los determinantes ambientales para el Ordenamiento Territorial, en estudios sobre Población y territorialización de los conflictos armados especialmente en el Caribe colombiano y en los Planes de Desarrollo municipal en los temas de Medio Ambiente, Riesgo y Cambio Climático.

### **Rafael Téllez Sánchez**

Economista, Magíster en Planificación Administración del Desarrollo Regional del Cider-Universidad de los Andes. Especialización en Metodología de Evaluación de Impactos Ambientales Especialización Formulación y Evaluación de Proyectos. Actualmente es docente de pregrado y postgrado e investigador del Grupo Investigación Gidrot de la Universidad Industrial de Santander. Dirige el proyecto de investigación *Configuraciones territoriales en la región urbana*. Dentro de sus publicaciones más recientes están el libro “Perspectiva del Desarrollo Sostenible frente al cambio climático”, el artículo de investigación “Dinámicas espaciales de la globalización y mutaciones regionales del desarrollo”, el libro “Desarrollo Social Alternativo... un desafío”, el libro (en coautoría) “Caracterización sociodemográfica de la población en situación de desplazamiento: ubicada en asentamientos de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y Lebrija”. Exasesor PNUD para estrategias de desarrollo regional. Exdelegado en la conferencia internacional exploratoria de Paz San José de Costa Rica, México y La Habana.

### **Sara Judith Machado Uribe**

Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba. Estudiante, en construcción de tesis, de la Maestría en Historia (modalidad investigación) de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín. Actualmente docente rural del municipio de Chigorodó, vinculada a la Fundación Isaías Duarte Cancino en la región de Urabá.

### **Lisett Márquez López**

Licenciada en Diseño de los Asentamientos Humanos (1997), Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México; Maestra en Estudios Regionales (2005), Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, y Doctora en Urbanismo (2012), Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional

Autónoma de México, México. Estancia posdoctoral en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (2014-2015). Profesora Titular C, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Departamento de Teoría y Análisis, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.

Los principales temas de investigación son reconstrucción urbana, capital inmobiliario financiero y corredores terciarios. Una de sus más recientes y destacadas publicaciones es el artículo *El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana, hoy*, *Cadernos metrópole*, no. 49, v. 22, 2020, Observatorio das Metrôpoles, Sao Pulo, Brasil.

### **Alfredo Bateman Serrano**

Economista y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor universitario de cátedra de la Universidad Javeriana y de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Director de UrbanPro, consultor de Naciones Unidas en la agencia ONU-Hábitat, exsubsecretario de desarrollo económico. Especializado en temas relacionados con el desarrollo territorial, la geografía económica y el desarrollo económico local.

Consultor en proyectos de economía urbana, vivienda, ordenamiento territorial y financiación de vivienda y desarrollo de las ciudades, además de varias publicaciones en temas relacionados. Adicionalmente coordinación de proyectos de investigación y consultoría sobre desarrollo económico local, relaciones funcionales, áreas metropolitanas, sistemas de ciudades y vínculos urbano-rurales, entre otros.

### **María José Nieto**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia con Máster en Medio Ambiente y Desarrollo de la misma universidad y MSc en Environmental Policy and Regulation. Actualmente adelanta estudios de doctorado en Planeación del Desarrollo Urbano en The Bartlett Development Planning Unit en University College London. Como profesional, se ha centrado en presentar estrategias basadas en el conocimiento para fomentar el desarrollo urbano a través del trabajo con instituciones gubernamentales locales y

nacionales y en ONU-Hábitat. Como investigadora de desarrollo urbano sostenible en América Latina, el Caribe y China, ha apoyado a gobiernos locales e instituciones públicas en los procesos de toma de decisiones. Durante el doctorado en The Bartlett Development Planning Unit, su investigación ha estado centrada en la contribución de los llamados servicios de transporte informal a las trayectorias urbanas socio-ambientalmente justas en las ciudades.

### **Jorge Iván González**

Filósofo de la Universidad Javeriana, Magíster en Economía de la Universidad de los Andes y Doctor en Economía de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. La tesis doctoral fue sobre finanzas públicas. Docente e investigador. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y Universidad Externado de Colombia. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional (1993-1996). Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas durante 6 años. Sus principales temas de investigación son política fiscal, macroeconomía, elección colectiva, dinámicas urbanas y calidad de vida, tarifas de transporte, eficiencia de la educación, ética y economía.

### **Diego Felipe López Ospina**

Experiencia en desarrollo de instrumentos económicos y de valoración en espacio público, desarrollo urbano y rural, así como en transporte urbano. Ha prestado servicios en entidades del Distrito Capital como en el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Instituto de Desarrollo Urbano y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. En la actualidad desarrolla actividades en la Secretaría Distrital de Planeación, Transmilenio S.A y en la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

### **Andrés Leonardo Solano Cardoso**

Experiencia en formulación y evaluación social, económica y financiera de proyectos e investigaciones socioeconómicas para entidades gubernamentales y no gubernamentales como el PNUD, DNP, Conferencia Episcopal de Colombia, Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía Mayor

de Bogotá, Gobernación de Antioquia y actualmente en la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que ejerce la coordinación de equipos interdisciplinarios para la planeación del desarrollo, ordenamiento territorial, así como análisis de asuntos económicos y financieros de orden territorial con énfasis en el ámbito rural.

