

Gerardo Ardila / María Fernanda Valdés • Editores

## CIUDAD, SOSTENIBILIDAD Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA: Montería, Pereira, Florencia, Buenaventura



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
FESCOL

fna  
foro nacional  
ambiental



**CIUDAD, SOSTENIBILIDAD  
Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA:  
Montería, Pereira, Florencia, Buenaventura**



**Gerardo Ardila / María Fernanda Valdés • Editores**

**CIUDAD, SOSTENIBILIDAD  
Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA:  
Montería, Pereira, Florencia, Buenaventura**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**  
  
**FESCOL**

  
**fna**  
foro nacional  
ambiental

Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90

Bogotá

Teléfono (57 1) 347 30 77

<http://www.fes-colombia.org>

Foro Nacional Ambiental

[www.foronacionalambiental.org.co](http://www.foronacionalambiental.org.co)

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, noviembre de 2018

ISBN 978-958-8677-36-1

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

FOTOGRAFÍAS DE LA CARÁTULA

Montería: Óscar García.

Pereira: Rodrigo Grajales.

Florencia: Camilo Prieto.

Buenaventura: Augusto Gallo.

IMPRESIÓN

NDR Servicios Gráficos

Las opiniones expresadas en este libro son de responsabilidad  
de los autores y no traducen necesariamente el pensamiento  
de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)  
ni de las instituciones que forman parte del Foro Nacional Ambiental.

# CONTENIDO

## PRÓLOGO

Gerardo Ardila Calderón

•21•

Las ciudades en Colombia.....	22
Los foros.....	23
Agradecimientos.....	32
Referencias.....	33

## LA NUEVA AGENDA URBANA: RUTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ TERRITORIAL

**Roberto Lippi**

•35•

Las ciudades requieren de reparación, porque también han sido “víctimas” del conflicto.....	40
Superar la segregación socioespacial para aclimatar la paz urbana.....	43
El necesario control urbano y territorial para garantizar la paz social.....	45
El sentido de la paz territorial y la propiedad del suelo.....	47
Un nuevo marco de relaciones urbano-rurales, hacia una visión urbano-regional.....	50
Políticas sectoriales que aboquen hacia el desarrollo rural.....	52
La necesidad de poner en marcha una política territorial nacional de mediano y largo plazo.....	55

## MONTERÍA

### MONTERÍA EN EL POSCONFLICTO: ANÁLISIS DE LAS DESIGUALDADES EN LA 'PERLA QUE RENACIÓ'

Aarón Espinosa Espinosa

•59•

Introducción .....	59
Las huellas del cambio urbano .....	61
Población en el tiempo: el cambio demográfico .....	66
Población en el espacio: la segregación urbana.....	69
Las desigualdades en ingresos, activos, capacidades y oportunidades .....	74
¿Qué explica la pobreza en Montería? .....	80
Una propuesta para el desarrollo humano sostenible desde el enfoque de los derechos económicos .....	83
Referencias.....	88
Anexos .....	91

### MONTERÍA, ¿UNA CIUDAD SOSTENIBLE PARA EL POSCONFLICTO?

La urgencia de establecer acuerdos mínimos para una agenda común:  
la primera infancia y el compromiso de una generación que crezca en paz

Jorge Rojas Rodríguez

•109•

Introducción .....	109
Para entender el rol de las ciudades .....	114
Montería en términos sociales y ambientales .....	116
El Plan de desarrollo de Montería y la responsabilidad de la paz.....	118
Las prioridades de la sostenibilidad urbana del posconflicto .....	120
El Plan Paz Córdoba y Montería.....	125

## Comentarios

### ¿MONTERÍA SOSTENIBLE? ¿ES POSIBLE? ¿DE QUIÉNES DEPENDE?

Víctor Negrete Barrera

•127•

**MONTERÍA, CUENCAS SINÚ Y SAN JORGE,  
ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS PARA LA CONSERVACIÓN  
DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES  
Y PARA EL DISFRUTE Y PROGRESO DE SUS HABITANTES**

Fabio Arjona

•135•

## **PEREIRA**

---

### **SALUDO PROTOCOLARIO**

Luis Fernando Gaviria Trujillo

•141•

### **PEREIRA: UNA LECTURA DESDE LA SOSTENIBILIDAD**

Óscar Arango Gaviria

•147•

Introducción: Pereira hoy .....	147
Pereira y su entorno departamental: desempeño económico .....	149
Algunos indicadores sociales.....	154
Tierras suburbanas que retornan a tierras rurales.....	158
Riesgos y desastres .....	161
La dimensión supramunicipal en la planeación de la ciudad.....	162
Políticas y arreglos institucionales.....	168
Homicidios y desplazamiento.....	170
Desafíos político-electorales .....	173
Referencias.....	174

### **PEREIRA, LAS PARADOJAS DEL DESARROLLO AD PORTAS DEL POSCONFLICTO**

León Felipe Cubillos Quintero

•179•

Introducción .....	179
La Perla del Otún: los imaginarios de la inclusión social .....	183

La integración regional, lo público y lo privado .....	189
Conclusiones .....	198
Referencias.....	201

## Comentarios

### RETOS DE PEREIRA EN EL POSCONFLICTO

Francisco A. Uribe Gómez

•205•

### PEREIRA Y RISARALDA: CAMBIAR LA POLÍTICA QUE NOS GOBIERNA

Carlos Alfredo Crosthwaite Ferro

•217•

## FLORENCIA

---

### LA VISIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN

Andrés Mauricio Perdomo

•227•

### FLORENCIA EN LA PROSPECTIVA DEL POSCONFLICTO

Mercedes Mejía • Roberto Ramírez • Gabriel Ríos

•235•

Introducción .....	235
Florencia, ciudad del extractivismo y el desarrollo .....	236
Aspectos sociodemográficos .....	249
Seguridad del territorio y ciudad sostenible .....	257
Florencia desde el punto de vista ambiental.....	260
Referencias.....	263

## FLORENCIA, DE TERRITORIO DE COLONOS A CIUDAD AMAZÓNICA

William Molina Clavijo • Mary Jurado Palomino • Gustavo Adolfo Cabrera Silva

•265•

Introducción .....	265
Educación, cultura ciudadana y valores.....	270
Ejes viales y ambientales.....	271
Parque Amazónico.....	272
Zonas de expansión y plan de renovación urbana.....	274
Conclusión.....	277

## Comentarios

### FLORENCIA EN EL POSCONFLICTO: INICIATIVAS Y FACILITADORES HACIA UNA TRANSFORMACIÓN NECESARIA

Iván Fernández Lefort

•279•

### DESARROLLO SOSTENIBLE CON PRESERVACIÓN EFECTIVA DE LOS RECURSOS

Fidel Prieto

•287•

## BUENAVENTURA

---

### BUENAVENTURA, LA CONSTRUCCIÓN DE UN TERRITORIO HACIA EL BIENESTAR COLECTIVO

Víctor Hugo Vidal Piedrahíta • Jhon Reina Ramírez

•295•

Conclusiones .....	303
--------------------	-----

## BUENAVENTURA: CIUDAD-RURAL CON UN PUERTO MARÍTIMO INTERNACIONAL SOSTENIBLE EN EL POSCONFLICTO

Álvaro Javier Arroyo García

• 305 •

Presentación.....	305
La ruptura de la dicotomía entre lo urbano y lo rural: Buenaventura ciudad-rural.....	307
El puerto marítimo internacional como determinante de la ciudad .....	312
El posconflicto: oportunidad para replantear la relación urbano-rural de Buenaventura. Ciudad-rural sostenible con alcance regional .....	317
Recomendaciones de acciones y políticas .....	318
Referencias .....	322

## EL RETO DE CONSTRUIR PAZ EN MEDIO DE UN DESARROLLO ECONÓMICO QUE PROFUNDIZA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Kenny Riascos Rentería

• 325 •

Introducción .....	325
Contexto.....	326
La búsqueda del desarrollo económico en medio de prácticas de segregación y exclusión social .....	328
“El territorio es vida y la vida no es posible sin el territorio” .....	330
Desarrollo a costa de la violación de los derechos humanos .....	338
Referencias .....	340

## Comentarios

### UNA NUEVA OPORTUNIDAD-UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA BUENAVENTURA

Alexander Micolta Sabid

• 343 •

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO  
DE PROPIEDAD COLECTIVA Y AMENAZA DE ECONOMÍAS ILEGALES**

María Alejandra Vélez

•349•

**HACIA UN IDEARIO DE EDUCACIÓN PARA LA PAZ, EL POSCONFLICTO  
Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEMOCRÁTICA EN EL TERRITORIO  
DESDE LAS PROTESTAS BONAVERENSES**

Félix Suárez Reyes

•355•

**BUENAVENTURA: DOS VISIONES DEL TERRITORIO**

Leyla Arroyo

•371•

## **AUTORES Y COMENTARISTAS**

---

Autores.....	379
Comentaristas .....	384



## ÍNDICE DE GRÁFICOS, MAPAS, TABLAS, ANEXOS, ILUSTRACIONES, RECUADROS Y ESQUEMAS

# MONTERÍA

---

### MONTERÍA EN EL POSCONFLICTO: ANÁLISIS DE LAS DESIGUALDADES EN LA 'PERLA QUE RENACIÓ'

Aarón Espinosa Espinosa

Gráfico 1.	Concentración del ingreso (coeficiente de Gini) en Montería y otras ciudades, 2002-2015 .....	62
Gráfico 2.	Línea de pobreza en Montería y trece ciudades y áreas metropolitanas, 2002-2015 .....	62
Gráfico 3.	Índice de miseria (inflación + desempleo) en Montería según nivel de ingresos, 2006-2016 .....	62
Gráfico 4.	Tasa de desempleo y de ocupación en Montería y trece ciudades, 1992-2016 .....	64
Gráfico 5.	Trabajo asalariado frente a no asalariado en Montería, 2001-2016 .....	64
Gráfico 6.	Construcción de vivienda en estratos 1 y 2 (%) y total construido (m <sup>2</sup> ) en Montería, 2007-2016 .....	64
Gráfico 7.	Pirámides de población en Montería: 1985, 2005 y 2020 .....	67
Gráfico 8.	Población recibida, expulsada y neto producto del conflicto en Montería (a 2017) .....	68
Mapa 1.	Densidad de la población afrodescendiente en Montería (secciones), (personas/km <sup>2</sup> ) .....	70
Mapa 2.	Densidad de la población indígena en Montería (secciones), (personas/km <sup>2</sup> ) .....	70
Tabla 1	Segregación espacial por raza en Montería (afrodescendientes e indígenas) .....	71
Tabla 2.	Segregación espacial por raza en Montería y otras ciudades (afrodescendientes) .....	71

Tabla 3.	Estructura de oportunidades y activos de las poblaciones étnicas en Montería, 2007.....	72
Mapa 3.	Porcentaje de población sin alcantarillado (manzanas).....	72
Mapa 4.	Porcentaje de la población analfabeta (manzanas) .....	73
Mapa 5.	Porcentaje de población que pasó hambre (secciones).....	73
Gráfico 8.1.	Ingresos per cápita en Montería según quintiles (pesos constantes de 2012) .....	76
Tabla 4.	Concentración de activos y oportunidades en Montería, 2015 .....	76
Gráfico 9.	Trabajo formal en Montería según nivel de ingreso, 2007-2015 .....	77
Gráfico 10.	Trabajo formal en Montería según sexo, 2007-2015 .....	78
Gráfico 11.	Trabajo formal en mujeres según nivel de ingreso, 2007-2015 .....	78
Gráfico 12.	Trabajo formal en hombres según nivel de ingreso, 2007-2015 .....	79
Tabla 5.	Resultados de la estimación del modelo probit (efectos marginales), 2008, 2012, 2014.....	81
Anexo 1.	Población de Montería y otras ciudades colombianas (comparativo), 1985-2020 .....	91
Anexo 2.	Población urbana afrodescendiente e indígena en algunas ciudades colombianas, 2005 .....	92
Anexo 3.	Metodología de estimación de los índices de segregación ( $I_s$ ) y disimilitud ( $I_p$ ).....	93
Anexo 4.	Distribución del ingreso y de activos en las principales trece ciudades colombianas, 2015.....	95
Anexo 5.	Desigualdades en capacidades, oportunidades y activos en la población de Montería, 2007-2015 .....	96
Anexo 6.	Concentración de activos y estructura de oportunidades en Montería y ciudades colombianas, 2015.....	102
Anexo 7.	Modelo probit de determinantes de pobreza en Montería.....	103
Anexo 8.	Recaudo per cápita de Montería y otras ciudades, 1993-2015 (miles de pesos de 2012) .....	104
Anexo 9.	Inversión pública en Montería y capacidad fiscal del municipio, 1993-2015 .....	104
Anexo 10.	Ruralidad y vulnerabilidad (índices) en Montería y ciudades del proyecto Fescol-Foro Nacional Ambiental, 2011.....	106
Anexo 11.	Estructura de la inversión en Montería, 2008-2016 (promedio) .....	107

## MONTERÍA, ¿UNA CIUDAD SOSTENIBLE PARA EL POSCONFLICTO?

La urgencia de establecer acuerdos mínimos para una agenda común:  
la primera infancia y el compromiso de una generación que crezca en paz

Jorge Rojas Rodríguez

Tabla 1.	Tasa de cobertura neta educativa de Montería, 2016.....	121
Tabla 2.	Tasa de cobertura bruta educativa de Montería, 2016 .....	121
Gráfico 1.	Montería, prevalencia de la desnutrición crónica en niños y menores de 5 años, 2011-2014 .....	122
Gráfico 2.	Montería, tasa de mortalidad en menores de 5 años, 2011-2014 .....	122
Gráfico 3.	Usos del suelo en Montería.....	123
Mapa 1.	Conflictos por el uso del suelo .....	123

## PEREIRA

### PEREIRA: UNA LECTURA DESDE LA SOSTENIBILIDAD

Óscar Arango Gaviria

Tabla 1.	Pereira, valor agregado por habitante, frente a otras ciudades, 2014 .....	150
Mapa 1.	Pereira en el contexto urbano regional .....	163
Mapa 2.	Pereira en el paisaje cultural cafetero.....	166
Mapa 3.	Pereira, usos del suelo en el contexto ambiental de la Ecorregión Eje Cafetero .....	166
Gráfico 1.	Pereira y Colombia: número de homicidios, 1990-2003 .....	171
Gráfico 2.	Pereira y Colombia: número de homicidios, 2004-2016 .....	171
Gráfico 3.	Pereira y Colombia: tasa de homicidios, 1990-2003 .....	172
Gráfico 4.	Pereira y Colombia: tasa de homicidios, 2004-2016 .....	172

### PEREIRA, LAS PARADOJAS DEL DESARROLLO AD PORTAS DEL POSCONFLICTO

León Felipe Cubillos Quintero

Gráfico. 1	Viviendas en riesgo por comuna .....	185
Tabla 1.	Barrios informales por comunas.....	186

Mapa 1.	Zonificación de barrios informales en Pereira, 2011 .....	186
Mapa 2.	Suelo suburbano del municipio de Pereira .....	192
Tabla 2.	Municipios que disponen residuos en el relleno sanitario regional La Glorita .....	195

## FLORENCIA

---

### FLORENCIA EN LA PROSPECTIVA DEL POSCONFLICTO

Mercedes Mejía • Roberto Ramírez • Gabriel Ríos

Mapa 1.	Florencia y departamento de Caquetá: cuencas hidrográficas .....	238
Mapa 2.	Mapa de la ciudad de Florencia.....	238
Tabla 1.	Florencia: datos demográficos .....	245
Tabla 2.	Caquetá, población y economía. 2015.....	249
Gráfico 1.	Evolución demográfica de Florencia desde la segunda mitad del siglo veinte.....	250
Gráfico 2.	Distribución de formas de ocupación en Florencia, 2015 .....	251
Gráfico 3.	Crecimiento anual PIB nacional y Caquetá, 2002-2014.....	251
Tabla 3.	Departamento de Caquetá y municipio de Florencia. Incidencia de la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema según sexo, 2011-2014 .....	252
Gráfico 4.	Clasificación departamental según trayectoria de salida de pobreza para orientar política pública .....	253
Tabla 4.	Departamento de Caquetá y municipio de Florencia: homicidios según sexo. Número de casos y tasas, 2011-2014.....	254
Tabla 5.	Departamento de Caquetá y municipio de Florencia: suicidios según sexo, 2011-2014 .....	254
Tabla 6.	Departamento de Caquetá y municipio de Florencia: violencia intrafamiliar. Número de casos y tasas, 2011-2014 .....	256

### FLORENCIA, DE TERRITORIO DE COLONOS A CIUDAD AMAZÓNICA

William Molina Clavijo • Mary Jurado Palomino • Gustavo Adolfo Cabrera Silva

Mapa 1.	Zonas de riesgo.....	270
Mapa 2.	Ejes viales, ambientales y Parque Amazónico .....	273

## BUENAVENTURA

### BUENAVENTURA: CIUDAD-RURAL CON UN PUERTO MARÍTIMO INTERNACIONAL SOSTENIBLE EN EL POSCONFLICTO

Álvaro Javier Arroyo García

Tabla 1.	Población, extensión territorial y densidad poblacional de Buenaventura, 2017 .....	308
Tabla 2.	Crecimiento poblacional de Buenaventura de 1951 a 2017 .....	311
Gráfico 1.	Total tráfico portuario zona portuaria de Buenaventura, 2012-2016 (toneladas).....	315
Tabla 3.	Distribución tráfico de carga puerto de Buenaventura, 2016 .....	316
Gráfico 2.	Participación terminales en el tráfico portuario de Buenaventura, 2016 (toneladas) .....	316

### EL RETO DE CONSTRUIR PAZ EN MEDIO DE UN DESARROLLO ECONÓMICO QUE PROFUNDIZA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Kenny Riascos Rentería

Mapa 1.	Área urbana de Buenaventura .....	327
Ilustración 1.	Proyección de lo que sería el malecón de Buenaventura .....	333

## Comentarios

### UNA NUEVA OPORTUNIDAD UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA BUENAVENTURA

Alexander Micolta Sabid

Recuadro1 .	Buenaventura, ciudad de grandes paradojas.....	344
Esquema 1.	Enfoque y principios básicos para la estructuración de un esquema institucional que cree condiciones para la implementación de un plan estratégico .....	346

### ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE PROPIEDAD COLECTIVA Y AMENAZA DE ECONOMÍAS ILEGALES

María Alejandra Vélez

Tabla 1.	Tipo y número de proyectos .....	353
----------	----------------------------------	-----



# PRÓLOGO

Gerardo Ardila Calderón

**L**a esperanza es el motor de la vida; sin esperanza no hay futuro posible. El proceso de negociaciones para lograr el desarme y la reincorporación de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), convertidas en un partido político, fue un bálsamo en la historia de nuestra sociedad. Fue un momento de esperanza que aún mantiene su fuerza, a pesar de las dificultades. Los miembros del Foro Nacional Ambiental (FNA) y los directivos de la Friedrich-Ebert-Stiftung de Colombia (Fescol) quisimos contribuir a la evaluación del país en ese momento de esperanza, buscando información sobre uno de los aspectos menos considerados en los acuerdos de La Habana: la vida urbana y la sostenibilidad ambiental de las ciudades colombianas. Intentamos acercarnos a la comprensión de la diversidad de formas en que los políticos, funcionarios, académicos, los miembros de los movimientos sociales y los ciudadanos en general entienden los contextos locales de cada ciudad del país y cómo sugieren acciones para la búsqueda de una paz sostenible posible.

En el Foro Nacional Ambiental somos conscientes de que la sostenibilidad ambiental es la base de la vida pero que, al mismo tiempo, las decisiones que los humanos tomamos sobre nuestro destino influyen en el mantenimiento de la vida. Sabemos que una sociedad desigual, que tiene dificultades para cubrir las necesidades básicas de la mayoría de sus miembros y para facilitar a todos el acceso a la tierra, al agua, al aire, a la convivencia con otras especies, no puede vivir en paz. En estos foros se ha hecho evidente que para hablar de sostenibilidad ambiental es necesario considerar que todas las

personas tengan las mismas posibilidades de acceso tanto a la naturaleza, al suelo, a la energía, como a la educación, la salud, el libre ejercicio y desarrollo de la cultura y de los derechos políticos y económicos. De igual manera, se requiere el equilibrio en el desarrollo territorial, el planteamiento de políticas regionales que articulen lo rural con lo urbano y que faciliten la concertación de planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo consecuentes con el respeto por los derechos de todos, incluyendo en esos derechos a la naturaleza y todos sus componentes<sup>1</sup>.

Para cerrar este proyecto intentando darle continuidad al análisis propositivo y al debate productivo, y dado que el próximo año 2019 habrá elecciones regionales y locales en Colombia, hemos pensado hacer una serie de foros en las ocho ciudades que se incluyen en este proyecto, para presentar los documentos, análisis y resultados logrados en este recorrido por el posconflicto y la sostenibilidad urbana en Colombia. Queremos invitar a esos foros a los candidatos a las alcaldías, gobernaciones y corporaciones locales y regionales para que conozcan, discutan y se comprometan con lo que sus ciudadanos expresan y desean para sus ciudades y regiones.

## Las ciudades en Colombia

Las ciudades son el escenario donde se forja gran parte del futuro de Colombia debido a la concentración de un porcentaje muy grande de la población en las áreas urbanas y a causa de que el ejercicio del poder está muy centralizado, haciendo invisibles los procesos intensos y definitorios que se viven en las zonas rurales convertidas en periféricas por arte de la política.

---

1 Este proyecto se compone de dos fases, cada una de las cuales se publicó en un volumen; el primero se llamó *Ciudades sostenibles en el posconflicto en Colombia: Cartagena, Bogotá, Medellín y Bucaramanga*. Este segundo volumen cambió el título debido a que en los foros regionales y en Bogotá para presentar el libro anterior, varios de los asistentes expresaron su idea de que este sugería que las ciudades mencionadas eran sostenibles, lo cual, no es cierto. Para mantener la idea general del proyecto, pero corregir la posible falta, este volumen se llama *Ciudad, sostenibilidad y posconflicto en Colombia*.

El modelo se replica a las diferentes escalas regionales y locales. No obstante, las relaciones de poder en las regiones y localidades son muy complejas; sus tensiones y conflictos explican gran parte de lo que está ocurriendo hoy. Los movimientos sociales organizados desde las bases de la sociedad para reclamar lo básico (comenzando por el derecho a la tierra) y los asesinatos de los líderes que van en aumento como una estrategia macabra, son parte de esta situación. Los casos de Buenaventura y Florencia que se analizan en este volumen nos dan muchas luces para entender estas dinámicas perversas y para ver con optimismo el florecimiento de propuestas y reclamos desde la base misma de las sociedades locales, que no se aceptan periferia y que obligan al centro –a los múltiples centros– a replantearse. La fuerza de sus organizaciones y procesos mediante los mecanismos de participación y presión política y jurídica disponibles genera una reacción en el centro del poder que pretende disminuir los derechos conquistados y ejercidos desde la adopción de la Constitución política en 1991.

A la vez que se viven tiempos de reconstrucción de las relaciones entre las grandes urbes y las pequeñas ciudades y entre estas y las poblaciones rurales, el peso de la globalización de la “sociedad líquida” (Bauman, 2001) puede verse como una oportunidad y un motivo de esperanza, más que como una imposición y una condena. Los documentos que se presentan en este libro nos muestran una traza clara de esa recomposición de fuerzas y, si bien los resultados al futuro son inciertos, son también una oferta de caminos novedosos que se basan en la adopción de discursos y banderas de las luchas globales por el derecho a la tierra, a la ciudad, a la decisión local sobre el destino del territorio propio. Lo que parece incertidumbre puede ser un tiempo de cambios necesarios que necesitamos entender y apoyar.

## Los foros

Como parte de este proyecto hicimos foros en ocho ciudades, buscando que entre ellas tuvieran historias de formación y desarrollo diferentes, distintas relaciones con la guerra y con la paz, y variadas formas de relaciones entre sus habitantes y visitantes. En 2016 publicamos un primer volumen en el

que entregamos los resultados de los foros llevados a cabo en Bogotá, Bucaramanga, Cartagena y Medellín. Logramos que, en cada caso, confluyeran en el análisis perspectivas técnicas y políticas diversas, para tener un acercamiento amplio a las condiciones de cada una frente a las necesidades de la construcción de la paz, en lo que se llamó el periodo de posconflicto. Tratamos de obtener recomendaciones hechas desde el corazón de cada una de ellas para que sus gobernantes y movimientos sociales encontraran sugerencias para pensar el futuro y para trabajar en la búsqueda de una sociedad democrática y equitativa.

Ahora estamos entregando el segundo volumen de este proyecto. Recoge los resultados de los foros en Montería, Pereira, Florencia y Buenaventura. Al concluir este proyecto encontramos una serie de convergencias que indican el camino necesario para una política pública urbana nacional en el posconflicto; es decir, que contribuya a la construcción de una sociedad en paz, y reconocemos las diferencias entre cada una de las ciudades: las relaciones específicas de sus gobernantes con la sociedad civil, los énfasis de cada gobierno o sus falencias, las luchas de los ciudadanos para defender sus derechos, las capacidades de organización y de diálogo entre sectores. Encontramos un estado de cosas “más urbano” en el primer bloque y en Pereira, mientras que en Florencia, Buenaventura y Montería se hacen muy visibles las interacciones urbanas y rurales, haciendo de las ciudades mismas zonas rurales dentro de los límites urbanos. En este libro, los estudiosos y generadores de opinión y de política públicas, encontrarán una mina de análisis, sugerencias, experiencias ya cumplidas tanto exitosas como fallidas, para entender mejor la vida urbana en Colombia, sus interacciones y sus características particulares.

Como lo sugerí en el prólogo al primer volumen, en estos foros se ha hecho evidente la complejidad de la vida urbana y de sus interacciones y la necesidad de comprenderla para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas y los acuerdos políticos consecuentes. En estos cuatro nuevos casos también:

Los autores de los documentos que se presentan, así como quienes participaron con sus comentarios, sugerencias y preguntas en cada foro, consideraron que, para alcanzar la paz, se requiere reflexionar y llegar a acuerdos de política pública

novedosa y creativa sobre el acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, el refuerzo del arte y la cultura, el reforzamiento, conservación y creación de los ecosistemas urbanos y regionales, la atención de las necesidades humanas desde la infancia hasta la muerte, así como las políticas instrumentales de ordenamiento territorial, movilidad y transporte, gobernanza ambiental, seguridad integral de la sociedad, las cuales se enmarcan en –y atraviesan– los cuatro grandes temas fundamentales que delineamos como un contexto general al comienzo del proyecto.

Estos temas, a su vez, forman parte de los debates urbanos generados por el intento de las Naciones Unidas de dar un guión renovado para la vida urbana por medio de su Nueva Agenda Urbana (NAU) y sus debates (Borja *et al.*, 2016; Cohen *et al.*, 2016; Lippi, en este volumen).

En su artículo en este libro, un documento muy valioso, Roberto Lippi, director de ONU-Hábitat, hace un balance muy completo y detallado de los retos que nos genera la búsqueda de la paz para el desarrollo de la vida urbana, luego del desarme de las Farc. Así que no es necesario repetir lo que allí se dice. Pero sí recojo los cuatro temas que establecimos como referentes de los foros desde el comienzo de este proyecto, teniendo como fondo permanente la sostenibilidad ambiental, una condición fundamental para la vida, incluyendo a los humanos (Ardila, en Valdés, 2017: 18-20): 1) la búsqueda de mecanismos para la *superación de la segregación* en todas sus formas; 2) el establecimiento y ejecución de políticas adecuadas y efectivas para *enfrentar los impactos del cambio y la variabilidad climática*; 3) la búsqueda de caminos jurídicos y administrativos que faciliten el *gobierno de las regiones y áreas metropolitanas y el mejoramiento de las interrelaciones rurales y urbanas*; y 4) la creación de mecanismos culturales, jurídicos, políticos y sociales para *fortalecer lo público, desarrollar lo colectivo y proteger los bienes comunes* y así, *enfrentar la corrupción* en todas sus formas. Estos cuatro temas son, en sí mismos, un programa de política urbana que parte del reconocimiento de la relación entre ellos y el fortalecimiento de la democracia.

## Buenaventura: ciudad región

El foro de Buenaventura nos deja enseñanzas muy importantes, tanto en las características de su organización y desarrollo, como en el contenido de los documentos: los de base, presentados por Kenny Riascos, Álvaro Arroyo, Víctor Vidal y John Reina, y los comentarios, realizados por Alex Micolta, María Alejandra Vélez, Leyla Arroyo y Félix Suárez. Un primer hecho de resaltar es la vinculación de trece organizaciones de muy diverso origen a la convocatoria, incluyendo dos importantes medios de comunicación, todo bajo la capacidad organizativa y la confianza inspirada por el Banco de la República y su directora, Yuli Ríos. Los comentarios a los tres documentos de base muestran el interés de académicos (Vélez, Suárez), empresarios y comerciantes (Micolta) y comunidades (Leyla Arroyo) por participar de manera activa en los diagnósticos, los debates y la generación de propuestas. En segundo lugar, se destaca la ausencia de los gobernantes locales y regionales y de los grandes empresarios en el foro. Aunque es necesario mencionar que la gobernadora del Valle aceptó en un comienzo nuestra invitación y se excusó a último momento y que el presidente de la Cámara de Comercio de Buenaventura nos apoyó y envió su comentario que se publica en este volumen. En tercer lugar, vale la pena llamar la atención sobre la participación decidida de los medios de comunicación en la invitación y en la transmisión del foro: Voces del Pacífico invitó por varios días a participar y transmitió en directo y RCN Radio hizo notas y avances antes y durante el foro.

Casi todos los participantes de Buenaventura centraron sus intervenciones en los movimientos sociales que culminaron en paros cívicos acaecidos en tres ocasiones, concebidas como históricas por todos, pero en especial, en el importante movimiento masivo que mantuvo la ciudad en paro cívico entre el 16 de mayo y el 6 de junio de 2017 (Vidal y Reina). El proceso de concertación con el gobierno nacional –y los acuerdos a los que llegaron– constituye un ejemplo de identificación de los aspectos básicos que deben considerarse en una política territorial y ambiental para lograr construir paz en un contexto de posconflicto. En cada uno de los documentos e intervenciones, el lector encontrará la claridad de las propuestas y la confluencia en

la identificación de los objetivos y los retos para mejorar la situación de la gente bonaverense. La expedición de la ley 1872 de 2017 llenó de esperanza a las comunidades de Buenaventura, quienes la han visto como el primer logro de los acuerdos surgidos del paro. Ojalá que su reglamentación y ejecución mantengan el camino de los acuerdos logrados por el paro y no se convierta en una nueva frustración. Después de la expedición de la ley en diciembre de 2017, dos líderes muy importantes fueron asesinados y desde las mesas de trabajo constituidas durante el paro no se registran cambios que indiquen que se avanza en lo acordado. A la vez, en su intervención, María Alejandra Vélez muestra el avance preocupante sobre Buenaventura de la “tenaza” de los cultivos y los conflictos del tráfico de narcóticos. El papel que deben cumplir los grandes empresarios, políticos y miembros del gobierno local para hacer que la ley se pueda implementar, es muy importante.

### **Florencia: la puerta de entrada a la Amazonia**

En Florencia realizamos el foro con la ayuda de la Universidad de la Amazonia. Un equipo de profesores de la Universidad (Mejía, Ramírez y Ríos) hizo una aproximación académica a la situación de la ciudad y su región, mientras que un grupo conformado por la Sociedad de Arquitectos e Ingenieros del Caquetá presentó un documento mesurado y propositivo (Molina, Jurado y Cabrera). Cuando visitamos al alcalde para invitarlo a abrir las sesiones nos pidió tener una participación más activa en el foro y preparó uno de los documentos base (Perdomo). A su vez, el presidente del Consejo de Florencia nos invitó a presentar en la plenaria del Consejo nuestra invitación al foro y participó él mismo con uno de los comentarios (Prieto). El otro comentario, que permite una visión más regional, fue presentado por el director del PNUD en Florencia (Fernández).

En Florencia pudimos vivir una experiencia muy interesante en el marco del posconflicto y de una agenda de paz: el Centro Democrático, en cabeza del alcalde y el Polo Democrático, al que pertenece el entonces presidente del Consejo, pudieron dialogar de manera amable y complementaria, mientras que los académicos universitarios y la sociedad civil hacían lo propio. La

historia de Florencia es un compendio de la colonización de la selva amazónica y del desbalance y desequilibrio regional en y con el resto del país. Allí llegaron colonos expulsados de otras regiones por la pobreza y la falta de oportunidades y atraídos por las “bonanzas” sucesivas del bosque ecuatorial: las maderas, el caucho, las pieles, las plantas medicinales y, entre ellas, la coca y su producto más rentable. La explotación de los productos del bosque ha dado paso poco a poco a la explotación del subsuelo en la región: el oro, el petróleo, los minerales.

Asentados en el pie de monte, al borde de un río caudaloso y enmarcados entre quebradas que se crecen con las lluvias, construyeron la ciudad. El río Hacha arrasó una parte de los asentamientos más antiguos en 1962. El gobierno nacional ofreció entonces un proyecto de vivienda de bajo costo que llegó a convertirse en una promesa de urbanismo adecuado que no se concretó; la violencia, la vinculada en forma directa con el conflicto armado y la que ha sido producto de una sociedad desigual que segrega, produjeron desplazamientos constantes y abundantes de familias que llegaron a Florencia buscando rehacer sus vidas. La construcción de comunidades solidarias y la generación de identidades locales han seguido ritmos diferentes; la ciudad es extraña para una inmensa mayoría y los gobiernos locales no tienen mucha posibilidad ante las dificultades de financiación urbana, a lo cual se suman las desviaciones propias de la corrupción que solo es un espejo de la “costumbre del dinero rápido”. Sin embargo, ante el aumento de la población y las exigencias del crecimiento urbano desmedido, las rupturas de sus vínculos rurales empiezan a notarse y la especulación con el precio del suelo inicia su camino.

El foro reunió a un grupo importante de los actores de la ciudad que pueden tomar decisiones, a pesar de encontrarse en posiciones distintas: el alcalde, el presidente del Consejo, los intelectuales, los arquitectos e ingenieros, los acompañantes internacionales. Reunidos para reflexionar sobre la ciudad actual y sus posibilidades y necesidades para un futuro inmediato, en el que uno de los actores importantes, la violencia armada, deja de estar presente como producto del Acuerdo de La Habana. No hay duda de que en

Florencia se sentirán muy pronto los efectos de la salida de las Farc del panorama cotidiano, así como de sus contrapartes directas y de los escenarios de guerra que abren nuevas perspectivas inéditas para sus pobladores rurales y urbanos. Los diagnósticos y las recomendaciones que surgen de este foro son muy importantes para seguir el curso de las transformaciones inmediatas y para construir programas de acción que permitan aprovechar las ventajas de Florencia: su juventud, su dinamismo, las experiencias de sus habitantes.

### Montería: ¿un modelo?

En Montería contamos con la colaboración de la Universidad de Córdoba. Aarón Espinosa y Jorge Rojas prepararon los documentos que fueron comentados por Fabio Arjona, Omar Castillo y Víctor Negrete. Montería es el centro de una región que une a Urabá con el Caribe. Por eso ha sido también uno de los lugares de mayor concentración del conflicto armado. El número de víctimas de la guerra es muy grande en relación con su población, alcanzando casi el 20% de la población total de la ciudad. Aquí estuvieron las Farc, el EPL (Ejército Popular de Liberación) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), a la vez que los grupos paramilitares usaron a la ciudad y sus territorios alejados para reforzar sus estructuras y coordinación. Este escenario de guerra tuvo como fondo los mayores niveles de pobreza de una ciudad en el país. El posconflicto deja ver otras caras de la región y su ciudad.

Todos los participantes en el foro concuerdan en reconocer una transformación urbana importante acaecida en los últimos diez años. La ciudad ha recibido premios y reconocimientos internacionales que destacan su adecuación para la sostenibilidad ambiental. La base de estos cambios ha sido, por un lado, la aplicación de algunos de los instrumentos de captación de rentas (revisión del catastro, valorización predial) y, por el otro, la atención prestada por el gobierno nacional. Sumado a la continuidad de políticas urbanas durante más de dos periodos y a la evidente disminución de la corrupción.

No obstante, Montería aún está lejos de alcanzar los niveles de calidad de vida e inclusión a los que empieza a acercarse. Las poblaciones indígenas

y afrodescendientes de la ciudad no pueden beneficiarse de las ventajas urbanas. La segregación socioespacial y la falta de opciones reales para acceder a oportunidades de trabajo obligan a estas personas a engrosar el ejército de la economía informal y las localiza en áreas del territorio monteriano sin servicios públicos ni equipamientos, sobre la margen izquierda del río Sinú. Aunque hay una reducción de las tasas de desempleo en Montería, la brecha de ingresos entre los quintiles más altos y más bajos es muy alta, dificultando la superación de la pobreza y mostrando que el ordenamiento territorial que no enfrente la segregación, la pobreza y la desigualdad contribuye a reforzarlas. Montería aparece como una de las tres ciudades más excluyentes del país (Ayala y Meisel, 2016).

Los excelentes y complementarios trabajos de Espinosa y Rojas, el tamaño aún manejable de la ciudad, la continuidad en la ejecución de sus planes maestros, y sus evidentes avances en varios aspectos permiten tener un panorama muy detallado de las oportunidades y de los retos que tiene Montería. En el foro se hizo énfasis en la importancia de las interacciones entre las zonas rurales inmediatas a la ciudad y sus áreas urbanas, lo que obliga a los gobernantes a atender dos aspectos fundamentales: el primero, lograr mecanismos que permitan superar los niveles de pobreza y exclusión; el segundo, transformar las condiciones del uso del suelo rural, que en todos los análisis aparece como inadecuado y subutilizado, lo que explicaría gran parte de la pobreza, la segregación, el desplazamiento y la violencia. La transformación de Montería estará en camino de sostenibilidad cuando se logren acuerdos que permitan enfrentar estos retos. La Universidad de Córdoba ha presentado el Plan Paz Córdoba, que pone sobre la mesa un documento para el debate constructivo. Este libro pone otra serie de propuestas que ayudarán a continuar con el cambio ya iniciado.

### **Pereira: puede haber esperanza**

En Pereira tuvimos la suerte de contar con la colaboración de la Universidad Tecnológica de Pereira, con un compromiso directo del rector Luis Fernando Gaviria en la organización y desarrollo del foro (ver documento en este volu-

men). Los documentos de base fueron preparados por Óscar Arango y León Felipe Cubillos, comentados por Carlos Crosthwaite y Francisco Uribe. Pereira es una ciudad con cerca de 500.000 habitantes, localizada en una de las zonas con más alta actividad sísmica, que produjo el terremoto de enero de 1999, considerado el mayor desastre urbano en la historia del país. El proceso de reconstrucción de la ciudad, bien evaluado por todos, no logró impedir que la segregación y la exclusión, que son fortalecidas por el modelo territorial, se dispararan en los años posteriores.

El poblamiento regional y la fundación de la ciudad fueron hechos por migrantes. En Pereira la migración es parte de la historia local. Entre 1998 y 2004 aquí se vivió la más intensa etapa de migración internacional en la historia de Colombia; un número muy alto de personas jóvenes, en especial mujeres, en un alto porcentaje de la zona de Cuba, en el centro de la ciudad, emigraron en busca de oportunidades a España y otros países europeos. Sus remesas mensuales disminuyeron las tensiones políticas y sociales de la pobreza, pero su falta de presencia generó otros tipos de problemas que hoy no logran ser controlados por los gobernantes, como la drogadicción y la inseguridad entre los jóvenes. A la vez, Pereira recibió cada año alrededor de seiscientas familias desplazadas por el conflicto armado, la mayoría afrodescendientes del Pacífico, seguidos por familias indígenas. Arango (en este volumen) reporta que en el año 2017 la Universidad Tecnológica de Pereira tenía “trescientos ochenta y dos alumnos reconocidos como víctimas del desplazamiento” y todos reclamaban procesos integrales de atención. Es posible que el periodo que sigue al Acuerdo de paz muestre una disminución de estos registros.

Pereira es hoy la segunda ciudad del país, después de Montería, con población rural, con cerca de 73.000 habitantes rurales. Sin embargo, hay un grave proceso de despoblamiento de las áreas rurales que se manifiesta en el abandono de cerca de 5.600 viviendas; alrededor de 31% del total de las viviendas rurales. Muchos campesinos pobres son desplazados de las zonas rurales ante la conversión de sus tierras cultivables en condominios y fincas de recreo construidas por nuevos pobladores con gran capacidad de pago, con el consecuente aumento del precio del suelo rural. Como una paradoja,

la adopción del nuevo Plan de ordenamiento territorial de la ciudad reconvirtió 5.700 hectáreas clasificadas como suburbanas (una forma ya detectada de especulación con el precio del suelo rural y de elusión de las obligaciones urbanísticas) a su condición rural, en una decisión que solo tenía precedentes en Bogotá en 2013, con la reclasificación de un poco menos de 300 hectáreas.

La sostenibilidad ambiental de Pereira es muy importante no solo para la ciudad y la región, sino para el país. El 26% del área total del municipio forma parte de los sistemas regional y nacional de áreas naturales protegidas. Sin embargo, la degradación ambiental de la ciudad es visible, a pesar de que hay una conciencia ambiental cada vez más amplia en la sociedad risaraldense. No hay una política clara de manejo y reciclaje de los residuos sólidos, que alcanzan cerca de 600 toneladas diarias, y no la hay tampoco para la recuperación de los ríos y quebradas que cruzan la ciudad. La suburbanización y la expansión desahogada han producido impactos irreparables sobre la biodiversidad y la complejidad de los ecosistemas regionales; es necesario evaluar el costo de estas pérdidas como costos ocultos de los proyectos inmobiliarios que hacen cierre financiero eludiendo la evaluación de sus impactos sobre la naturaleza y los pobladores locales. Aunque tanto el Plan de desarrollo como el POT vigentes incluyen acciones generales para enfrentar los impactos del cambio climático, no existe un plan que establezca la política a seguir con proyectos claros y financiación definida. Por último, Pereira necesita desarrollar políticas de urgencia para enfrentar la segregación socioespacial, un fenómeno reciente en el municipio, que trae grandes problemas sociales, excluye a grandes poblaciones urbanas y rurales y genera graves conflictos ambientales.

Las ciudades que conforman el Eje Cafetero han intentado múltiples formas de organización regional y de complementariedad que no han sido exitosas; sin embargo, hoy hay una decisión plasmada en el POT de Pereira para convertir a la ciudad en la capital del Eje. La idea de crear una ecorregión del Eje Cafetero facilitará el manejo regional de los residuos sólidos, la administración ambiental que permita la recuperación de ríos, quebradas y humedales y la política regional de movilidad. Un sistema de ciudades ar-

ticulado en esta región como región metropolitana no solo es posible sino muy deseable. La Universidad Tecnológica de Pereira tomó ya hace años una decisión esperanzadora para la ciudad, al crear la Facultad de Ciencias Ambientales. Sus egresados son cada vez más y mejores y, con su experiencia en la administración pública, pueden ofrecer caminos novedosos que combinen el conocimiento y las prácticas académicas con la acción política mediante la participación ciudadana y del ejercicio del gobierno. En Pereira, con todos los problemas de una ciudad que crece amarrada todavía a los criterios urbanos del siglo veinte, podemos encontrar una esperanza para construir la vida urbana que exige el siglo veintiuno.

## Agradecimientos

En todos los casos, Fescol y el Foro Nacional Ambiental contaron con socios locales fundamentales para este proyecto, por lo cual presentamos nuestra gratitud a Jairo Torres, rector de la Universidad de Córdoba en Montería; Luis Fernando Gaviria, rector de la Universidad Tecnológica de Pereira; Gerardo Castrillón, rector de la Universidad de la Amazonia en Florencia; y Félix Suárez, rector de la Universidad del Pacífico en Buenaventura.

Asimismo, en Buenaventura debemos gratitud a Yuli Ríos, gerente de la Agencia Cultural del Banco de la República; Rosario Quiñónez y Liliana Chunga de Confamar; Elber Rengifo, de la emisora Voces del Pacífico; Ángel Olmedo, de la Sociedad de Arquitectos de Buenaventura; Danelly Estupiñán, del Proceso de Comunidades Negras; Lucelly Duque de RCN Radio; Luz Stella Díaz y Yesid Ome, de la Escuela Taller de Buenaventura; y Asdriel Ruiz, de Fundescodes.

En Florencia, Patricia Pinilla, profesora de la Universidad de la Amazonia, fue coorganizadora muy eficiente y entregada; ella logró que un grupo tan variado de personas participaran en este foro.

En Pereira, el rector de la Universidad, Luis Fernando Gaviria, acogió desde el primer momento la idea de este proyecto y participó en su organización

y desarrollo, hasta el punto de pedir el ingreso de la UTP al Foro Nacional Ambiental, lo cual ya ocurrió, dando al Foro un carácter menos centralista y permitiendo el ingreso posterior de dos universidades más, en Barranquilla y Santa Marta. El rector delegó al jefe de Planeación de la Universidad, Francisco Uribe, a quien agradecemos su trabajo y entrega por el éxito del evento en su ciudad.

En Bogotá, sin la convicción y ayuda permanente de Fescol, no tendríamos nada: agradecemos a Lothar Witte y Kristina Birke, directores saliente y entrante, a María Fernanda Valdés, coordinadora de proyectos de Fescol y coeditora de este volumen, a Melba García secretaria técnica del FNA y a María Paula Jiménez, quien tiene a su cargo la socialización de este proyecto a través de las redes. Una mención especial para Manuel Rodríguez Becerra, director del Foro Nacional Ambiental e inspirador de este proyecto.

## Referencias

- AYALA, JOHRLAND Y ADOLFO MEISEL. 2016. “La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena”. En María Fernanda Valdés (ed.). *Ciudades sostenibles en el posconflicto en Colombia: Cartagena, Bogotá, Medellín y Bucaramanga*. Fescol y Foro Nacional Ambiental. Bogotá.
- BAUMAN, ZIGMUNT. 2001. *La globalización: consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BORJA, JORDI, FERNANDO CARRIÓN Y MARCELO CORTI (eds.). 2016 *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. Flacso, Ecuador. Quito.
- COHEN, MICHAEL, MARÍA CARRIZOSA Y MARGARITA GUTMAN (eds.). 2016 *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Editorial Café de las Ciudades y The New School. Buenos Aires y Nueva York.
- VALDÉS, MARÍA FERNANDA (ed.). 2016. *Ciudades sostenibles en el posconflicto en Colombia: Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga*. Foro Nacional Ambiental y Fescol. Bogotá.

# LA NUEVA AGENDA URBANA: RUTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ TERRITORIAL

Roberto Lippi

**E**n octubre de 2016 los líderes de ciento sesenta y siete países, entre ellos Colombia, se congregaron en Quito en la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo urbano sostenible-Hábitat III. En este escenario global firmaron la “Declaración de Quito”, que lanza la *Nueva agenda urbana*, carta de navegación para orientar el desarrollo urbano sostenible para los próximos veinte años. A la base de la Nueva agenda urbana está la consideración que, por primera vez en la historia de la humanidad, la población mundial es prevalentemente urbana y que, por tanto, es necesario un esfuerzo mancomunado y demostrable para “reorientar la manera como se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos”, para reducir la pobreza y las desigualdades, promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible, apostarle a la igualdad de género, fomentar la resiliencia y la sostenibilidad ambiental y fortalecer los vínculos urbano-rurales. La apuesta central de la Nueva agenda urbana es que la buena urbanización genera desarrollo sostenible y que por tanto las políticas urbanas, la legislación y las normativas apropiadas, la planificación y el diseño urbano, la economía local y las finanzas municipales, son pilares imprescindibles para generar nuevas oportunidades y una mejor calidad de vida para todos. Se trata de “no dejar a nadie (ni a ningún lugar) atrás” –como lo plantea la “Agenda de desarrollo sostenible 2030”– en el disfrute de los derechos, con responsabilidad hacia la biodiversidad, como fundamento para la convivencia pacífica y el buen vivir.

En este sentido, la Nueva agenda urbana brinda las herramientas para promover procesos de urbanización útiles para la creación de valor y de prosperidad para todos los habitantes de las ciudades, prosperidad que se concreta en crecimiento y desarrollo económico y social y que contribuye activamente a la reducción de la pobreza y de la inequidad. Estas herramientas –políticas, metodológicas y técnicas– abogan a favor de un modelo de urbanización integral –participativo en el proceso e incluyente en los resultados– que incorpora tres elementos urbanos esenciales para la “buena” urbanización: legislación urbana, diseño urbano y financiación urbana. La legislación, en cuanto a la definición de las reglas de derechos y deberes en los procesos de urbanización entre los actores implicados; el diseño urbano como mecanismo que promueve la provisión de espacio público en cantidad y calidad adecuados, aportando el valor fundamental de la urbanización; y la financiación como mecanismo para captar los beneficios asociados a la urbanización para su redistribución.

Este camino hacia ciudades más vivibles, integradas con sus entornos territoriales y aptas para el disfrute de los derechos humanos se vio reforzado en la reciente “Declaración de Kuala Lumpur”, al finalizar la novena sesión del Foro urbano mundial, donde las autoridades y los más de 25.000 participantes de las labores acordaron solicitar:

(...) el despliegue de todos los esfuerzos, medios y recursos disponibles para la operacionalización del concepto de ciudades para todos, garantizando que todos los habitantes, de las generaciones presentes y futuras, sin discriminación de ningún tipo puedan habitar y producir ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, saludables, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles para fomentar la prosperidad y la calidad de vida para todos (...).

El reto es particularmente significativo para Colombia, donde el 78% de la población vive en centros urbanos –ciudades grandes, intermedias o pequeñas– que han sido motores de crecimiento económico y de mejoramiento de las condiciones sociales del país. Además, Colombia cuenta con un sistema urbano muy desarrollado y *policéntrico*, con una presencia importante de ciudades intermedias (cuarenta y una ciudades de más de 100.000 habi-

tantes), y un complejo “sistema”, que puede ser aprovechado como motor de desarrollo y competitividad sistémica del país.

Sin embargo, la realidad urbana del país muestra por lo general un crecimiento rápido y desordenado, con acelerados fenómenos migratorios campo-ciudad –exacerbados por el conflicto interno– una baja capacidad de liderazgo de los actores políticos de “guiar” el desarrollo urbano mediante políticas y herramientas apropiadas de planeación y control urbano y una “ruptura” de las relaciones funcionales entre lo urbano y los entornos territoriales, sobre todo rurales. La mayoría de las ciudades colombianas sufren hoy de factores críticos como la segregación socioespacial, la presencia desbordada de asentamientos informales, el desaprovechamiento de las economías de aglomeración, una presión insostenible sobre los ecosistemas estratégicos y, en muchos casos, una cultura demasiado permeable al *laissez faire* y hasta a la ilegalidad.

En este marco, la implementación de la Nueva agenda urbana puede representar una oportunidad única para aprovechar plenamente las ventajas de su red urbana para reducir las asimetrías territoriales, responder de forma sistémica a las urgencias y presiones generadas por el conflicto interno, revertir las tendencias a la segregación social y espacial en el desarrollo de las ciudades y reconstruir las relaciones urbano-rurales bajo una óptica de integración y cohesión territorial. En otros términos, la propuesta política y programática contenida en la Nueva agenda urbana puede constituirse en uno de los pilares para fortalecer la consolidación de la paz, ya que está encaminada a generar, desde lo urbano, nuevas y duraderas oportunidades económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas para mejorar las condiciones de vida de todos sus habitantes, incluyendo a las zonas rurales.

En la práctica, esto significa abordar el reto de cómo superar las profundas huellas que ha dejado el largo conflicto armado interno que por décadas ha sido determinante en la manera cómo han crecido y se han desarrollado las ciudades, así como en sus relaciones con los entornos rurales. Los fenómenos de segregación socioespacial, marginación y disgregación social (especialmente en las periferias), desaprovechamiento de las economías de

aglomeración y de las relaciones funcionales territoriales, de presión indebida sobre los ecosistemas y los recursos naturales (fruto también de la expansión urbana incontrolada), así como los niveles, inaceptables, de inequidad y de concentración en la propiedad del suelo, requieren hoy de una nueva generación de políticas urbanas y de ordenamiento territorial acordes con los principios de justicia espacial, del derecho a la ciudad y de la sostenibilidad social, económica, ambiental y cultural.

En últimas, significa definir de forma democrática e incluyente dónde y cómo deben crecer las ciudades, hacia quienes se deben concentrar sus esfuerzos de desarrollo y equidad, y cómo estas se deben relacionar e integrar entre sí. Asimismo, los procesos de construcción de una nueva gobernanza urbana y territorial no pueden prescindir de la participación efectiva y activa de todos los habitantes, y en particular de las mujeres, bajo la lupa de “lo público” y de la “ética pública” cuales factores primordiales para el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos. Esto implica también avanzar hacia un renovado pacto colectivo sobre el significado de “territorio”, bajo un enfoque de reducción de las asimetrías de desarrollo, cohesión y prosperidad territorial, que permita definir y concertar una “estrategia nacional de desarrollo territorial” que lleve a profundizar los márgenes de las autonomías locales –en un marco de responsabilidad y complementariedad–, reintegrar lo urbano y lo rural como dimensiones imprescindibles para la cohesión y la prosperidad y valorizar el “sistema de ciudades” de Colombia como elemento integrador del territorio y de sus interdependencias.

Obviamente no es nada fácil construir un nuevo paradigma urbano y territorial, tras décadas de crecimiento descontrolado, donde el estado –a todo nivel– parece haber dejado a los desarrolladores la iniciativa del crecimiento urbano, sin ejercer efectivamente sus funciones de liderazgo, planificación y control. Tras la presión explosiva de un sinnúmero de asentamientos espontáneos, crecidos sobre oleadas sucesivas de violencia y desarraigo, sin servicios, espacio público. Tras la bonanza de recursos financieros, en muchos casos de dudosa proveniencia, que han alimentado la construcción y la concentración de suelo. Tras un campo abandonado a sí mismo, sin relacio-

nes con lo urbano más allá del aprovisionamiento de alimentos, en manos de largas cadenas de intermediarios. Tras las decenas de víctimas que deja cada temporada de lluvias por la inadecuada o inexistente gestión del riesgo, que por lo general re victimiza a las últimas. Tras un discurso descentralizador que se diluye frente a prácticas cada vez más centralizadoras y re centralizadoras por parte del estado.

Es así como los habitantes de Buenaventura miran con frustración, que en algunos casos estalla en exasperación, transitar la riqueza del país por sus calles destapadas y sin alcantarillado. O los de Florencia ven sus bordes urbanos llenarse de tugurios, fruto de todas las violencias sufridas por la región. O los del Eje Cafetero observan cómo su paisaje cultural, patrimonio de la humanidad, está siendo plagado por la especulación urbanística, que no respeta ni los ecosistemas ni la cultura de generaciones enteras de sus habitantes. O los alcaldes y alcaldesas lidiando entre las crecientes demandas ciudadanas –frente a presupuestos reducidos– y la cultura institucional bogotana de la “totuma y rodillera”, que les obliga a pasar en los despachos de Bogotá buena parte de sus cortos periodos de gobierno, en búsqueda de recursos y apoyos.

Pese a estos escenarios retadores, es preciso que los tímidos y aun inciertos rayos del posconflicto contribuyan a abrir nuevos escenarios de esperanza y a generar una renovada fuerza moral para la transformación de las ciudades y de los territorios de Colombia. Disipar “los humos de la guerra” significa también poner una nueva mirada sobre los problemas urbanos y territoriales. Y sobre todo buscar soluciones a la altura del desafío: construir una “nueva agenda urbana” para el posconflicto en Colombia en grado de impulsar la agenda de desarrollo del país.

En Colombia también existen condiciones únicas dignas de ser aprovechadas para avanzar en esta tarea. Cómo no aprovechar por ejemplo las ventajas de un sistema urbano que cuenta con numerosas ciudades en grado de asumir el reto de ser epicentros de desarrollo de entornos territoriales y regionales más vastos. Poner en valor, tomándolo en serio en sus aplicaciones y efectos, un marco normativo de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que es de referencia en la región. Fortalecer la institucionalidad local y su

capacidad de liderar política y técnicamente los procesos de desarrollo local, de forma transparente y participativa.

Es decir, el posconflicto puede transformarse en un momento propicio para hacer de las ciudades el verdadero motor de desarrollo socioeconómico del país, hasta conectarse con el campo y el territorio más allá del mero aprovechamiento de recursos naturales o de alimentos. Para desatar la fuerza creativa de las ciudades para avanzar en la economía del conocimiento y del cuidado, aprovechando las economías de aglomeración para aumentar el valor agregado de la producción de bienes y servicios, rompiendo con la excesiva dependencia de una matriz exportadora de bienes primarios, y valorizar la fuerza de las miles de organizaciones sociales y comunitarias existentes para avanzar con decisión en la senda de la cohesión y de la inclusión.

Todo esto implica definir y concertar una agenda política del posconflicto desde la perspectiva de las ciudades, aún hoy grandes ausentes en las estrategias de construcción de la paz territorial. A continuación se mencionan algunos puntos de reflexión para aportar a la construcción de esta agenda nacional.

### **Las ciudades requieren de reparación, porque también han sido “víctimas” del conflicto**

Los retos urbanos adquieren especial importancia en un país de ciudades formadas al calor del conflicto armado interno y de su impacto sobre el desarrollo urbano. De los más de ocho millones de víctimas registradas, casi siete millones son desplazados forzados por el conflicto<sup>1</sup>, y el 40% de ellos habita

---

1 Esta situación desbordó las capacidades de las autoridades nacionales y locales para atender los derechos de las víctimas y de los desplazados, y por ello, mediante la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional declaró que la población desplazada por la violencia se encuentra afectada por un Estado de cosas inconstitucional, poniendo de presente además, la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de sus derechos fundamentales. Múltiples autos de seguimiento a esta dispo-

en once ciudades<sup>2</sup> con el consecuente impacto en la planeación, la economía y la gobernanza urbana.

Estos nuevos pobladores urbanos son mayoritariamente mujeres, que en gran parte viven de actividades económicas informales o en condiciones de precariedad laboral. En las ciudades es constante la presencia de cinturones compuestos por barrios periféricos surgidos rápidamente y de manera improvisada, muchas veces en zonas de alto riesgo, con la dramática probabilidad de que sus pobladores vuelvan a ser víctimas de desastres naturales anunciados. Los servicios públicos, la infraestructura y la oferta de salud y educación se diseñaron con altos costos, bajo los presupuestos de la atención de las emergencias humanitarias y sin el tiempo para planificar su desarrollo con visión de mediano y largo plazo. La depredación de los recursos ecosistémicos, del paisaje y del espacio público, también han sido en gran parte la consecuencia de las apremiantes dinámicas urbanas y de la falta de capacidades, o voluntades, de regulación y control de las autoridades públicas. Las relaciones urbano-rurales no se consolidaron tanto por razones de seguridad (y estigmatización), como por los modelos de abastecimiento desarrollados y por la urgencia misma de atender las dinámicas señaladas. El conflicto ha dejado además sus huellas también en la forma de habitar los barrios y territorios, afectando los sentidos de “identidad” y de pertenencia, activos fundamentales para la convivencia y la cohesión social, y facilitando la entrada y el control territorial de actores ilegales en muchas áreas urbanas.

En el marco del posconflicto es necesario avanzar en procesos de “reparación simbólica” en las ciudades, reconstruyendo una cultura ética que privilegie la prevalencia del bien común, el respeto a la dignidad humana y a las reglas de juego de la democracia. Y fortaleciendo los procesos de “iden-

---

siones proferidos por la Corte, señalan que el Estado de cosas inconstitucional continua.

2 Según el sistema de registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv), estas ciudades son: Bogotá, Medellín, Santa Marta, Buenaventura, Cali, Sincelejo, Valledupar, Cartagena, Barranquilla, Florencia y Montería.

tividad” y cohesión, a partir de la riqueza de culturas de los nuevos habitantes urbanos, llegados a las ciudades bajo el impulso de la violencia de las últimas décadas. Para ello, particular importancia asume la generación de espacios públicos que fomenten la convivencia, la identidad y la memoria, cuya concepción, diseño y gestión deben contar con amplios procesos de participación y apropiación ciudadana.

Asimismo, la planeación no puede seguir siendo un asunto relegado a los expertos y funcionarios públicos. El ordenamiento y la gestión del territorio es función pública esencial, pero su desarrollo debe contar con la involucración activa de la ciudadanía y sus organizaciones. Para ello, es preciso fortalecer la confianza entre las comunidades y la administración pública, especialmente en los asentamientos menos consolidados y de mayor informalidad. Procesos de mejoramiento integral de barrios y de legalizaciones que involucren realmente a la comunidad y que se vinculen con el ordenamiento del territorio pueden mejorar la confianza y preparar el terreno para construir propuestas más ambiciosas de transformación urbana.

Las estrategias de “reparación de las ciudades” pueden generar una gran dinámica social a favor de la paz y de las transformaciones que el país demanda para su consolidación. Dicha estrategia demanda acciones integrales y multinivel, de carácter inmediato, pero también de re direccionamiento estratégico a mediano y largo plazo. Tal vez uno de los enfoques prioritarios es evitar que haya nuevas víctimas: víctimas de los desastres naturales, víctimas del cambio climático, víctimas de la falta de oportunidades. Los planes de ordenamiento territorial y las demás normas de gestión urbana deberían incorporar estos conceptos como referentes para una nueva generación de políticas de desarrollo urbano y territorial acorde con los retos del posconflicto, poniendo al centro la equidad, la integración, el enfoque de género y el cuidado de los ecosistemas estratégicos, así como la convivencia, la memoria y la reparación colectiva.

## Superar la segregación socioespacial para aclimatar la paz urbana

Implementar adecuadamente la Nueva agenda urbana en Colombia es particularmente importante porque, pese a los avances de los últimos años, el país sigue teniendo unos de los mayores niveles de inequidad de América Latina, a su vez una de las regiones más inequitativas del planeta. Actuar con decisión en la superación de las inequidades es fundamental para aclimatar y sostener una paz duradera y prevenir nuevas conflictividades emergentes. En las ciudades colombianas el acceso a las oportunidades, al ingreso y consumo, a los espacios y servicios públicos, a la educación y tecnología, al trabajo decente, a la recreación y el deporte, a la cultura y a la seguridad humana sigue siendo aún demasiado diferenciado por grupos sociales. Ni la educación, cuyos niveles y calidad han mejorado ciertamente en el tiempo, asegura de por sí sola los procesos de movilidad social que se requieren para romper las barreras y promover el mérito y las oportunidades para todos, especialmente para los jóvenes, las mujeres y las minorías (muchas veces *mayorías minorizadas*). Los fenómenos de los ninis –jóvenes que ni estudian y ni trabajan– se están expandiendo en todas las ciudades Colombia, generando un terreno fértil para la entrada de actores ilegales al territorio.

Las múltiples formas de segregación socioespacial, a veces impulsadas también por políticas de planificación segregantes en términos de uso del suelo y provisión de vivienda social y servicios, o por herramientas de supuesta perecuación social como la estratificación socioeconómica, definen la forma urbana y el modo de vida de sus habitantes. La estigmatización de áreas urbanas y sus habitantes, la tugurización, la inseguridad de ciertas zonas, los tiempos crecientes de desplazamiento entre vivienda y trabajo, el desaprovechamiento de las economías de aglomeración, la presión sobre los recursos naturales no son “fenómenos naturales del desarrollo urbano”. Representan el modelo social sobre el cual se ha construido este desarrollo y una planeación insuficiente o social y territorialmente desenfocada, que está forjando ciudades escindidas y segmentadas. Y la desigualdad lleva a la frustración hacia la promesa de un estado social de derecho, consignado en

Constitución de 1991. Y la frustración genera tensiones sociales que afectan la convivencia y minan la confianza, factor social fundamental para el ejercicio de la solidaridad y el cuidado de “lo público”.

Las víctimas de la violencia y los desplazados internos tienden a ubicarse en barrios periféricos de las ciudades. De esta forma, siguen siendo segregados y estigmatizados. La Corte Constitucional puso en “evidencia un vacío en la política en materia de legalización y regularización de asentamientos informales”<sup>3</sup> ubicados casi siempre en zonas de alto riesgo, sin infraestructura de servicios públicos y promocionales y que en su gran mayoría son habitados por desplazados por la violencia<sup>4</sup>. Esta situación de desprotección se encuentra acompañada, en muchos casos, de la presencia de actores ilegales que aprovechan la informalidad y la baja presencia institucional para presionar, hostigar y amenazar a sus habitantes, como parte de las estrategias de control y del territorio para tráfico ilícitos y hasta especulación inmobiliaria.

Para responder a estos desafíos, la Nueva agenda urbana propone adelantar un ordenamiento territorial y urbano integrado, incluidas las ampliaciones urbanas planificadas, sobre la base de los principios de equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales. Propone además de planificar el territorio teniendo al centro la conectividad y las densidades adecuadas, los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas, a fin de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad

---

3 Autos 219 de 2011 y 373 de 2016.

4 Uno de los mayores efectos perversos de la informalidad de estos asentamientos y de la falta de seguridad jurídica sobre las viviendas, al ubicar a sus habitantes en los márgenes de la legalidad y de la institucionalidad, radica en la exposición de sus habitantes a una situación de desprotección excesiva: “las comunidades asentadas en los territorios se exponen a situaciones que atentan contra su integridad: están sujetos a desalojos forzados, estigmatización social, exclusión, pobreza extrema y riesgos derivados de permanecer en zonas que no cuentan con las garantías mínimas para su subsistencia” (Opción Legal y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). *Reporte de casos relacionados con el derecho a la vivienda para las víctimas del conflicto político, social y armado, noviembre de 2015*, p. 11).

y los costos per cápita de la prestación de servicios y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración. La ciudad requiere, para un adecuado funcionamiento, de la heterogeneidad interna de las partes que la constituyen y de la dinámica interacción entre las mismas. La diversidad y la complejidad están en la base de una activa vida urbana, que por lo contrario es desestimulada por los factores de segregación socioespacial.

### El necesario control urbano y territorial para garantizar la paz social

El control urbano es una de las acciones primordiales para asegurar la gobernanza de las ciudades y la cultura de legalidad, en procura del bien común de todos sus habitantes. Para ello, no basta con que haya un sistema institucional y un entramado normativo que regule el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, si la tarea de control y vigilancia para el cumplimiento de dichas normas no se cumple, falla o está permeada por intereses particulares que obstaculizan la prevalencia del interés general en el desarrollo de las ciudades y su sostenibilidad ambiental, social y económica. La buena calidad de la legislación y del control urbano son elementos fundamentales para cumplir los propósitos de la Nueva agenda urbana y evitar el surgimiento de conflictos sociales y procesos de marginación.

ONU-Hábitat ha podido corroborar que la “porosidad” de los sistemas jurídicos y la escasa eficacia de las tareas de control urbano se encuentran entre los obstáculos que impiden que en muchas áreas del planeta, incluyendo a América Latina, las administraciones locales y los gestores urbanos más innovadores promuevan reformas “estructurales” que permitan superar los desafíos apremiantes de sus ciudades y sistemas urbanos. De acuerdo con sus reportes,

muchas ciudades están sobrecargadas con leyes no acordes con la realidad urbana imperante. Peor aún, a menudo carecen de capacidad para ejecutar las leyes y regulaciones que ya existen. Las autoridades municipales en muchos casos tienen acceso limitado a experiencias legislativas especializadas y fatigan para responder a estas situaciones. La multiplicidad y rigidez de las normas y regula-

ciones obliga en muchos casos a los ciudadanos a recurrir a rutas informales para conducir transacciones de suelo y propiedad, para llevar a cabo negocios, para adquirir medios de subsistencia, e incluso para acceder a servicios básicos. Como consecuencia, florecen sistemas paralelos y la informalidad jurídica urbana se convierte en lo habitual<sup>5</sup>.

Por esta razón, ONU-Hábitat promueve globalmente enfoques innovadores y herramientas para abordar problemas concretos en la reforma de la legislación urbana y para fortalecer las capacidades institucionales, especialmente de nivel local, para que los marcos normativos se cumplan, de acuerdo con presupuestos de transparencia y *accountability* en la gestión pública, así como de veeduría ciudadana.

En Colombia es de destacar el avance en los instrumentos que fortalecen la cultura de un desarrollo territorial y urbano planificado. En los asuntos de vigilancia y control urbano, la ley indica que la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas es el alcalde municipal o distrital. Esta función es crucial como medida preventiva para el correcto desarrollo urbano, ya que permite al ordenamiento del territorio ser efectivo en guiar el crecimiento de forma planificada, concertada y sostenible, así como prevenir y mitigar los efectos de los desastres naturales o conservar las áreas protegidas y el paisaje.

Los controles urbanos se componen de distintas dimensiones, que van desde: 1) la base reguladora y normativa, que imparte órdenes, prohibiciones y organiza el desarrollo urbano; 2) la gestión administrativa, que hace referencia a la capacidad institucional; 3) la función de justicia y de control y vigilancia, encaminadas a hacer cumplir la ley y a sancionar a los violadores, hacia 4) la “cultura de legalidad” por parte de los desarrolladores y de los ciudadanos, fundamental para el acatamiento de las normas y el autocontrol de la actividad privada; hasta 5) el control social, que deben ejercer los ciudadanos y las distintas organizaciones de la sociedad civil, para que la actividad

---

5 <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/legislacion/>

urbanística no afecte nocivamente el interés general o los intereses legítimos de terceros.

Fallas en cualesquiera de las anteriores dimensiones generan un desarrollo urbano anárquico y graves perjuicios para las ciudades, sus habitantes y el medioambiente. Por ello, en una dimensión de reparación de las ciudades en el marco del posconflicto, el control urbano emerge como factor clave, ya que ha sido ejercido insuficientemente por los actores públicos y no ha contado con procesos reales de veeduría ciudadana. El resultado ha sido la proliferación, en el desarrollo urbano, de la máxima popular de que “es mejor pedir perdón que pedir permiso”.

Para avanzar hacia una sociedad ordenada, cohesionada y en paz, es necesario “pedir permisos” y garantizar el imperio de la ley a la hora de “construir ciudad”, y ciudadanía. Para ello, es preciso aclarar las voluntades políticas, fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de las administraciones locales y superar las porosidades normativas en las funciones de vigilancia y control del desarrollo urbanístico. Pero, sobre todo, contar con una ciudadanía comprometida con su entorno urbano y el futuro de sus ciudades y con un sector privado que le apueste a una leal competencia y a una transformación urbana que valore y vuelva sostenibles las inversiones a corto y largo plazo.

## El sentido de la paz territorial y la propiedad del suelo

En una de sus novelas Thomas Mann afirmaba que “(...) si el suelo es lo único que alimenta, él es el único que concede la libertad”<sup>6</sup>. Esta reflexión nos lleva a plantear la importancia del acceso al suelo urbano y rural para el camino hacia ciudades y territorios inclusivos. Según estudios recientes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el 52% de tierra en Colombia

---

6 Thomas Mann. 1987. *José y sus hermanos*. Tomo IV. *José el proveedor*, p. 177. Ediciones B. S. A.

le pertenece al 1,5% de población<sup>7</sup>. El informe general del Centro Nacional de Memoria Histórica *iBasta ya!* sostiene que la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido al origen y el motor del conflicto armado y ahora al centro de las disputas de los actores del narcotráfico, la explotación minera ilegal y otros tráficos criminales, ya que la apropiación de la tierra, rural y urbana, es instrumento para el control del territorio, entendido este como unidades sociales, económicas y políticas<sup>8</sup>.

En términos de derechos, el territorio está vinculado a la pertenencia de todo ser humano a un país, a un entorno que le procure seguridad y sentido de pertenencia. También incluye la noción del hábitat necesario para la vida, es decir todo lo que existe en un determinado espacio geográfico que le da su identidad y la configuración de espacio vital. En el caso colombiano, el uso y tenencia de la tierra es un desafío para la construcción de la paz. Por eso hace parte del punto 1 del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, y por eso el “enfoque territorial” permea todo el marco de la implementación de los acuerdos con las Farc.

El territorio, sea urbano o rural, es en principio una compleja construcción geográfica y biológica, profundamente determinado por la historia y las acciones humanas en el campo económico, cultural y político, y por los dinámicos intercambios sociales. De ahí la gran diversidad de territorios que tiene Colombia y que a lo largo de su historia no ha podido integrar en proyecto nacional ni estructurarlos más allá de divisiones político-administrativas o como entidades territoriales.

Según distintos historiadores colombianos, la débil concepción de los territorios y de su integración en un proyecto nacional tiene muy diversas

---

7 PNUD. 2011. *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano*. PNUD. Bogotá; Absalón Machado. 2017. *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*. Penguin Random House. Bogotá.

8 Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013. *iBasta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.

expresiones y desafíos. Se resaltan factores como: 1) las luchas por la tierra urbana y rural, casi siempre ganadas por quienes las concentran mediante proceso de expropiación; 2) las asimetrías en el desarrollo económico y social de los territorios, generadoras de grandes inequidades y exclusión; 3) la existencia de múltiples y diversas culturas regionales que, a pesar de su riqueza, no logran incidir en la formación de una cultura nacional apta para el ejercicio de los deberes y derechos; 4) la persistencia de un centralismo real en medio de discursos políticos y jurídicos sobre la descentralización administrativa, política y fiscal, que dificulta la presencia del estado social de derecho en vastos territorios urbanos y rurales; 5) la utilización indebida de los recursos naturales renovables y no renovables que en lugar de jalonar el desarrollo regional, en muchas ocasiones son generadores de conflictos sociales y de deterioro de los ecosistemas; y, 6) la configuración de un entramado de ciudades intermedias que no dialogan entre sí ni con sus entornos rurales y regionales, así como la existencia de grandes ciudades conurbadas pero sin la institucionalidad metropolitana necesaria para abordar los desafíos comunes.

Tradicionalmente, el abordaje a estos desafíos ha sido mediante programas nacionales que intentan “traer el estado a las regiones” y que no tienen en cuenta adecuadamente las capacidades de los territorios o no generan estables condiciones económicas, sociales y políticas para que las regiones sean gestoras de su propio desarrollo. Por eso, el planteamiento de la “paz territorial” está enfocado en abordar de manera integral los desafíos señalados, tal como lo expresó el entonces comisionado de Paz:

Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no solo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar (...)<sup>9</sup>.

---

9 Sergio Jaramillo. 2016. “La paz territorial”. Conferencia ofrecida en la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Oficina Alto Comisionado para la Paz. Bogotá.

Sin embargo, esta estrategia se ha concentrado en dos acciones principales: 1) la estructuración de dieciséis programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) como instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria planes sectoriales y programas en el marco de la reforma rural integral que establece el Acuerdo final suscrito con las Farc; y 2) la determinación que las nuevas empresas y sociedades que desarrollen todo el proceso productivo en los trescientos cuarenta y cuatro municipios que conforman las Zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac) tendrán beneficios tributarios durante un periodo de diez años.

Los PDET y las Zomac hoy no “dialogan” con las otras regiones del país ni con las ciudades circunvecinas y su impacto sobre los grandes desafíos del desarrollo territorial parece aún ser parcial e insuficiente. Estas políticas territoriales aisladas, sin el marco de una “estrategia territorial nacional” que defina el sentido de territorio como eje de las políticas públicas, postergan las soluciones de fondo a los desafíos del ordenamiento territorial nacional y el diseño de audaces políticas urbanas y rurales con visión de mediano y largo plazo.

### Un nuevo marco de relaciones urbano-rurales, hacia una visión urbano-regional

No es posible concebir un desarrollo urbano sostenible sin analizar las relaciones entre lo urbano y su entorno rural, como marco para un desarrollo armónico y equitativo del territorio. En este sentido, la relación entre lo urbano y lo rural no puede ser analizada solamente bajo el tradicional enfoque instrumental-funcionalista, que mira desde una perspectiva eminentemente económica y de provisión de bienes al entorno rural y a su relación con los mercados urbanos, sino desde una perspectiva más holística de organización del espacio y de un desarrollo territorial económico, social y ambientalmente sostenible.

Es decir, la reflexión conceptual sobre las relaciones urbano-rurales ha superado la tradicional dicotomía ciudad-campo como división funcional del

trabajo y, por lo tanto, como lugar de “conflicto” en la utilización de los recursos, planteando un enfoque de desarrollo que apunte a la compatibilidad entre el bienestar económico de la sociedad en su conjunto y a la capacidad productiva y reproductiva de los ecosistemas. En este sentido, los principios del desarrollo urbano sostenible responden a la necesidad de “reconectar” ciudad y territorio, superando las brechas entre lo urbano y lo rural, en donde históricamente lo primero ha primado sobre lo segundo. Esto implica esencialmente reglamentar las relaciones entre los espacios urbanos y los espacios rurales mediante una visión integrada entre los ámbitos de planeación, gobernanza y economías del territorio, bajo un enfoque de integración e interdependencia entre las diferentes vocaciones territoriales, donde la calidad de vida de las ciudades depende también y cada vez más del bienestar de quienes habitan las zonas rurales. Esta interdependencia económica, social y ambiental entre las áreas urbanas y rurales plantea a su vez la necesidad de generar un balance de apoyo mutuo para el desarrollo integral de ambas. En definitiva, para las políticas públicas de planeación estratégica, el reto es superar las perspectivas sectoriales urbana y rural y mirar el conjunto de la planeación y de la gobernanza territorial. Desde esta óptica, la cuestión de la integración urbano-rural se transforma en un tema de integración urbano-regional, donde la mirada más amplia de “región-urbana” contribuye tanto al posicionamiento competitivo de los territorios, como a la integración e inclusión de todos sus habitantes.

En el caso de Colombia, aproximadamente once millones de personas viven en zonas rurales, de los cuales alrededor de siete millones son pobres, y dos de ellas indigentes. Mientras que el 30% de la población urbana colombiana es pobre, en el campo el porcentaje se eleva al 65%<sup>10</sup>.

---

10 Mientras en 2017 el ingreso promedio de un campesino era de aproximadamente 200.000 pesos, la cantidad se triplicaba en las ciudades y supera los 600.000 pesos. Más del 80% de la población rural está en el régimen subsidiado de salud, el analfabetismo en el campo supera el 18% y alrededor del 60% de las poblaciones no tiene acceso siquiera a agua potable.

## Políticas sectoriales que aboquen hacia el desarrollo rural

“Colombia entró en la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural. Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiendo más culto al mercado que al Estado, lo que amplió las brechas entre lo urbano y lo rural”, es la seca afirmación del *Informe nacional de desarrollo humano* para Colombia de 2011<sup>11</sup>.

La superación de la amplia brecha entre lo urbano y lo rural, a todos los niveles, continúa siendo uno de los mayores desafíos del país, cuestión que adquiere aún más importancia de cara al proceso de paz y reconciliación. La incidencia del conflicto interno ha contribuido a profundizar la brecha urbano-rural, ya que los actores del conflicto (y de los cultivos ilícitos) han aumentado la vulnerabilidad económica, social y política de las poblaciones rurales mediante la violencia y el despojo de tierras. La consecuencia es que más del 60% de las víctimas del conflicto han sido campesinos pobres, que han venido reasentándose principalmente en las cabeceras municipales y en los cinturones urbanos y periurbanos, casi siempre perdiendo los lazos con sus comunidades y territorios de origen.

Las consecuencias de estas asimetrías de desarrollo entre lo urbano y lo rural, y entre territorios, que afligen sobre todo a los pequeños productores rurales y al campesinado pobre, que difícilmente pueden entrar en esquema de agroindustria “de mercado”, inciden en la calidad de las relaciones urbano-rurales. Las consecuencias más visibles están en los fenómenos de migración campo-ciudades, evidenciadas por las encuestas del Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), que muestran que más del 60% de los municipios pequeños del país ha venido perdiendo población en los últimos veinte años. Más allá de la fuerza de atracción que en todo el mundo ejercen las grandes urbes sobre sus entornos territoriales, en Colombia esta migración acelerada campo-ciudad, impulsada por el conflicto, ha erosionado el activo de su importante red de ciudades pequeñas e intermedias hacia los centros

---

11 PNUD, 2011. “Introducción”, p. 16.

urbanos mayores, ensanchando los fenómenos de marginalidad alrededor de los principales centros urbanos.

Reconstruir sobre bases distintas las relaciones entre lo urbano y lo rural en Colombia significa en primer lugar analizar bajo una perspectiva distinta la variedad de vínculos y relaciones entre los territorios, relaciones que en muchos casos van más allá de las “fronteras administrativas” del actual ordenamiento territorial. Significa también poner como elementos de análisis el territorio y sus factores culturales, demográficos, de mercado de trabajo, de servicios públicos y del medio-ambiente, en una óptica de relaciones bidireccionales campo-ciudad que abra el campo a una visión de gobernanza y de planeación enfocada en “regiones funcionales”, que requieren de cierta flexibilidad tanto en la escala territorial como en la dimensión espacial de las relaciones a considerar.

Un enfoque novedoso de *partenariado* urbano-rural, de cooperación urbano-rural debe lograr promover el territorio y sus producciones locales, así como gerenciar de forma integral el uso del suelo y la conservación de los ecosistemas. Los ámbitos de acción atienden a distintas esferas como: 1) el desarrollo económico local: promoción territorial, cadenas productivas integradas rural-urbanas, agricultura urbana; 2) la gestión sostenible de los recursos naturales: recursos hídricos, biodiversidad, uso del suelo, conservación y valorización; 3) los servicios públicos: transporte, salud, educación, ciclo de residuos; 4) la infraestructura básica y el acceso equitativo a los recursos. En otras palabras, siguiendo un enfoque de desarrollo ciudad-región se puede potenciar la producción de bienes públicos, tanto para el entorno urbano como para el rural, facilitar las economías de escala en la prestación de servicios públicos, generar nuevas oportunidades económicas vinculadas con las aglomeraciones y fomentar la concertación *multistakeholder* y *multinivel*.

En este contexto, las políticas de desarrollo productivo de las zonas rurales deben ser pensadas en su conexión con los mercados, en su mayoría urbanos, y en la forma en que los procesos de comercialización mutuamente beneficiosos para productores y consumidores, sobre todo débiles, de acuerdo

con un enfoque en que las poblaciones rurales cuenten cada vez con mayores capacidades para generar valor agregado: tutela de la calidad y tipificación de la producción, cadenas distributivas cortas, transformación agro-artesanal, medios complementarios como el turismo rural difuso, etcétera. De igual forma, hay que explorar cómo se pueden explicitar las externalidades positivas que le genera el campo a la ciudad y cómo esta puede remunerar adecuadamente dichas externalidades; el pago por servicios ambientales tales como la regulación climática y el suministro de agua pueden ser ejemplo de ello. La extensión de los servicios básicos al mundo rural es factor esencial de estas políticas, lo que implica una visión distinta de la planeación y del desarrollo territorial

Esta visión de la planeación territorial, enfocada en las relaciones funcionales entre territorios, comunidades y ciudades, implica mirar a las ciudades colombianas como “sistema”, para que estas rompan con su aislamiento y escaso intercambio y de tal forma aprovechen sus mercados potenciales y complementariedades, tanto productivas como de provisión de servicios sociales. En este sentido, es clave superar la visión sectorial y emplear una nueva escala de análisis, las aglomeraciones, que permita enfocar con diversos instrumentos y estrategias el desarrollo territorial, para aprovechar al máximo las sinergias que se pueden generar entre ciudades con diversos niveles de desarrollo o con estructuras productivas disímiles, así como entre las ciudades y sus zonas rurales cercanas. Para ello, se requiere potenciar la institucionalidad y la capacidad de gobernanza y planeación para los entornos metropolitanos y regionales, dinamizando los instrumentos existentes y avanzando en el desarrollo de otros instrumentos de planeación territorial de carácter supramunicipal que permitan afianzar las relaciones urbano-rurales en óptica de integración urbano-regional. Solo así lo urbano y lo rural podrán transformarse en dos dimensiones de un único proceso de desarrollo territorial.

## La necesidad de poner en marcha una política territorial nacional de mediano y largo plazo

Las anteriores anotaciones podrían alimentar la construcción de una política territorial nacional que integre lo urbano y lo rural, con visión de mediano y largo plazo que articule y proyecte los esfuerzos de toda la institucionalidad multinivel, la iniciativa privada y la acción de los distintos estamentos de la sociedad civil. También podría integrar los lineamientos de acción que menciona la “Declaración de Kuala Lumpur”, la cual plantea que los marcos de implementación globales, regionales, nacionales y locales de la Nueva agenda urbana formulados desde su adopción deben ser respaldados por habilitadores clave, capaces de desbloquear la transformación positiva, tales como:

- ♦ Fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales y locales, los sistemas de gobernanza urbana que aseguren el diálogo continuo entre los diferentes niveles de gobierno y la participación de todos los actores, y el aumento de la coordinación multinivel e intersectorial, la transparencia y la rendición de cuentas.
- ♦ Alentar el intercambio de soluciones creativas y prácticas innovadoras que permitan un cambio en la mentalidad necesaria para impulsar las transformaciones que las ciudades demandan. Hacer alianzas inclusivas y fortalecer los entornos sensibles a la edad y al género para asegurar una participación significativa en todos los niveles.
- ♦ Adoptar un desarrollo territorial integrado, incluso por medio de instrumentos apropiados de planificación urbana y diseño, para garantizar la gestión y el uso sostenible de los recursos naturales y la tierra, la compatibilidad y densidad apropiadas, la diversidad de usos y la revitalización del patrimonio cultural.
- ♦ Implementar mecanismos de monitoreo e información, incluida la evaluación de los impactos, que fomenten las mejores prácticas para la formulación de políticas efectivas.

Colombia, al adoptar estas acciones habilitantes en una política urbana nacional de mediano plazo, podría alentar la formulación de marcos de im-

plementación para la Nueva agenda urbana en todos los niveles, incluidos los mecanismos de monitoreo, proporcionando un espacio coordinado para una contribución efectiva de todas las partes involucradas en el desarrollo urbano y regional, alineándose a los esfuerzos y acciones de la Agenda 2030 y otros marcos de desarrollo internacionales, regionales, nacionales, subnacionales y locales.



# MONTERÍA

**MONTERÍA EN EL POSCONFLICTO:  
ANÁLISIS DE LAS DESIGUALDADES  
EN LA 'PERLA QUE RENACIÓ'**

Aarón Espinosa Espinosa

**MONTERÍA, ¿UNA CIUDAD SOSTENIBLE  
PARA EL POSCONFLICTO?**

Jorge Rojas Rodríguez

Foto: Óscar García, Universidad de Córdoba.

# MONTERÍA EN EL POSCONFLICTO: ANÁLISIS DE LAS DESIGUALDADES EN LA 'PERLA QUE RENACIÓ'

Aarón Espinosa Espinosa<sup>1</sup>

Esta no es mi ciudad, ésta no es la ciudad que dejé,  
ésta no es la ciudad que conozco.

José Luis Garcés

“Montería: 266 años en pos de una esperanza”,  
*Noventaynueve*, 2003: 3-5.

## Introducción

**E**l Foro Nacional Ambiental (FNA) y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) adelantan desde agosto de 2016 el proyecto de reflexión “Las ciudades y el posconflicto en Colombia”, que tiene por objeto hacer un aporte a la evaluación de las políticas urbanas que se requieren en el llamado posconflicto, una etapa trascendental en la historia de la nación en la cual urge avanzar en el fortalecimiento y la consolidación de la democracia. Esta última, según ambas entidades, se refleja *cuando existan posibilidades para todos* (cursivas del autor), para lo cual se debe:

---

<sup>1</sup> El autor agradece especialmente a Gabriel Orlando Rodríguez, asistente de investigación, y a Jhonnatan Ballestas Avilez, por su apoyo en la elaboración de la información estadística y espacial. Agradece también a Luis Armando Galvis, Mario Giraldo García, Víctor Negrete Barrera, José Luis Garcés, Juan Arrieta Flórez y Miguel Garcés Pretelt por sus opiniones y la información suministrada.  
Correo electrónico: aespinosa@unitecnologica.edu.co

- ♦ Buscar mecanismos para superar la segregación en todas sus formas: socio-espacial, económica, política, cultural, racial, de género y religiosa.
- ♦ Mantener y reforzar la lucha para erradicar la pobreza.
- ♦ Implementar políticas adecuadas y efectivas para enfrentar los impactos del cambio y la variabilidad climática.
- ♦ Lograr caminos jurídicos y administrativos para gobernar las regiones y áreas metropolitanas, y para mejorar las interrelaciones rurales y urbanas.
- ♦ Crear mecanismos culturales, jurídicos, políticos y sociales para enfrentar la corrupción en todas sus formas.

Para cumplir con los propósitos de la misión del FNA y Fescol, este artículo presenta un diagnóstico de los principales cambios sociales y urbanos de Montería, una de las ciudades capitales con mayor pobreza en Colombia y más duramente golpeadas por el conflicto armado al abrirse paso el siglo veintiuno, y hoy reconocida como modelo urbano a seguir en la región Caribe, el país e, incluso, en el mundo en desarrollo<sup>2</sup>. Este diagnóstico dará sustento a un conjunto

---

2 La lista de galardones, para muchos una estrategia del gobierno municipal sustentada en el *marketing* territorial, es prolija desde 2014, cuando fue seleccionada por World Wide Fund for Nature (wwf) como ciudad sostenible del planeta por reducir el consumo y uso de la electricidad, *creando motocicletas eléctricas y otros artefactos innovadores* (cursivas del autor). Ese mismo año, el exalcalde Carlos Eduardo Correa ganó el título del mejor alcalde del mundo entregado por la City Mayors Foundation, un centro de pensamiento con sede en Londres que promueve ciudades prósperas. Dos años después, y por tercera ocasión consecutiva, Montería ganó el título de capital nacional de la hora del planeta, otorgado por la misma wwf. En octubre de 2016 fue elegida entre las diez ciudades más sostenibles del planeta en la *Conferencia mundial Habitat III*, en Quito, un reconocimiento que en América Latina solo detentaba la capital ecuatoriana (Wikipedia, <https://www.youtube.com/watch?v=szk1Ax-qcUw>, recuperado el 3 de marzo de 2017). Mientras el portal de noticias *La Silla Vacía Caribe* se ha referido a Montería con titulares como “La perla que renació” (2 de agosto de 2015), la revista *Semana* se preguntaba “Cuál es el cuento de Montería” (18 de abril de 2015). Producto de la valorización predial que trajo el más reciente *boom* de la construcción, Montería apareció en “El ‘top’ de los diez municipios que más valen en el país” según el diario *El Tiempo* (23 de febrero de 2015); para el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), Juan Nieto Escalante, “Montería es otro fenómeno y esto se refleja en que ahora está costando 7,3 billones de pesos y en la pasada actualización su costo era del orden de los 4 billones”.

de lineamientos de política pública que se proponen para apuntalar fortalezas creadas en los últimos años y superar obstáculos que impiden consolidar las transformaciones necesarias en esta urbe del Caribe colombiano. El diagnóstico parte de una premisa simple: para poder evaluarse positivamente, los cambios urbanos deben transformar las capacidades y oportunidades de las personas, a fin de garantizar el bienestar entre generaciones.

## Las huellas del cambio urbano

Existe consenso en que algunas de las huellas más notorias de la afortunada transformación urbana de Montería en los últimos diez años se condensan en:

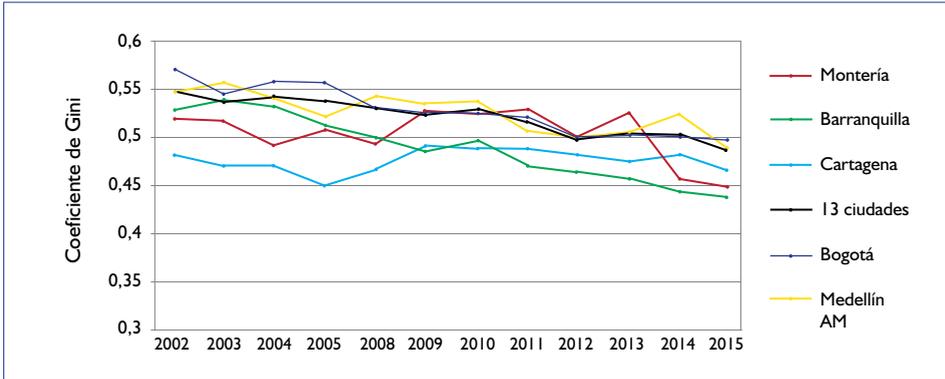
1. La, en general, adecuada planeación territorial que ha logrado poner a las personas y los recursos naturales –en particular, el río Sinú– en el núcleo de las decisiones de la gestión pública y privada. Esta planeación se caracteriza por ser planteada a largo plazo, multifacética y convergente<sup>3</sup>, y ha permitido sentar las bases para armonizar la notoria expansión inmobiliaria de la ciudad de los últimos siete años con las necesidades de un crecimiento equilibrado. Esta planeación también ha ofrecido herramientas y nuevos recursos financieros –como la contribución por valorización– que se han reinvertido en el mismo desarrollo urbano, creando a su vez confianza en lo público.
2. Logros sociales en el conjunto de la población como la reducción significativa de la pobreza (incluyendo la pobreza extrema) y la desigualdad en la distribución de los ingresos, así como de la miseria urbana<sup>4</sup> (ver gráficos 1, 2 y 3).

---

3 Dos ejemplos de ello son el Plan maestro de cambio climático-Montería ciudad verde de 2019, formulado en 2011, y el Plan de acción Montería 2032. Montería sostenible de cara al río Sinú, también conocido como Plan de acciones sostenibles, diseñado en 2015 y presentado ese mismo año en 1st River City Global Forum 2015, cumbre celebrada en Montería.

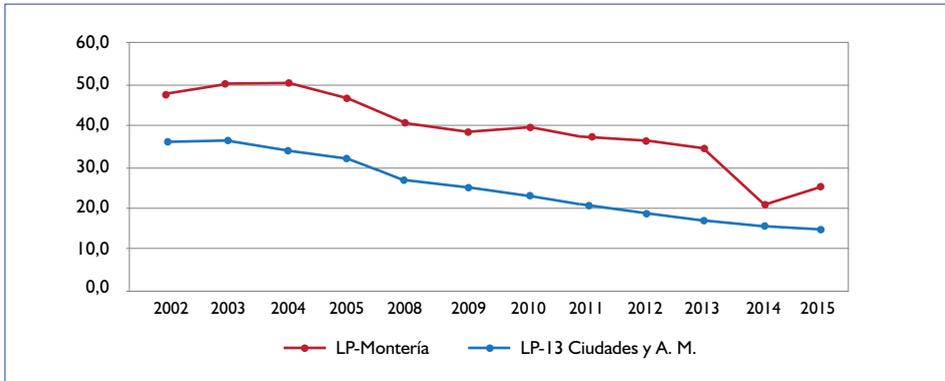
4 Aquí se usa el tradicional índice de miseria propuesto por el economista estadounidense, Arthur Okun. Presupone que la inflación y el desempleo son costos sociales y económicos con amplio impacto en la población.

Gráfico 1. Concentración del ingreso (coeficiente de Gini) en Montería y otras ciudades, 2002-2015



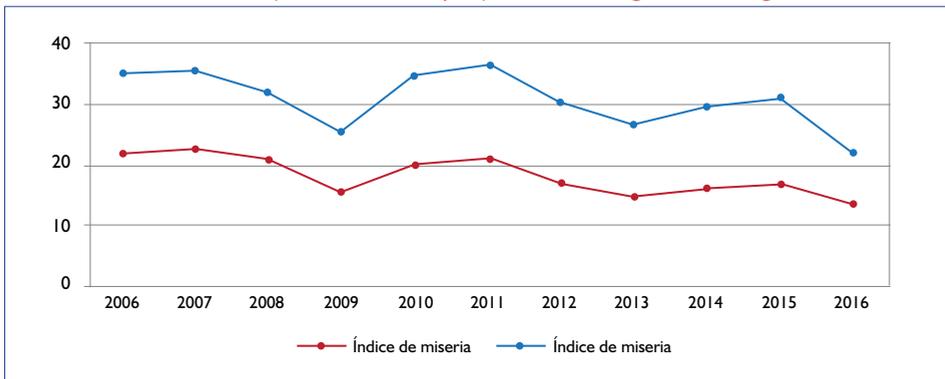
Fuente: Dane, con base en GEIH.

Gráfico 2. Línea de pobreza en Montería y trece ciudades y áreas metropolitanas, 2002-2015



Fuente: Dane, con base en GEIH.

Gráfico 3. Índice de miseria (inflación + desempleo) en Montería según nivel de ingresos, 2006-2016



\* La tasa de desempleo de ingresos bajos corresponde al del quintil 1 de la distribución.

Fuente: cálculos del autor con base en Dane-GEIH e IPC.

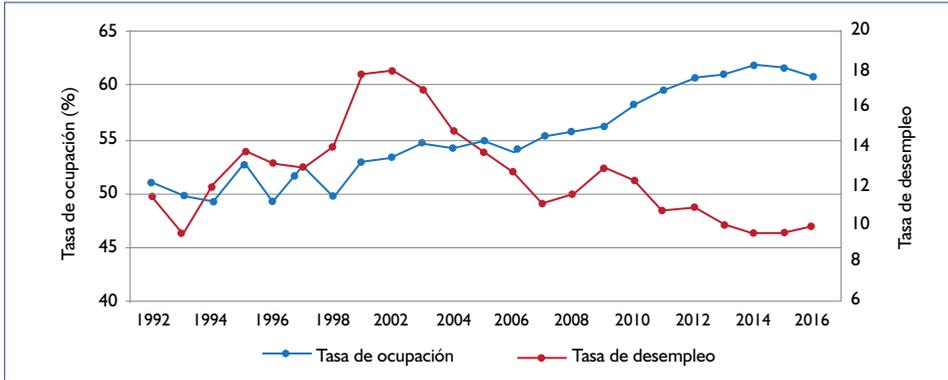
3. La ampliación de oportunidades económicas, en particular, la expansión del empleo asalariado y formal, y la reducción de la tasa de desempleo (gráficos 4 y 5).
4. La mayor oferta de bienes y servicios públicos (parques, hospitales, edificios de gobierno, puentes, vías intraurbanas, cobertura de alcantarillado, entre otros) disponibles para la población, proceso que ha estado ligado al aumento sin antecedentes de la inversión pública local y nacional, y a la existencia de nuevas reglas de juego que gobiernan la interacción de sus habitantes, en particular, sobre el manejo más equitativo de su tributación<sup>5</sup>. El mejor ejemplo de esta inversión es el proyecto Montería amable, que cuesta \$222 mil millones financiados por la nación (70%) y el municipio (30%)<sup>6</sup>.
5. Los avances en la garantía efectiva de derechos sociales y económicos, en particular de la educación y la propiedad, que se reflejan en los logros educativos y el acceso a la vivienda de franjas de población históricamente en desventaja (gráfico 6).

---

5 En 2011 se aprobó el nuevo estatuto de rentas que logró una tributación progresiva, en particular en el impuesto predial unificado. Mientras en Cartagena el estrato 6 (el más alto de la distribución) paga 3,2 veces más lo que paga de tarifa el estrato 1 (el más bajo), en Montería es de seis veces. En Bogotá esta diferencia es de 4,8 veces, y en Medellín de 2,8 veces (UDE, 2010).

6 La página web del proyecto señala que “contempla la reconstrucción de 33,17 kilómetros de vías, la recuperación de 122.856 metros cuadrados de andenes y espacio públicos, ciclo ruta de 1.050 metros que atravesarán la ciudad, 5 puentes peatonales, 2 puentes vehiculares, 155 paraderos con cubiertas, 18 paraderos con espacio público, 6 centros descentralizados, 9 intercambiadores o soluciones viales y una central semafórica que permitirá supervisar en tiempo real todas las intersecciones semafóricas de la ciudad”. Hasta hoy se han entregado dieciocho obras de diecinueve contratadas para la transformación urbana de Montería. Información disponible en: [http://www.monteriamable.gov.co/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18&Itemid=122](http://www.monteriamable.gov.co/web/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=122). Recuperado el 25 de febrero de 2017.

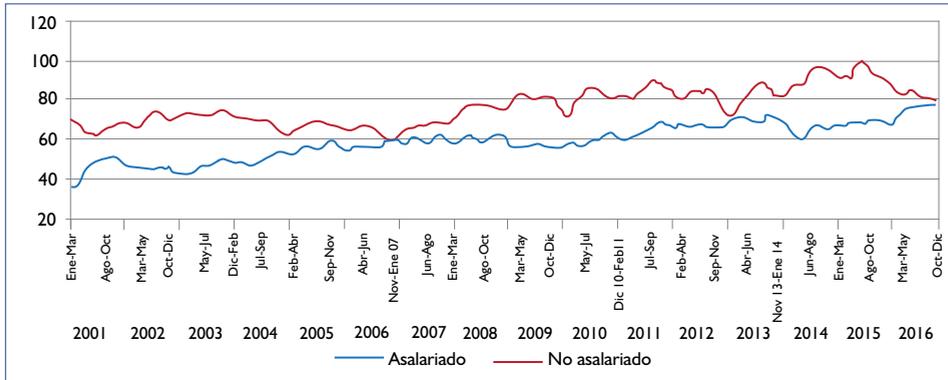
Gráfico 4. Tasa de desempleo y de ocupación en Montería y trece ciudades, 1992-2016



\* Datos de octubre-diciembre de cada año.

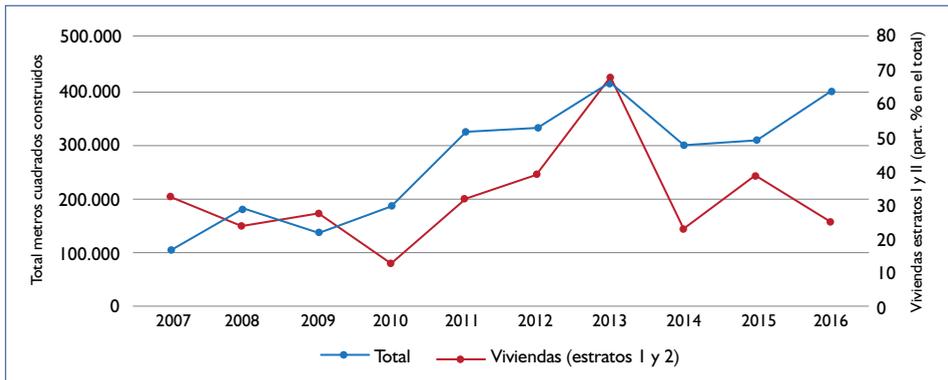
Fuente: Dane-GEIH.

Gráfico 5. Trabajo asalariado frente a no asalariado en Montería, 2001-2016



Fuente: cálculos del autor con base es Dane-GEIH.

Gráfico 6. Construcción de vivienda en estratos 1 y 2 (%) y total construido (m<sup>2</sup>) en Montería, 2007-2016



Fuente: Dane-estadísticas de construcción.

Estos logros han dado el cariz a Montería de ser una ciudad incluyente y sostenible. La inclusión es multifacética y se expresa en aspectos como:

- ♦ La positiva, aunque aún muy insuficiente, integración económica de la población más pobre hacia nuevas oportunidades de empleo y generación de ingresos.
- ♦ La ampliación de capacidades básicas en la población como la escolaridad promedio, las nuevas infraestructuras de salud, educación y desarrollo infantil construidas en los últimos años.

La disposición de mayor espacio público y amueblamiento urbano –articulados a la base de recursos naturales, en particular al río Sinú– para la movilidad y el disfrute de los ciudadanos<sup>7</sup>.

Sin embargo, la pregunta de rigor se orienta a determinar si bajo el estado actual de cosas se puede lograr la sostenibilidad más allá de los propósitos de la planeación, es decir, si existe la capacidad de satisfacer las necesidades actuales de la sociedad monteriana sin que esta misma capacidad ceda en el futuro como fruto de las decisiones presentes. Sin duda, esto conduce a examinar los resultados del desarrollo sostenible de la capital del departamento desde sus cuatro pilares: la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía, que por definición están interconectadas<sup>8</sup>.

A nuestro juicio, la manera más eficaz de lograr un balance “en concreto” es centrando el análisis en la gente, verdadera protagonista de los procesos de desarrollo local y de las múltiples políticas públicas que han transformado a

---

7 Garcés y Jaramillo (2016) documentan las consecuencias y significados de la apropiación de la ronda del Sinú, construcción geourbanística alrededor del río que transformó los antiguos espacios de la Avenida Primera de Montería. La ronda no solo es una “simple obra material inmóvil”, sino que ha generado espacios sociales dinámicos e interactivos donde coexisten el encuentro y el conflicto.

8 Para información más detallada consultar: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/>. Recuperado el 25 de febrero de 2017.

Montería en una urbe relativamente exitosa en el contexto regional. Esta intuición lleva a examinar la población en el tiempo a partir de los procesos demográficos, a identificar las características espaciales de la localización de la población, y en particular, a establecer los patrones de distribución mediante el análisis de las capacidades humanas y la estructura de oportunidades derivadas de los procesos económicos, sociales y ambientales resultantes de la implementación de políticas públicas y de la propia dinámica productiva y social del territorio.

### Población en el tiempo: el cambio demográfico

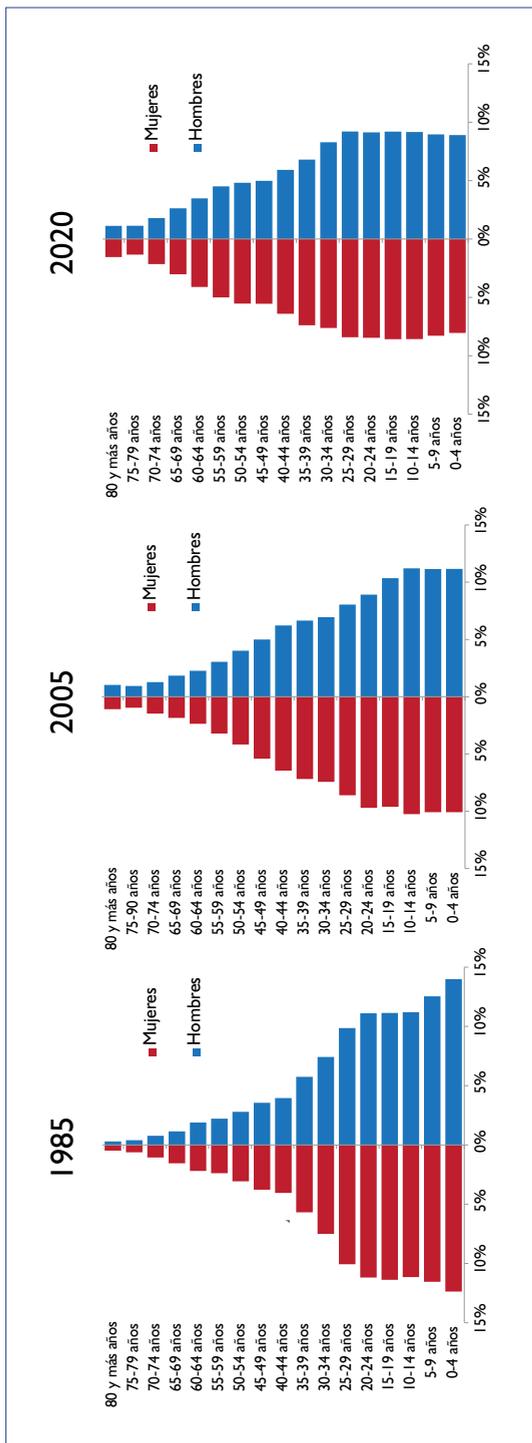
Durante las últimas tres décadas, en Montería se identifican diversas tendencias que han incidido en las posibilidades y los logros en su desarrollo humano. Una primera es la acelerada expansión poblacional que experimentó en la segunda mitad del siglo veinte, que ha generado a su vez cambios demográficos que elevan la demanda por servicios sociales. Estos cambios resultan de la incidencia de dos procesos: por una parte, del angostamiento de la pirámide poblacional –debida a la dinámica connatural de envejecimiento de la población (gráfico 7)–, y por otra, de los resultados del desplazamiento forzado que cuenta a Montería como el principal receptor de población en Córdoba y el cuarto en la costa Caribe colombiana (con más de 71.000 personas en términos netos), en esta situación desde mediados de los años noventa (gráfico 8)<sup>9</sup>.

Con respecto al primer aspecto, aunque en términos relativos Montería es una de las capitales que menos ha expandido su población entre los censos de población y periodos más recientes, su aumento ha estado por encima de los promedios nacionales y de algunas de las ciudades analizadas por Fescol-

---

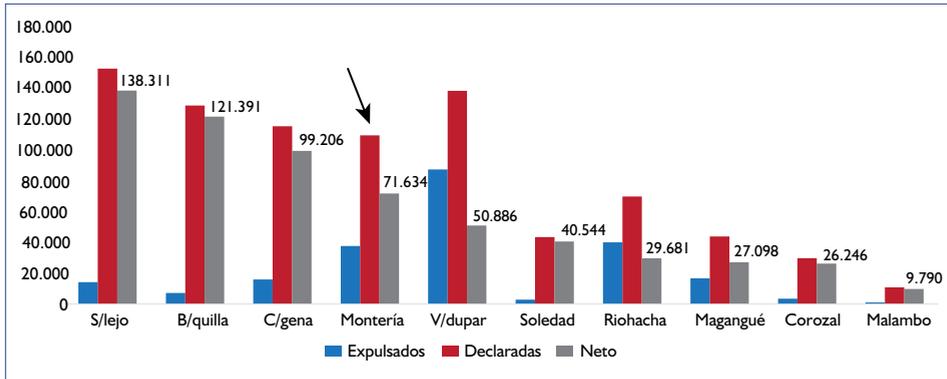
9 Adicionalmente, hay que señalar que al corte de 2016 Montería es, con 17%, la segunda capital de la región Caribe que cuenta con la mayor población desplazada como proporción del tamaño de su población. La primera es Sincelejo, con casi 50% del total de su población. Le siguen en orden de importancia Valledupar (11%), y Cartagena y Barranquilla, con 10% cada una.

Gráfico 7. Pirámides de población en Montería: 1985, 2005 y 2020



Fuente: el autor con base en Dane-censos de población y proyecciones de población para el año 2020.

Gráfico 8. Población recibida, expulsada y neto producto del conflicto en Montería (a 2017)



Fuente: cálculos del autor con base en Unidad de Víctimas.

Foro Nacional Ambiental (anexo 1). De hecho, desde 1985 y hasta 2016, cada año la población local ha crecido, en promedio, a un ritmo del 2%, un registro similar al de Bogotá (de 2,1%), y más del doble que en ciudades como Barranquilla y Bucaramanga (anexo 1). El mayor envejecimiento de la población se observa en la caída de la contribución de la población de 0 a 14 años, que desde 1985 ha perdido once puntos porcentuales de participación, y el aumento de 1,8 veces de la población con más de 64 años en el mismo periodo (gráfico 7).

De estos hechos demográficos se desprenden al menos dos mensajes: el primero, la necesidad de implementar políticas que garanticen el goce efectivo de los derechos de los grupos en mayor desventaja a fin de lograr mayor eficiencia social de la inversión pública municipal. El segundo, derivado de aquel, se refleja en la reducción de la tasa de dependencia –las personas de la población inactiva que están a cargo de los integrantes del hogar que representan la fuerza laboral– que aumenta la presión demográfica sobre el mercado de trabajo.

Esta población joven, que se encuentra en fase de transición hacia la adultez, impone al gobierno local el desafío de aprovechar el potencial productivo ante la existencia de excedentes de mano obra en la forma de 'bono demográfico' (Espinosa y Alvis, 2013). Como se verá en la sección que analiza las desigualdades en capacidades y oportunidades, la inserción laboral de los jóvenes no ha satisfecho las expectativas que impone este reto.

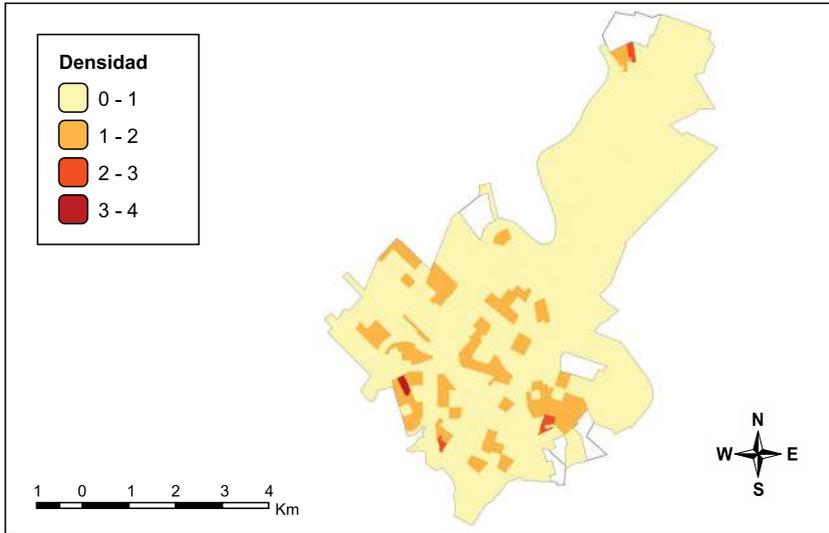
## Población en el espacio: la segregación urbana

El objetivo de esta sección es analizar y comprender la dimensión cuantitativa de la segregación espacial de la población en Montería, usando información del censo de población de 2005, y la estadística espacial y los sistemas de información geográfica. La atención se orienta a mostrar que los grupos étnicos, especialmente afrodescendientes e indígenas, residen en mayor proporción en zonas del territorio con bajas dotaciones de recursos indispensables para el desarrollo de las personas, como bienes públicos, infraestructura y conectividad. En ciudades como Cartagena, esta vulnerabilidad se acentúa por la mayor exposición a riesgos ambientales (Moser y otros; 2011; Ayala y Meisel, 2016). Estos factores combinados han limitado las oportunidades y profundizado las brechas sociales.

Los indicadores más comunes que se usan en el análisis de la segregación espacial urbana pertenecen a cuatro ramas: igualdad, concentración, exposición y centralización (Sabatini, 2006; Massey y Denton, 1988). El análisis del caso monteriano se enfoca en las dos primeras familias de indicadores, detallando en el caso de la primera medidas de segregación, similitud y desigualdad (mediante el coeficiente de Gini), y en el caso de la concentración, examinando la densidad de la población étnica en un área determinada. En el anexo 3 se explica la metodología que se sigue para el cálculo de estos indicadores de segregación espacial.

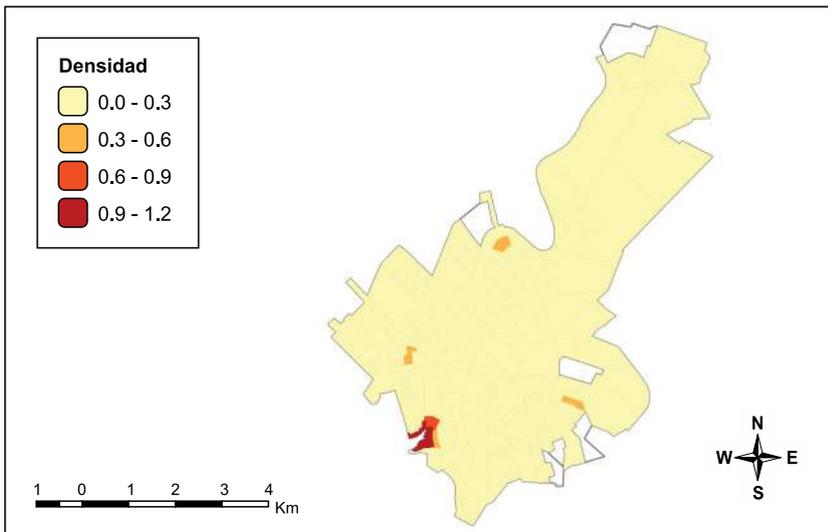
Una primera mirada muestra que la población afrodescendiente es mayor que la indígena como proporción de la población total de Montería. De hecho, según el Censo de población, la población afro representa el 4,5% de la población local, mientras que la indígena contribuye con 0,4% de la misma. Ambas participaciones son menores a los registros de Bogotá, Medellín y Cartagena. También se observa que la población afro está más dispersa (o menos concentrada) en el espacio urbano de Montería, donde ocupa principalmente el centro y sur del territorio, en particular, en la margen derecha del río Sinú (mapa 1). Por su parte, la población indígena se apuesta al sur de Montería, con un alto grado de concentración (mapa 2).

Mapa 1. Densidad de la población afrodescendiente en Montería (secciones), (personas/km<sup>2</sup>)



Fuente: el autor con base en Dane-Censo general 2005.

Mapa 2. Densidad de la población indígena en Montería (secciones), (personas/km<sup>2</sup>)



Fuente: el autor con base en Dane-Censo general 2005.

En todo caso, esta descripción es consistente con los mayores índices de segregación y disimilitud de la población indígena, tanto a escala de manzanas como de secciones (tabla 1). Tomando como ejemplo el análisis por manzanas, el índice de segregación de la población aborigen (0,827) indica que para lograr una participación igualitaria en cada espacio del territorio municipal habría que redistribuir el 82,7% de esta población.

Si bien la segregación espacial de la población afrodescendiente es menor, presenta índices superiores a los de ciudades como Cartagena y Barranquilla (tabla 2), y en términos absolutos (por tamaño de la población) supera a la indígena. Pese a la mayor segregación espacial de este último grupo, lo cierto es que se trata de dos poblaciones notoriamente rezagadas frente a los promedios urbanos. En particular, los indígenas cuentan con ingresos muy bajos y alta incidencia de trabajo informal, poco acceso a saneamiento básico (principalmente alcantarillado) y a vivienda propia (tabla 3). Por su parte, la población afrodescendiente disfruta de menores oportunidades de trabajo y padece una elevada incidencia de la informalidad.

**Tabla 1. Segregación espacial por raza en Montería (afrodescendientes e indígenas)**

Índices (manzanas y secciones)		Población afro	Población indígena
Por secciones	Segregación	0,253	0,525
	Disimilitud	0,253	0,457
Por manzanas	Segregación	0,576	0,827
	Disimilitud	0,576	0,830

**Tabla 2. Segregación espacial por raza en Montería y otras ciudades (afrodescendientes)**

Índice	Manzanas			Secciones		
	C/gena.	B/quilla.	Montería	C/gena.	B/quilla.	Montería
Segregación	0,465	0,638	0,576	0,326	0,467	0,253
Similitud	0,466	0,638	0,576	0,327	0,427	0,252
Gini (concentración)	0,628	0,837	0,753	0,441	0,601	0,352

*Fuente de las tablas 1 y 2: Espinosa y otros (2016), con base en Dane-Censo general 2005.*

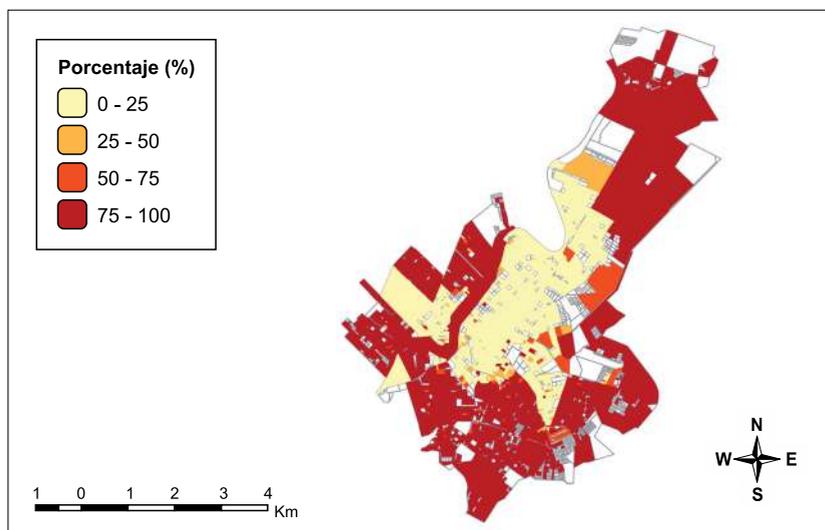
Tabla 3. Estructura de oportunidades y activos de las poblaciones étnicas en Montería, 2007

Etnia	Ingreso per cápita (\$ cortes.)	Tasa de dpleo. (%)	Acueducto (% cobert.)	Alcantar. (% cobert.)	Analfabet. (> 15 años)	Informalidad (% ocupados que no cotiza pensión)	Viv. propia (% hogares)
Indígena	411.802	5,4	94,6	17,3	17,5	85,7	44,4
Negro o mulato	516.686	13,2	93,1	16,6	8,5	76,1	60,7
Afrodescendiente	624.719	12,7	95,8	31,0	7,1	73,6	62,1
Promedio etnia	517.736	10,4	94,5	21,7	11,0	78,5	55,8
Promedio ciudad	622.627	11,0	95,7	30,1	7,0	77,6	62,1

Fuente: cálculos del autor con base en GEIH.

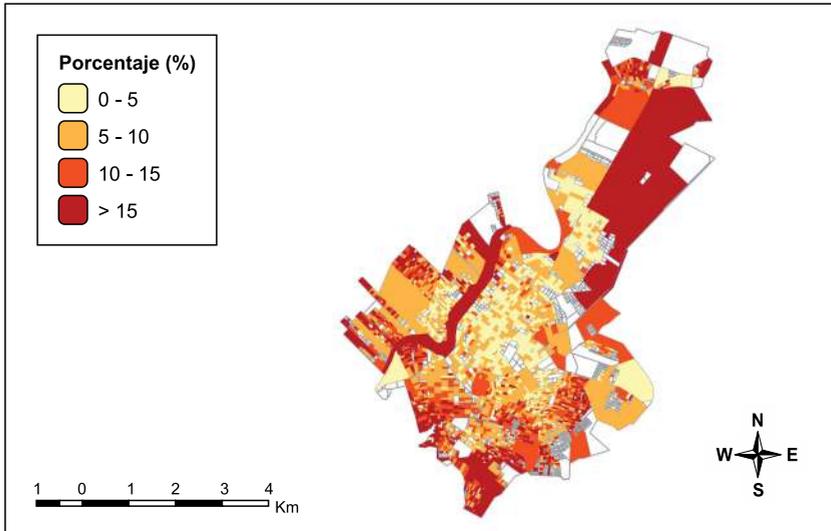
Como se muestra a continuación, tanto grupos indígenas como de afrodescendientes habitan en áreas del territorio monteriano históricamente con bajas dotaciones de servicios públicos, en especial déficit de alcantarillado, de capacidades básicas como la educación y donde el hambre tiene alta incidencia en la población (mapas 3 al 5). Una parte de este rezago se relaciona con que se hayan situado en la margen izquierda del río Sinú, la más rezagada en términos sociales del municipio.

Mapa 3. Porcentaje de población sin alcantarillado (manzanas)



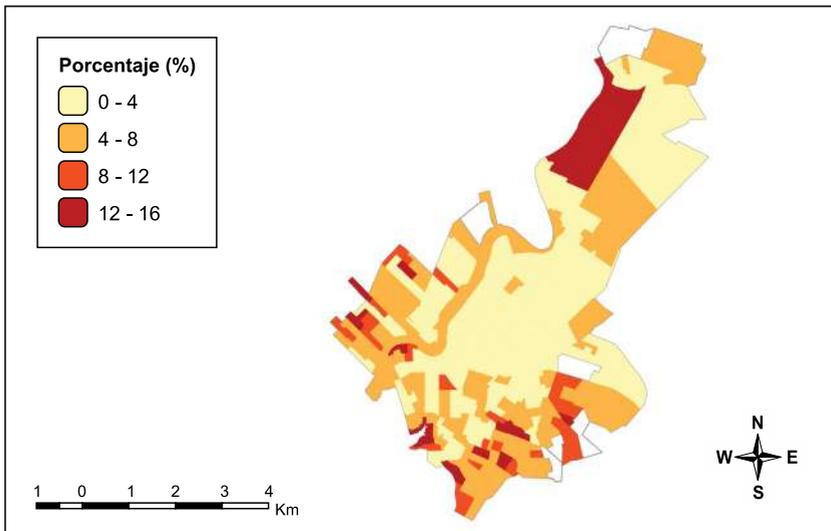
Fuente: el autor con base en Dane-Censo general 2005 y Espinosa y otros (2016).

Mapa 4. Porcentaje de la población analfabeta (manzanas)



Fuente: el autor con base en Dane-Censo general 2005 y Espinosa y otros (2016).

Mapa 5. Porcentaje de población que pasó hambre (secciones)



Fuente: el autor con base en Dane-Censo general 2005 y Espinosa y otros (2016).

## Las desigualdades en ingresos, activos, capacidades y oportunidades

En esta sección se examinan las desigualdades en Montería en el periodo comprendido entre 2007 y 2015. La desigualdad se examina en distintos espacios y bajo distintas perspectivas: bajo la noción tradicional, el interés se pone en la distribución del ingreso y los activos de la población; bajo el enfoque del desarrollo humano sostenible que sustenta este trabajo, la mirada se enfoca en las capacidades de las personas y la estructura de oportunidades que determinan que sus logros sean efectivos y se mantengan.

Como se explicó al inicio del trabajo, uno de los avances más notorios en Montería es la reducción de la tasa de desempleo y en especial de la pobreza por ingresos. Por esta razón, en este trabajo adicionalmente se plantea que las capacidades y la estructura de oportunidades guardan una estrecha relación con la situación de pobreza de quienes habitan el territorio, para lo cual se realiza un ejercicio empírico para establecer qué aspectos –de las personas y los hogares, al igual que de su entorno ambiental– son relevantes para explicar la probabilidad de ser pobres de los monterianos. Ambos análisis ofrecen elementos que ayudan a entender de mejor forma los resultados de los procesos de desarrollo humano a escala local, y suministran insumos que sustentan el tipo de intervención que se proponen en la última sección del documento.

Se utilizan los datos de Montería obtenidos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), y se inicia el análisis con la premisa de que la brecha de ingresos, capacidades y activos existente entre personas y familias locales es sustancial y no ha permitido reducir más la pobreza ni favorecer el acceso equitativo a oportunidades a toda la población. Es decir, el desarrollo que implique el logro de las capacidades humanas debe evidenciarse en un proceso de procurarlas de manera equitativa, participativa y sostenible (Espinosa y Alvis, 2013). Como plantea Sen (1999), la equidad y la libertad son características instrumentales y constitutivas del desarrollo. En tal virtud, la desigualdad se considera cuello de botella para la reducción de la pobreza y la promoción del crecimiento económico, por lo que las políticas públicas

deben orientarse a la reducción de las inequidades en la distribución del ingreso, de la propiedad y de otros activos<sup>10</sup>.

Como se observó en la segunda sección (gráfico 1), el coeficiente de Gini ha disminuido significativamente en Montería en los últimos años, mostrando la mayor reducción entre las trece principales ciudades del país. Este resultado se observa en el agregado, sin embargo, puede suceder que las diferencias aumenten o se mantengan dentro del territorio, o que, por el contrario, los ingresos de los grupos más rezagados crezcan más de prisa que los grupos con renta más alta. Por ello, el siguiente ejercicio se orienta a observar las diferencias en los ingresos de la población, en algunos de los activos más importantes para el desarrollo humano, y en un sentido más general, en las brechas de capacidades y oportunidades que existen entre los grupos más aventajados y los más rezagados de la ciudad.

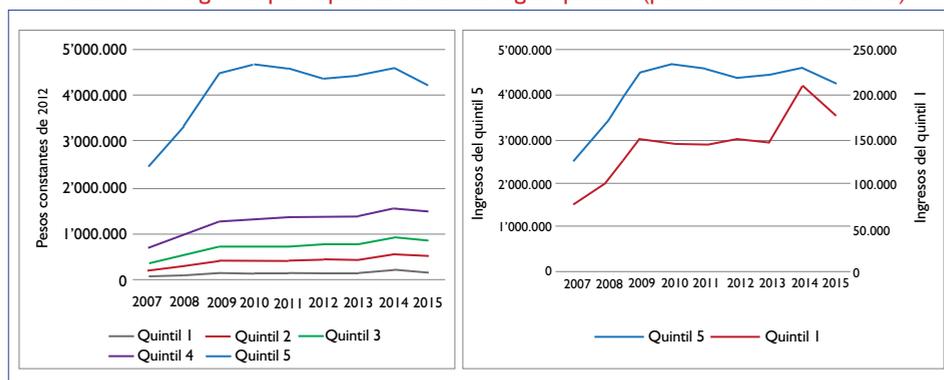
Como se evidencia, en Montería existe una marcada distancia entre los ingresos de la quinta parte de más bajo ingreso (quintil 1) y la más alta (quintil 5) (gráfico 8.1., izquierda). No obstante, la primera quinta parte –que tiene ingresos similares al umbral que define la población en pobreza extrema– presentó un aumento notable de su renta: entre 2007 y 2015 su ingreso real promedio creció, cada año, 11% (gráfico 8.1., derecho, para observar el fuerte aumento). Igual comportamiento registraron los quintiles 2 y 3, cuya renta –descontada la inflación– aumentó 12% y 11%, respectivamente. Esto demuestra que la caída del coeficiente de Gini obedeció a una acelerada convergencia de los ingresos, una situación deseable en la que la renta de los más pobres crece muy por encima del ingreso de la población con más ingresos.

En adición a lo hallado con la renta, estas brechas se reflejan en el acceso a bienes y servicios básicos como la educación y en la posesión de activos y

---

10 En este trabajo se asumen la desigualdad y la inequidad en el sentido de Corrado Gini. Para Gini: “Igualdad y desigualdad son conceptos estadísticos; equidad e inequidad son conceptos éticos o morales. Los primeros sirven para describir una realidad, los segundos para calificarla”. Entrevista de Juan Carlos de Pablo a Corrado Gini, publicada en el diario *La Nación*, el 15 de abril de 2012.

Gráfico 8.1. Ingresos per cápita en Montería según quintiles (pesos constantes de 2012)



Fuente: cálculos del autor con base en Dane-GEIH e IPC.

una composición del hogar adecuada, indispensables para salir de múltiples trampas de pobreza (tabla 4). En la capital de Córdoba existen considerables diferencias de ingresos en los extremos de la distribución (décima parte de ingreso más alta frente a la más baja), siendo incluso notorias entre los grupos sociales de renta más elevada (deciles 9 y 10).

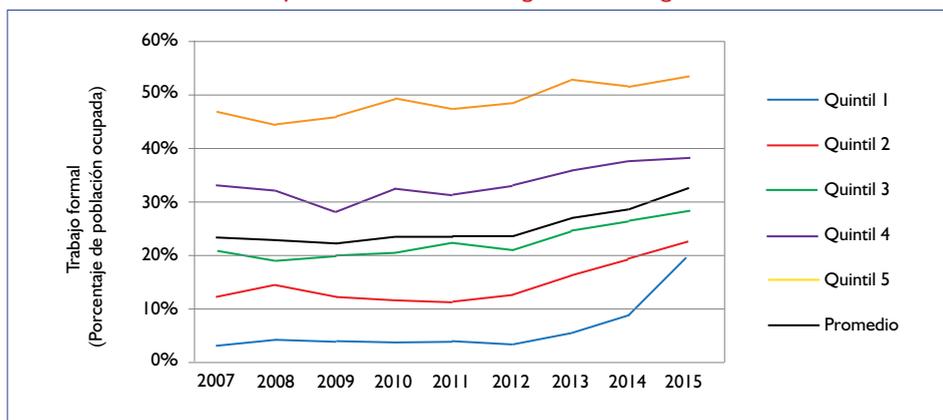
Aunque esta diferencia en el ingreso más alto y bajo es menor que en ciudades como Cartagena (Espinosa y Alvis, 2011), son mayores que las observadas en el agregado de las trece principales ciudades y áreas metropolitanas

Tabla 4. Concentración de activos y oportunidades en Montería, 2015

Decil de ingreso (1: más bajo; 10: más alto)	Ingreso per cápita	Participación en el ingreso total (%)	Relativo (decil 10/x)	Analfabet. (%)	Educación (años promedio)	Tamaño del hogar	Informalidad (%)	Tasa de dependencia
1	52.518	0,52	122	7,1	9,49	3,82	71,03	0,78
2	325.499	3,59	20	9,5	8,22	5,38	86,18	0,72
3	487.149	4,77	13	8,7	8,53	5,39	79,17	0,62
4	644.899	6,37	10	6,7	8,85	4,97	75,93	0,56
5	825.163	7,79	8	6,8	9,14	4,9	75,40	0,44
6	1'074.011	8,84	6	5,5	9,51	4,74	67,95	0,44
7	1'379.295	9,35	5	3,8	9,98	4,56	61,79	0,42
8	1'856.970	12,61	3	3,4	10,44	4,57	61,50	0,37
9	2'770.581	15,90	2	3,2	11,11	4,52	54,54	0,36
10	6'409.696	30,20	1	1,2	12,8	4,58	39,19	0,31
Promedio	1'582.578			5,6	9,81	4,743	67,27	0,502

Fuente: cálculo del autor con base en Dane-GEIH.

Gráfico 9. Trabajo formal en Montería según nivel de ingreso, 2007-2015



Fuente: cálculos del autor con base en Dane-GEIH.

(anexo 5). Según se observa en la tabla 6, la dura carga que tienen que asumir las familias más pobres es por partida doble: por hogares con más miembros (de más de cinco personas en algunos deciles), y por más integrantes inactivos a cargo de la fuerza de trabajo.

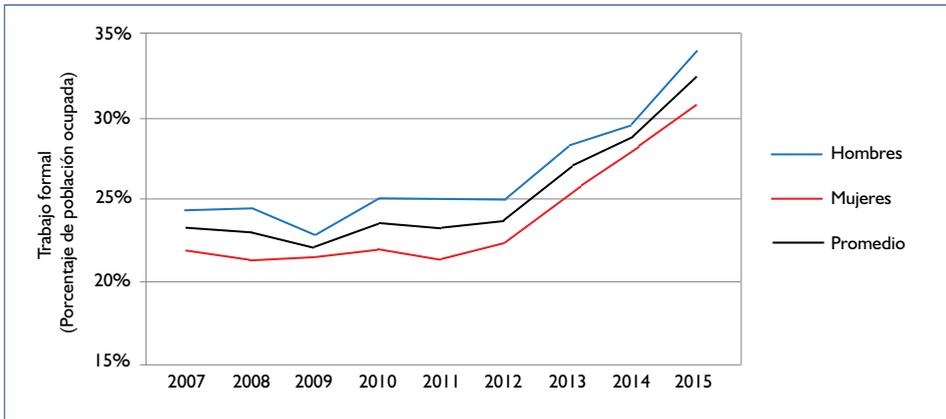
Las desigualdades igualmente se manifiestan en el trabajo formal, entendido como el porcentaje de la población ocupada que cotiza pensiones (gráfico 9). Por una parte, los hombres han logrado insertarse en mejores condiciones que las mujeres (gráfico 10), y por la otra, en medio de la tendencia media a aumentar el trabajo formal en la ciudad, aún los grupos de población más pobres, en especial si son mujeres, cuentan con un bajo porcentaje de empleo de calidad (gráficos 11 y 12).

Un análisis más detallado de las desigualdades muestra las fuertes brechas que aún existen en la educación en Montería, especialmente entre los grupos más pobres y los de mayor ingreso de la población. No obstante, estas brechas observan un resultado deseable: la convergencia (o igualación) en la escolaridad de hombres y mujeres, hecho que se evidencia a partir de 2013 (gráficos 13 y 14, anexo 5).

Un aspecto adicional –que no menos importante– de las desigualdades se refiere a las oportunidades económicas de la población. Existen –aunque

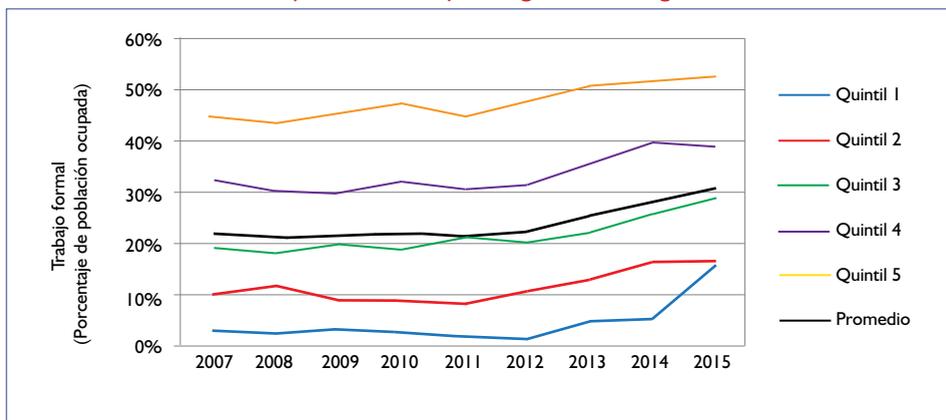
se vienen reduciendo– fuertes brechas en la tasa de desempleo según niveles de ingreso, a favor de los hombres y de los adultos mayores de 40 años, y en perjuicio de las oportunidades de mujeres y jóvenes (gráficos 15 al 17, anexo 5). Incluso, estas brechas se presentan cuando se considera el desempleo de larga duración, que representa una quinta parte del total del desempleo de los más pobres (gráfico 18 del mismo anexo).

Gráfico 10. Trabajo formal en Montería según sexo, 2007-2015



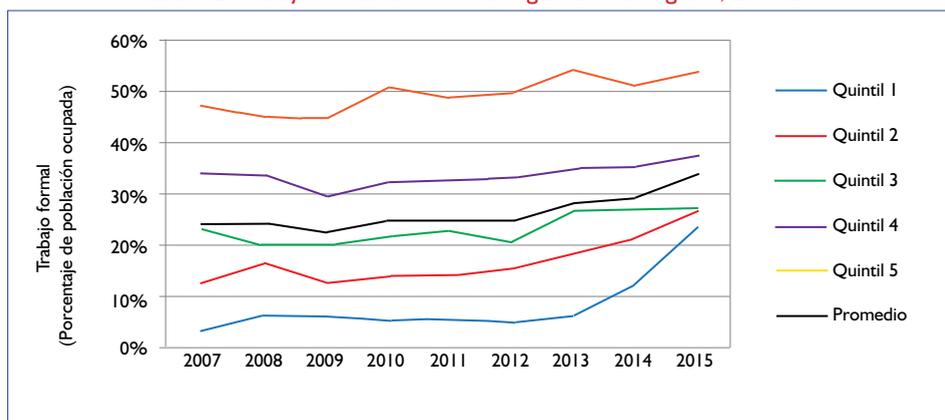
Fuente: cálculos del autor con base en Dane-GEIH.

Gráfico 11. Trabajo formal en mujeres según nivel de ingreso, 2007-2015



Fuente: cálculos del autor con base en Dane-GEIH.

Gráfico 12. Trabajo formal en hombres según nivel de ingreso, 2007-2015



Fuente: cálculos del autor con base en Dane-GEIH.

Por último, se debe considerar la persistencia de las desigualdades en la posesión de ciertos activos claves para el desempeño económico de los grupos en mayor desventaja. A pesar de la mayor construcción de vivienda levantada en los estratos bajos (1 y 2) de Montería entre 2010 y 2013, el porcentaje de hogares propietarios en estas franjas de la población se estancó alrededor del 54% de los hogares. Una razón de por qué el *boom* de la construcción de vivienda VIS y VIP no ha tenido mayor impacto radica en el hecho de que este ha venido a reponer el déficit histórico de vivienda y el aumento de población y hogares por las razones planteadas en la segunda sección.

Al lado de la aún persistente desigualdad en las oportunidades económicas, Montería aún presenta desigualdades considerables en la cobertura de alcantarillado (gráfico 22, anexo 5). A pesar de la considerable inversión pública destinada en los últimos años, la diferencia en la cobertura entre los grupos más pobres (quintil 1) y los de mayor ingreso (quintil 5) es de casi 30 puntos porcentuales a favor de los últimos. Como se hace manifiesto, Montería aún ostenta un rezago frente al resto de ciudades colombianas con las cuales se compara en este trabajo (anexo 6).

Por último, la propiedad y el acceso de la población a ciertos activos que potencian capacidades y oportunidades, y mejoran el funcionamiento de las

personas dentro de la ciudad, como el internet, computadores, bicicletas y motocicletas, también evidencian la constreñida estructura de oportunidades (gráficos 23 a 27). En perspectiva, ante el escenario de implementación de los planes de desarrollo actual y futuros, el cumplimiento del Plan maestro de cambio climático Montería ciudad verde 2019 y del Plan de acciones sostenibles a 2032, al igual que del Sistema estratégico de transporte público Montería amable, intervenir para estimular la tenencia y acceso a este conjunto de activos es indispensable para cambiar el estado actual de desigualdades y mejorar el bienestar colectivo de los monterianos.

Resumiendo, las aún notorias desigualdades en el ingreso (la más amplia de todas las consideradas) y en un conjunto de capacidades, oportunidades y activos para aprovecharlas, evidencian los resultados incompletos y discontinuos del proceso de desarrollo humano a largo plazo de Montería, una urbe que aún enfrenta grandes retos como la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad de su población.

### ¿Qué explica la pobreza en Montería?

En este trabajo la pobreza ocupa –y de hecho sugiere que tenga– un lugar central para identificar los efectos de las desigualdades y los retos de las políticas (públicas y privadas) que implican la sostenibilidad en el territorio de Montería. Hay una razón adicional, de corte empírica, que valida esta escogencia de la pobreza: según Meisel y Ayala (2016), la exclusión social en las ciudades colombianas está primordialmente asociada a la pobreza y la pobreza extrema, y a la presencia de grupos étnicos. En un escalafón construidos por estos autores, Montería resultó ser la tercera ciudad con mayor exclusión social, después de Cúcuta y Cartagena (p. 25)<sup>11</sup>. Por ello, reducir la pobreza significa avanzar en la inclusión en un sentido amplio.

---

11 Estos autores adoptan la definición de exclusión de Levitas y otros (2007), según la cual se trata de “un proceso multidimensional que involucra la falta de acceso a recursos, bienes y servicios, la privación de derechos y la inhabilidad para participar en las actividades económicas, sociales, culturales o políticas que se encuentran disponibles para la mayoría de la población” (Levitas, y otros, 2007).

Por ello es necesario conocer los factores que explican la pobreza en los habitantes de Montería, para lo cual se utiliza un modelo probabilístico tipo *probit* (tabla 5 y anexo 7). Este modelo captura el efecto de variables cualitativas asociadas a características de personas y hogares, que aumentan (o reducen) el riesgo de ser pobre. La aplicación de este esquema de análisis permite examinar cómo las distintas situaciones de la sociedad monteriana han influido en el tipo de vida que llevan las personas. En teoría, por ejemplo, el sexo del jefe del hogar permite explicar si hombres y mujeres acceden equitativamente a las oportunidades laborales, y en esa medida, se podrá entender cómo esta característica aumenta el riesgo de caer en la pobreza de cualquiera de los integrantes del hogar.

**Tabla 5. Resultados de la estimación del modelo probit (efectos marginales), 2008, 2012, 2014**

Variable/año de análisis	2008	2012	2014
<b>VARIABLES DEL HOGAR Y DEL JEFE</b>			
Presencia de niños menores de seis años	0,015***	0,004***	0,001***
Edad del jefe del hogar	0,001*	0,001***	0,0001***
Edad del jefe ( $\wedge^2$ )	-0,000	-0,000***	-0,000***
Escolaridad del jefe (años de educación)	-0,000***	-0,000***	-0,000***
Sexo del jefe (1=hombre; 0=mujer)	0,001	0,000	0,000*
Trabajo del jefe (1=informal; 0=no informal)	0,012***	0,001**	0,001***
Jefe ocupado	-0,040***	-0,009***	-0,003***
Jefe inactivo	0,009**	0,002**	0,000
Jefe empleado particular	-0,002	0,000	-0,005*
Jefe empleado del gobierno	-0,009	-0,002***	-0,001**
Jefe empleado doméstico	0,002	0,001	-0,000
Jefe por cuenta propia	-0,002	0,001	-0,001*
Jefe patrón o empleador	0,009	0,001**	-0,001***
<b>VARIABLES LABORALES (OTRAS)</b>			
Desempleo de larga duración (todos)	0,008	0,001	0,001*
Número de ocupados en el hogar	0,019	0,004	0,0009
Ocupado en sector primario en el hogar (agropecuario + minas y canteras)	0,000	-0,000	-0,0003**
Ocupado en sector secundario en el hogar (industria + construcción)	-0,006***	-0,001**	-0,0002***
Ocupado en sector terciario en el hogar	-0,025***	-0,005***	-0,0016***
<b>POSESIÓN DE ACTIVOS</b>			
Financieros (ahorrando + haciendo inversiones + pagando seguros)	-0,019***	-0,002***	-0,001***
Activos productivos tecnológicos (teléfono fijo + internet + computador)	-0,002	-0,001***	-0,002***
Activos productivos en el hogar (nevera + estufa)	0,002	-0,001	0,001
Activos productivos de transporte (motocicleta + bicicleta + carro particular)	0,001	0,001	-0,001
Otros (vivienda propia)	0,0032*	0,0003	0,00002
<b>AMBIENTALES</b>			
Agua potable	-0,002	0,001	0,002
Alcantarillado	-0,009***	-0,002***	0,001
Nº de observaciones	26,997	25,084	25,116
R2 del conteo (% de observaciones bien clasificadas)	82,08%	85,66%	90,32%

\*  $p < 0,10$ .

\*\*  $p < 0,05$ .

\*\*\*  $p < 0,01$ .

Fuentes: cálculos del autor con base en Gran encuesta integrada de hogares, varios años.

Para este trabajo se estimaron tres modelos para determinar el peso explicativo del año escogido: 2008, 2012 y 2014. Cada periodo representa distintas condiciones económicas, sociales y ambientales en la ciudad (tabla 5). Por ejemplo, en 2008 se presenta la mayor pobreza del periodo, y la mayor tasa de desempleo para los miembros de la fuerza laboral de hogares vulnerables, para mujeres y jóvenes, en un contexto de desactivación económica local y nacional. El año 2012 puede representarse como la antesala (en términos de las iniciativas de política pública y el cambio del contexto socioeconómico) del mejor resultado de la reducción de la pobreza logrado en 2014.

Una primera conclusión (tabla 5) del ejercicio empírico confirma el carácter de estructural de algunos de los determinantes de la pobreza por ingreso en Montería. En particular, las variables laborales (ligadas al jefe del hogar, a la actividad económica que desempeñan y especialmente a la calidad del empleo) mantienen su relevancia explicativa en los distintos años analizados. Igual se puede afirmar de un conjunto de variables como la educación y la posesión de activos (productivos y financieros) que son vitales para reducir el riesgo de pobreza y vulnerabilidad de la población.

Esto último se hace evidente en 2008, un año caracterizado por la adversa situación económica de los hogares monterianos: los miembros del hogar donde se pudo ahorrar, invertir o asegurarse redujeron en 1,9 puntos porcentuales la probabilidad de ser pobres frente a aquellos hogares donde no se tomaron ninguna de las tres decisiones (tabla 5).

En cuanto a la posesión de activos financieros, las brechas existentes aún se mantienen a pesar de la mejor situación de los grupos más pobres, sin embargo, la capacidad de ahorro financiero de los hogares, vital para su recuperación económica, no ha podido consolidarse en el tiempo (gráfico 28, anexo 5)<sup>12</sup>.

---

**12** Se debe advertir que tanto la concentración del ingreso como la existencia de brechas en la posesión de activos financieros serían mayores si las encuestas de hogares incluyeran a las familias más ricas de Montería. El anexo 6 muestra que una persona

## Una propuesta para el desarrollo humano sostenible desde el enfoque de los derechos económicos<sup>13</sup>

A lo largo de este trabajo se ha identificado a la superación de la pobreza como el principal desafío del desarrollo de Montería en los tiempos del pos-conflicto. Estudios recientes como el Ayala y Meisel (2016) la muestran como el principal factor generador de exclusión social; otros estudios, en retrospectiva, señalan la compleja situación de pobreza de la ciudad en la primera mitad de los noventa (Garcés y Negrete, 2011) y en la segunda mitad de ese mismo decenio (Giraldo y Sofán, 2000), como resultado del desplazamiento masivo de familias por la violencia armada, y la incapacidad institucional y de su economía de brindar suficientes oportunidades a sus pobladores. Nuestro análisis de las secciones “Población en el espacio: la segregación urbana”, “Las desigualdades en ingresos, activos, capacidades y oportunidades” y “¿Qué explica la pobreza en Montería?” muestra el carácter central que adquieren en el territorio monteriano la ubicación espacial de la población, las capacidades de las personas y la estructura de oportunidades –como resultado de las desigualdades– como determinantes de la persistente pobreza de la ciudad.

Como se demostró, las desigualdades encontradas (analizadas por medio de brechas entre grupos humanos) en Montería son mayores en el espacio del ingreso que cuando se examinan en el espacio de las capacidades y de la posesión y acceso a activos indispensables para aprovechar las oportunidades en el mundo actual. No obstante, el análisis mostró la fuerte conexión de renta y capacidades, a pesar de que los grupos más pobres han sido los prin-

---

del quintil superior gana en promedio \$3,2 millones al mes. Realmente, este ingreso corresponde al de una familia de ingresos medios. La concentración también sería más elevada si las encuestas incorporaran de manera sistemática la posesión de activos en estas mismas familias ricas.

- 13** Esta sección se fundamenta en la experiencia que el autor tuvo en el diseño y puesta en marcha de la Política de inclusión productiva para la población pobre y vulnerable en Cartagena en los años 2009-2011. Para mayor información ver: PNUD (2010). *Política de inclusión productiva para población en situación de pobreza y vulnerabilidad*. Cartagena de Indias (Colombia).

cipales beneficiados –aunque su sostenibilidad es el segundo mayor reto– de la más reciente expansión económica y la acción pública de Montería.

A nuestro modo de ver, los procesos examinados en los últimos años son parciales y requieren un conocimiento más detallado de la población en situación de pobreza. Por ejemplo, se desconocen las estructuras y dinámicas demográficas propias de esta población vulnerable, así como su más reciente localización en el territorio. La segunda consideración es la gran volatilidad de la pobreza: en 2015 se registraron 111.000 personas por debajo de la línea de pobreza, 21.000 más que en 2014, el año con el más bajo registro histórico. Por su parte, el número de personas en situación de pobreza extrema aumentó en 3.000.

Esta variabilidad en los resultados, que riñe con la necesidad de hacer sostenibles los logros sociales de la ciudad –que ya se empiezan a perder en pobreza y oportunidades económicas– justifican una propuesta de política pública orientada al desarrollo económico incluyente y con enfoque de derechos, tendiente a garantizar los derechos económicos mediante el acceso a la propiedad y de otros activos productivos sin los cuales se restringe la generación de capacidades.

Esta política puede articularse a los grandes planes y programas ya existentes en la ciudad: por ejemplo, con el Sistema estratégico de transporte masivo para potenciar el impacto de la inversión pública en la generación de empleo e ingresos, y con el Plan maestro de cambio climático para reducir la vulnerabilidad ambiental del hábitat, una de las más persistentes trampas de pobreza extrema de la población. De hecho, aunque con menor extensión, aún subsisten en la ciudad asentamientos altamente vulnerables como Villa Jiménez, Villa Paz, Furatena, Nueva Belén y La Brígida, en la margen derecha del río Sinú, y en la margen izquierda sobresalen Los Colores, La Vid, El Níspero, El Poblado y La Turbina, asentamientos que requieren de intervenciones que permitan superar las causas estructurales de la pobreza.

Las políticas con enfoque de derechos tienen, según PNUD (2010), dos características:

1. Ponen en el centro del desarrollo el crecimiento personal y colectivo de los miembros de una sociedad, asumiendo que las personas son sujetos de derecho y no de necesidades que deben ser asistidos mediante servicios. En otras palabras, significa el logro de una autonomía efectiva de las personas para que dejen de depender de los servicios sociales del estado.
2. Exigen que las políticas y estrategias consideren de manera explícita una mirada poblacional y otra territorial para atender, en el primer caso, las características de las personas según su ciclo vital y la condición de género, etnia o discapacidad, así como su situación de pobreza o desplazamiento. Por su parte, la mirada territorial permite identificar las potencialidades y limitaciones locales y favorece la participación y empoderamiento de los actores en su territorio (p. 8). Esta mirada territorial también presupone el reconocimiento del carácter rural de Montería y la existencia de un conjunto de vulnerabilidades que superan lo ambiental, en particular, de orden demográfico, de capital humano y de violencia (PNUD, 2011) (anexo 10).

Al revisar el actual plan de desarrollo “Montería adelante”, se observa que este representa la expresión de una elección colectiva y con ello su carácter de contrato social de la sociedad monteriana (PNUD, 2010). Sin embargo, aunque el plan señala en sus fundamentos su compromiso con el desarrollo humano y el enfoque de derechos, en la línea de base no se cuenta con información pertinente.

Como quiera que esta política pretende garantizar las condiciones para una adecuada integración económica de la población más pobre y vulnerable, lo hallado en este trabajo permite identificar, en primera medida, la existencia de barreras a la inclusión productiva que evidencien un desarrollo económico inclusivo. Estas barreras se reflejan en:

- ♦ La vulneración de derechos al trabajo y la propiedad, y a otros que constituyen el mínimo vital de las personas, que tienen, como se vio, un componente de desigualdad espacial.

- ♦ Los aún bajos niveles de formación, que se reflejan en empleo precario, informalidad y acceso inadecuado a activos.
- ♦ La exclusión social y económica, reflejada en la escasa articulación de sectores como el turismo y el comercio, y del mejor posicionamiento de otros emergentes, como el cultural.

Lo hallado de igual manera sustenta la oportunidad de crear eslabones que:

1. Adecúen las capacidades por medio de estrategias de formación para el trabajo.
2. Permitan el acceso a activos y recursos productivos a partir de la profundización de los programas de vivienda y la intervención del mercado local de la microfinanciación, ampliando las garantías para los agentes.
3. Generen mayores oportunidades a través de empleo y emprendimientos.

A nuestro modo de ver, con las siguientes cuatro estrategias se puede empezar a desplegar una política pública que procure garantizar a medio y largo plazo los derechos económicos de los monterianos:

- ♦ *Estrategia 1. Fortalecimiento institucional.* Propendería a la creación de una instancia de gestión de los asuntos económicos del municipio (en la forma de una secretaría de desarrollo económico), que promueva alianzas público-privadas para la inclusión productiva y articule con los distintos sectores e instancias del gobierno local y de la sociedad civil. Hoy no se encuentra en la estructura municipal una instancia que promueva el desarrollo económico de la ciudad ni trabaje integralmente por la reducción de las brechas de distinto orden: las territoriales, las urbano-rurales, de género, entre otras.
- ♦ *Estrategia 2. Referenciación de la población en pobreza y vulnerabilidad hacia oportunidades de empleo y emprendimientos.* La principal acción de esta estrategia debe ser la creación de una instancia especializada en la referenciación y generación de oportunidades de empleo y autoempleo, de creación, fortalecimiento y consolidación de empresas, que se interese

por: capacitación y transferencia tecnológica, gestión de redes y prestación de servicios, y ampliar las oportunidades de vinculación productiva. Los modelos de Barcelona activa (Cataluña, España), Bogotá emprende y el Centro de Emprendimiento Pedro Romero (Cartagena), dan cuenta de una experiencia aprovechable para la implantación de este mecanismo.

- ♦ *Estrategia 3. Acceso a activos productivos.* Las acciones de esta estrategia deben apuntar a la consolidación de los programas de vivienda (VIS, VIP y de clase media) y la legalización de títulos de propiedad. La evidencia indica que la expansión de este tipo de vivienda se detuvo en los últimos años. Por el lado de los activos financieros, a ampliar la bancarización y el ahorro, y crear garantías para bajar los costos de la microfinanciación.
- ♦ *Estrategia 4. Producción de información para la toma de decisiones.* Las acciones deben apuntar a crear espacios de articulación universidad-estado-sociedad civil para el análisis y la evaluación permanente de las políticas públicas que tengan impacto en el empleo y la generación de ingresos. Igualmente, a la creación de una instancia de asesoría técnica para la toma de decisiones presidida por el alcalde del municipio, a fin de evaluar las políticas de inversión pública que aprovechen el efecto multiplicador del gasto público.

Esta política de inclusión productiva no podrá implementarse sin el necesario fortalecimiento de las finanzas públicas locales. Si bien Montería ha superado las causas estructurales que la llevaron a suscribir un convenio de desempeño con el Ministerio de Hacienda a principios del siglo veintiuno, y ha fortalecido la acción pública mediante reformas que procuran la justicia tributaria y la diversificación de las fuentes de inversión (por ejemplo, con la valorización), el municipio requiere de mayor músculo financiero propio para apalancar más inversión pública con carácter redistributivo. De hecho, a pesar de los mejores resultados en el recaudo, la capacidad fiscal propia no experimenta mejoras sustanciales (anexos 8 y 9).

Esta necesidad se hace aún más pertinente si se confronta la estructura de la inversión pública local con las necesidades que impone la sostenibilidad, que no reflejan las apuestas productivas novedosas –como la agroindus-

tria y las industrias culturales y creativas– de la sociedad monteriana por las estrategias de desarrollo humano local (anexo 11).

En este sentido, y en resumen, en el actual escenario de posconflicto la sociedad local debe estar preparada para superar las causas estructurales que están en la base de la existencia del mismo conflicto, y afrontar los retos que demanda la mayor integración social y económica de los flujos de población que vendrán a la ciudad como resultado de su notoria transformación urbana.

## Referencias

- AYALA, J. Y A. MEISEL. 2016. “La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena”. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. 246. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República, seccional Cartagena. Cartagena de Indias.
- DE PABLO, JUAN C. 2012. Entrevista a Corrado Gini “Inequidad y desigualdad no significan lo mismo”. *La Nación*, 15 de abril. Buenos Aires.
- ESPINOSA, A. Y J. ALVIS. 2011. “Cartagena de Indias y los retos de la seguridad humana. Diagnóstico para una agenda de gobierno en la segunda década del siglo XXI”. *Economía&Región*. 5 (2). Instituto de Estudios para el Desarrollo (Ide), Universidad Tecnológica de Bolívar. Cartagena.
- . 2013. *Pobreza rural y desarrollo humano en Cartagena de Indias*. Equion Energy-Laboratorio Iberoamericano de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo (I+id)/Instituto de Estudios para el Desarrollo (ide), Universidad Tecnológica de Bolívar. Cartagena.
- GARCÉS, M. Y L. JARAMILLO. 2016. “Avenida Ronda del Sinú: entre espacios y significados”. *Revista Luna Azul*. 44. doi: 10.17151/luaz.2017.44.15. Recuperado de <http://200.21.104.25/luazul/index.php/component/content/article?id=236>
- GARCÉS, M. Y V. NEGRETE. 2011. *Cultura política y participación en Montería, 2006-2008*. Fundación del Sinú-Universidad del Sinú Elías Bechará Zainúm. Montería.

- GARCÉS, JOSÉ L. 2003. “Montería: 266 años en pos de una esperanza”. *Noventaynueve Revista de Investigación cultural*. Corporación Cultural Noventaynueve. Cartagena de Indias.
- GIRALDO, M. Y A. SOFÁN. 2000. “Montería, de espaldas al Sinú”. En A. Abello y S. Giaino. 2000. *Poblamiento y ciudades del Caribe colombiano*. Fonade-Observatorio del Caribe Colombiano-Universidad del Atlántico. Cartagena de Indias.
- LEVITAS, R., C. PANTAZIS, E. FAHMY, D. GORDON, E. LLOYD Y D. PATSIOS. 2007. *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. University of Bristol. Bristol. Citado en Ayala y Meisel (2016).
- MASSEY, D. Y N. DENTOS. 1988. “The Dimensions of Residential Segregation”. *Social Forces*. 67 (2).
- MOSER, C., A. STEIN Y OTROS. 2011. “Planificación de activos para la adaptación al cambio climático en el barrio Policarpa Salavarrieta (Cartagena de Indias, Colombia)”. Informe final. Global Urban Research Centre (Gurc) de The University of Manchester, Agenda Universitaria contra la Pobreza (Aupo)/Laboratorio Iberoamericano de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo (I+id)/Instituto de Estudios para el Desarrollo (Ide), Universidad Tecnológica de Bolívar. Cartagena.
- PNUD. 2010. *Política de inclusión productiva para población en situación de pobreza y vulnerabilidad*. Cartagena.
- . 2011. *Colombia rural 2011. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD. Bogotá.
- SABATINI, F. 2006. “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SEN, A. 1999. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Bogotá.
- UNESCO. s. f. “Desarrollo sostenible”. En <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/>. Recuperado el 25 de febrero de 2017.

UNIDAD DE DESARROLLO ECONÓMICO. 2010. *Exposición de motivos. Proyecto de reforma al estatuto tributario, acuerdo 041 de 2006*. Secretaría de Hacienda Distrital. Cartagena de Indias.



Foto: Óscar García, Universidad de Córdoba.

## Anexos

### Anexo I. Población de Montería y otras ciudades colombianas (comparativo), 1985-2020

Ciudad	1985	1993	2005	2016	2020	1985-1993 (%)	1993-2005 (%)	2016-2005 (%)	1985-2016 (%)
Medellín*	1'535.955	1'793.491	2'214.494	2'486.723	2'569.007	2,2	3,4	1,2	1,6
B/quilla.	926.971	1'072.677	1'146.498	1'223.616	1'239.518	2,1	2,0	0,7	0,9
Bogotá*	4'225.649	5'413.484	6'840.116	7'980.001	8'380.801	3,6	4,5	1,6	2,1
C/gena.*	554.093	725.072	893.033	1'013.389	1'057.445	3,9	4,4	1,3	2,0
Valledupar	195.314	260.034	354.582	463.219	503.453	4,2	5,6	2,7	2,9
Montería*	249.406	304.420	379.094	447.668	471.664	2,9	3,9	1,7	2,0
Riohacha	85.656	100.834	167.886	268.712	304.925	2,4	6,3	4,8	3,9
S. Marta	233.267	322.785	415.404	491.535	524.202	4,7	5,4	1,7	2,5
Sincelejo	142.152	184.499	237.639	279.031	294.650	3,8	4,8	1,6	2,3
B/manga.*	402.840	465.485	516.460	528.269	528.480	2,1	2,3	0,2	0,9
Colombia	30'802.221	36'207.108	42'888.592	48'747.708	50'911.747	2,3	3,1	1,3	1,5

\* Ciudades analizadas por Fescol-Foro Nacional Ambiental.

*Fuente:* el autor con base en Dane-censos de población y proyecciones de población para los años 2016 y 2020.

## Anexo 2. Población urbana afrodescendiente e indígena en algunas ciudades colombianas, 2005

Ciudad	Población afro (miles)	Población indígena (miles)	Porcentaje de población afro	Porcentaje de población indígena
Cartagena*	281,4	1,36	33,2	0,2
Barranquilla	162,9	0,87	10,4	0,1
Montería*	12,8	1,26	4,5	0,4
Cali	547,8		25,8	
Bogotá*	97,9		1,5	
Medellín*	198,5		6,3	

\* Ciudades analizadas por Fescol-Foro Nacional Ambiental.

Fuente: Espinosa y otros (2016) con base en Dane-Censo general 2005.

### Anexo 3. Metodología de estimación de los índices de segregación ( $I_s$ ) y disimilitud ( $I_D$ )

El índice de segregación ( $I_s$ ) mide la distribución de la población afrodescendiente o indígena en el espacio urbano. El índice de segregación varía entre cero y uno, aunque también se expresa en porcentajes. Cuando se acerca a cero significa que la segregación es baja porque la población afro o indígena está igualmente distribuida en las unidades del espacio territorial (manzanas, secciones o barrios). Un valor cercano a uno refleja una distribución muy desigual de la población y muestra un escenario de máxima segregación espacial del grupo poblacional analizado.

$$\text{El } I_s \text{ se define así: } I_s = 1/2 \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{t_i - x_i}{T - X} \right|; 0 \leq I_s \leq 1 \quad (1)$$

Donde  $x_i$  es la población del grupo examinado, en nuestro caso, la afrodescendiente o indígena, en la manzana o sección censal  $i$ ,  $X$  la población total afrodescendiente o indígena en Montería,  $t_i$  la población total en la sección censal  $i$ , por su parte  $T$  es la población total de la ciudad en 2005, y  $n$  el número de manzanas o secciones del municipio.

Según (1), una interpretación alternativa del  $I_s$  es que permite conocer en cada unidad espacial analizada la diferencia existente entre la proporción de personas del grupo afrodescendiente o indígena ( $X$ ) y la parte restante de la población. Si el espacio analizado son manzanas, un  $I_s$  igual a cero indica que en todas las manzanas hay la misma proporción entre el grupo afro o indígena y el resto de población. Un segundo examen a la segregación consiste en determinar en un espacio particular qué tanto se parece proporcionalmente la población afro e indígena a la población que no se identifica como tal, en este caso, blancos. Este indicador es el índice de disimilitud ( $I_D$ ) propuesto por Duncan (1955), que se define como:

$$I_D = 1/2 \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{y_i}{Y} \right| \quad 0 \leq I_D \leq 1 \quad (2)$$

En (2)  $y_i$  representa el número de personas del grupo no afro ni indígena en cada sección censal (manzanas y secciones), en tanto que  $Y$  el total de esta población. Cuando el índice de disimilitud es cero, el grupo afro o indígena está repartido de forma igual en cada unidad espacial examinada frente al resto de la población. En este caso una disimilitud muy baja se asocia a una mínima segregación de la población, y una muy alta (cercana a uno) refleja una segregación elevada. Cuando se expresa en porcentajes, el  $I_D$  indica a proporción de la población que debe cambiar de unidad residencial para que su distribución sea igual en toda la ciudad.

#### Anexo 4. Distribución del ingreso y de activos en las principales trece ciudades colombianas, 2015

Decil ingreso	Ingreso per cápita	Participación en el ingreso (%)	Relativo (10/x)
1	90.650	0,0	81
2	178.673	1,6	41
3	440.775	4,0	17
4	646.219	5,6	11
5	875.196	7,6	8
6	1'165.477	8,2	6
7	1'497.666	10,1	5
8	2'025.231	12,6	4
9	3'019.167	15,8	2
10	7'302.379	34,4	1
Promedio	1'724.143		

*Fuente:* el autor con base en Dane-GEIH.

### Anexo 5. Desigualdades en capacidades, oportunidades y activos en la población de Montería, 2007-2015\*

Gráfico 13. Años de educación según niveles de ingresos, 2008-2015

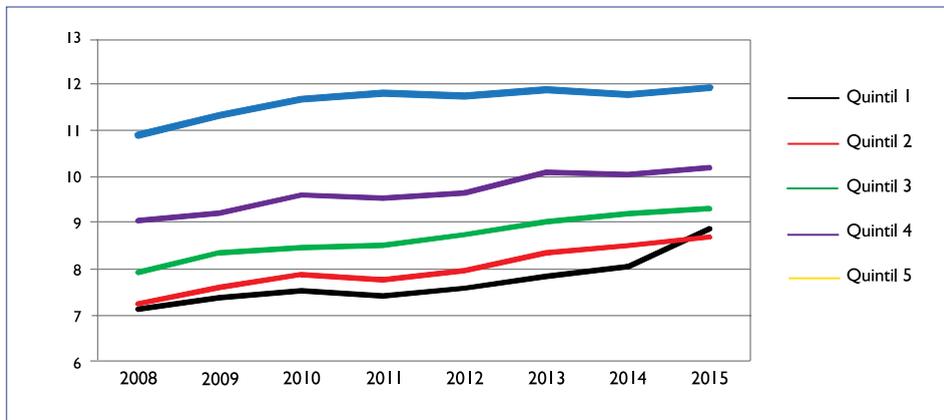
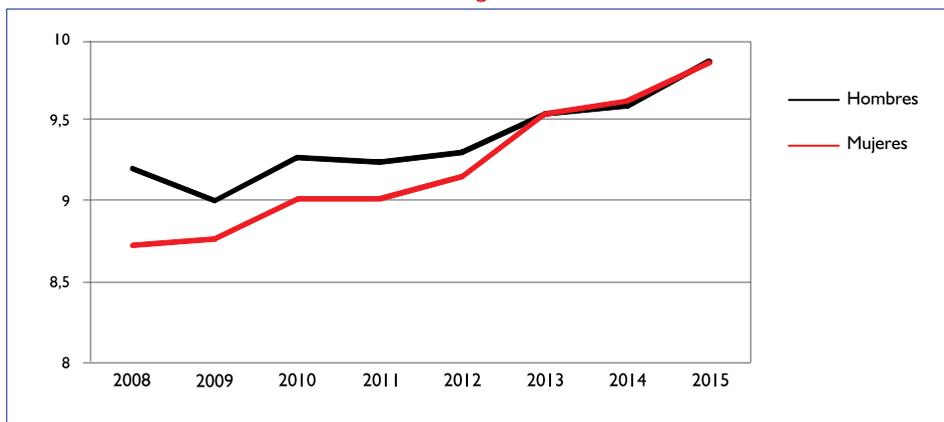


Gráfico 14. Años de educación según sexo en Montería, 2008-2015



\* Fuente de los gráficos 13 a 28: el autor con base en Dane-GEIH.

Gráfico 15. Tasa de desempleo por quintiles de ingreso en Montería, 2007-2015

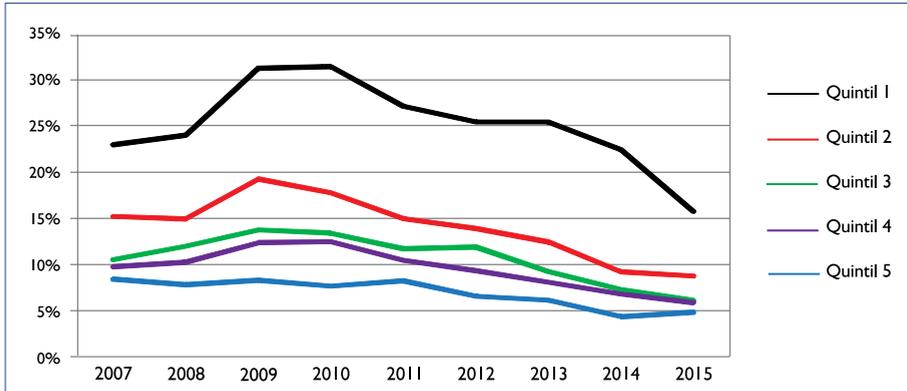


Gráfico 16. Tasa de desempleo según sexo en Montería, 2007-2015

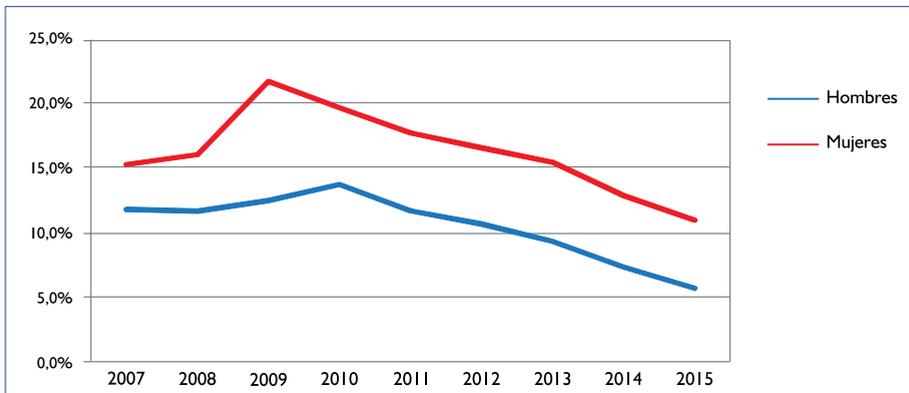


Gráfico 17. Tasa de desempleo en jóvenes (21-30 años) y adultos (más de 40) en Montería, 2007-2015

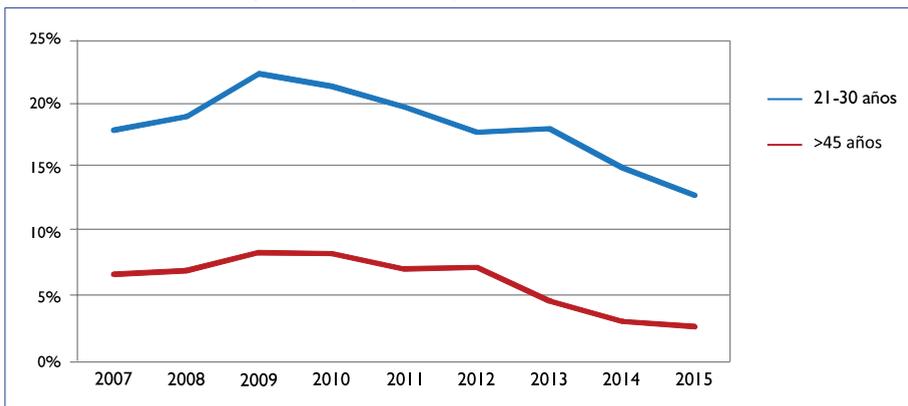


Gráfico 18. Desempleo de larga duración (mayor a 6 meses) en Montería según sexo, 2007-2015

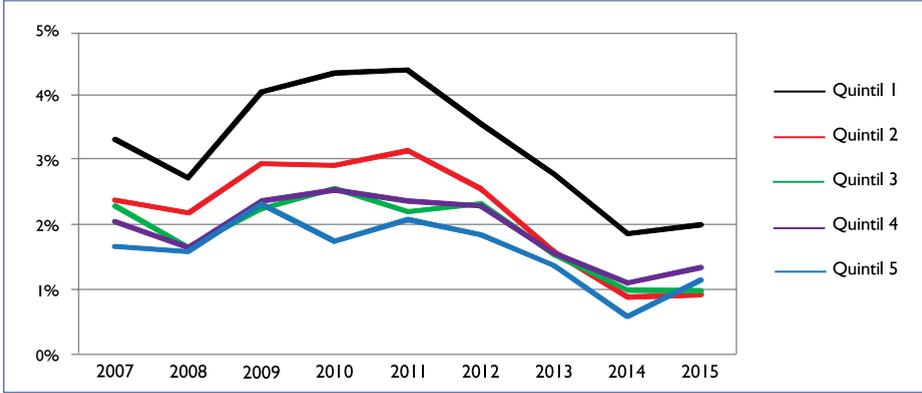


Gráfico 19. Empleo de calidad en Montería según quintiles de ingresos, 2007-2015

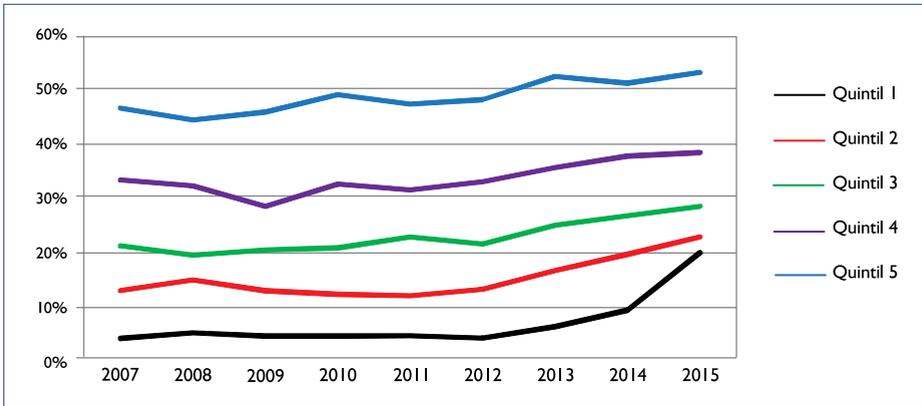


Gráfico 20. Empleo de calidad en Montería según sexo, 2007-2015

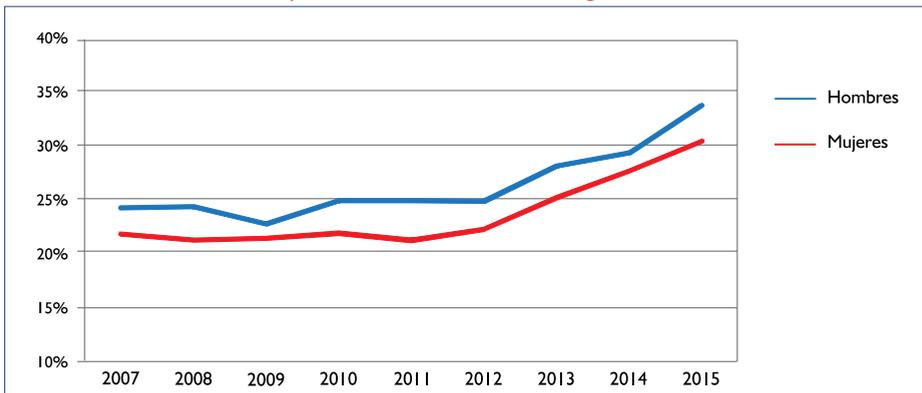


Gráfico 21. Vivienda propia según quintil de ingreso en Montería, 2007-2015

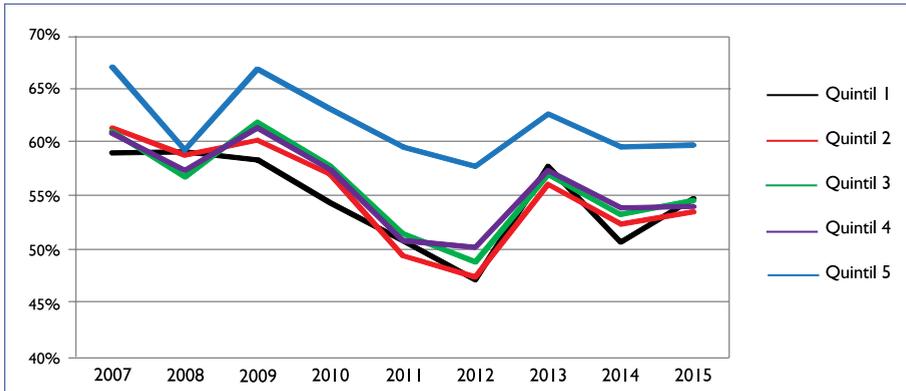


Gráfico 22. Cobertura de alcantarillado según niveles de ingreso en Montería, 2007-2015

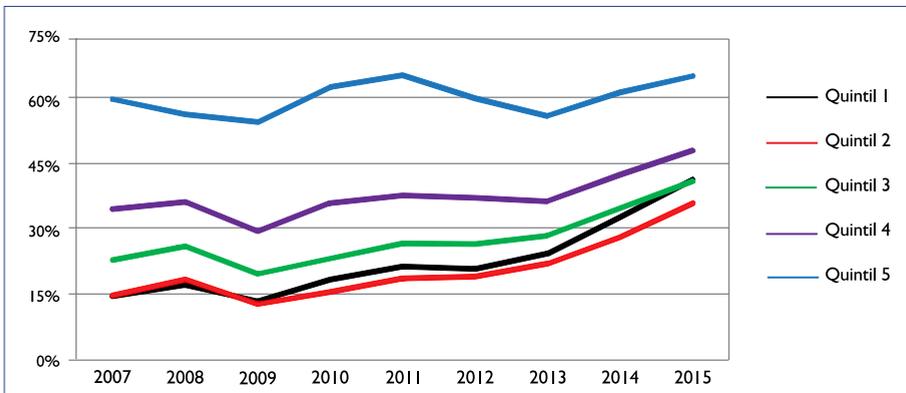


Gráfico 23. Porcentaje de hogares con computadores en Montería según nivel de ingreso, 2007-2017

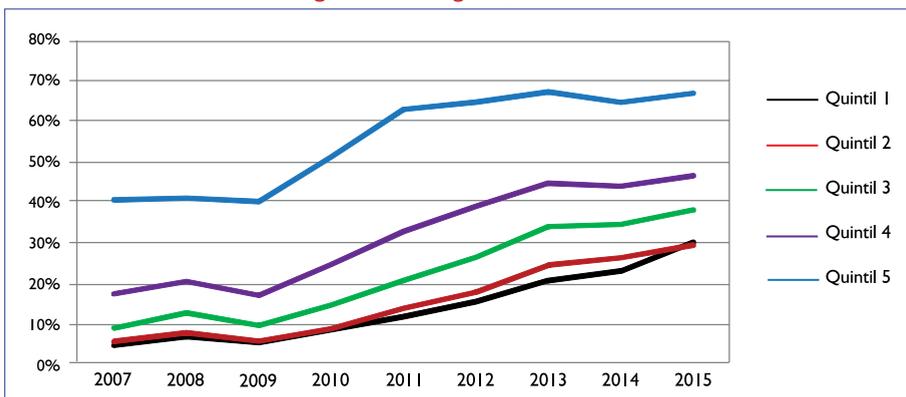


Gráfico 24. Porcentaje de hogares con acceso a Internet en Montería según nivel de ingreso, 2007-2017

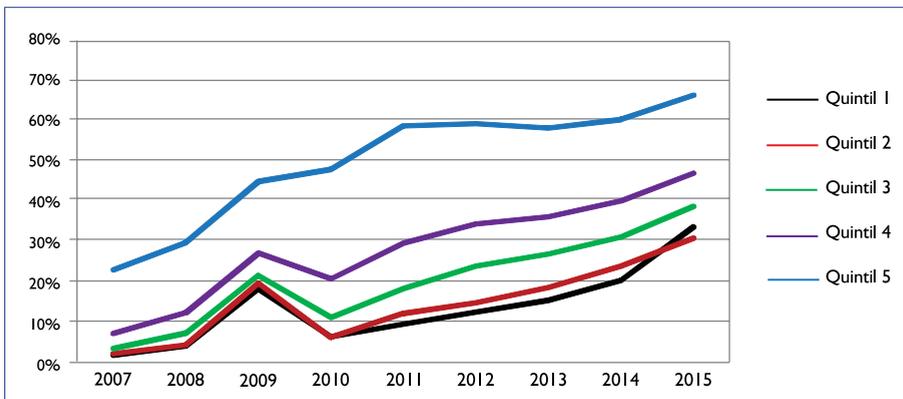


Gráfico 25. Porcentaje de hogares con bicicletas en Montería según nivel de ingresos, 2007-2015

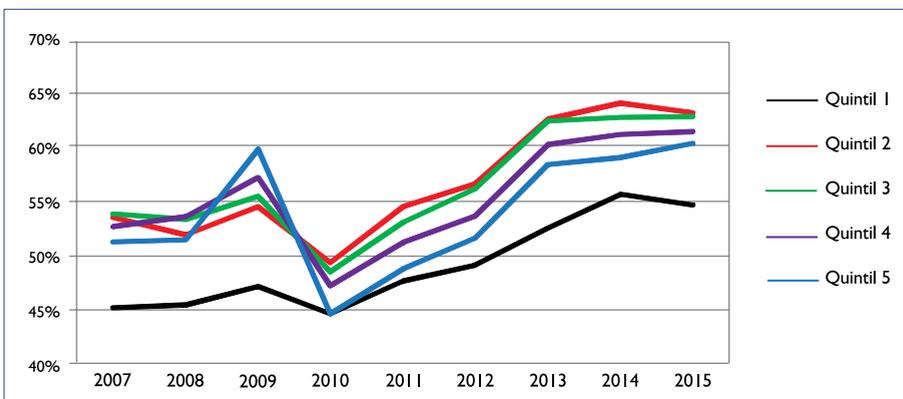


Gráfico 26. Porcentaje de hogares con motocicletas en Montería según nivel de ingresos, 2007-2015

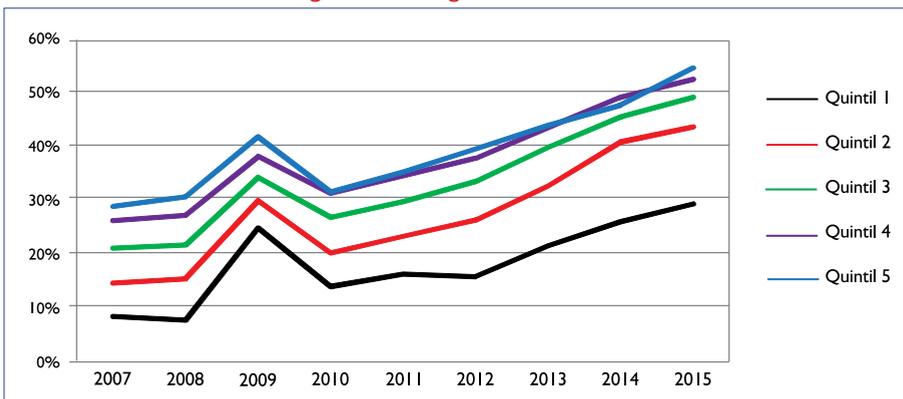


Gráfico 27. Porcentaje de hogares con carro particular en Montería según nivel de ingresos, 2007-2015

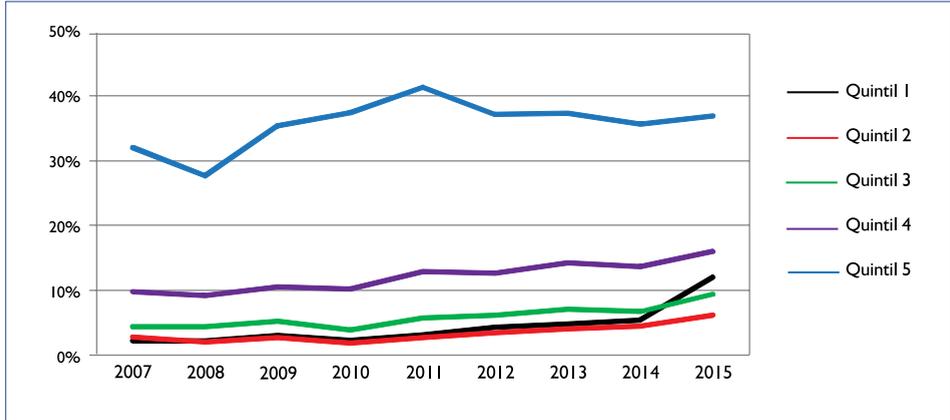
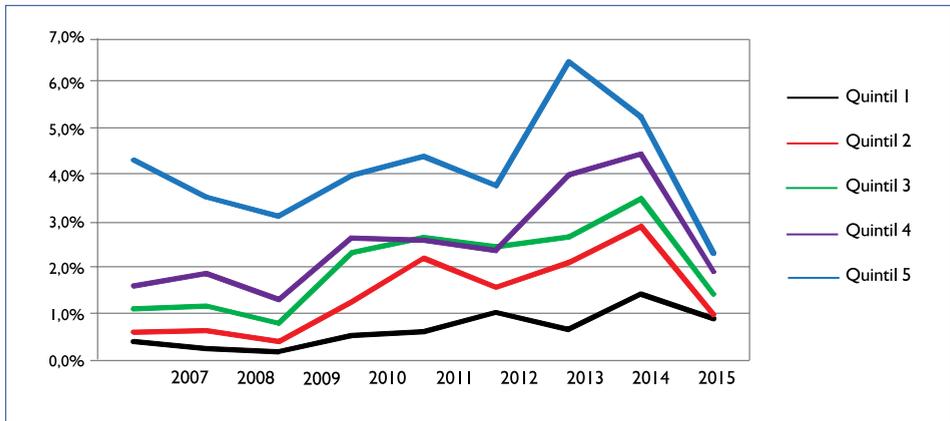


Gráfico 28. Porcentaje de hogares con ahorros en Montería según nivel de ingresos, 2007-2015



Anexo 6. Concentración de activos y estructura de oportunidades en Montería y ciudades colombianas, 2015

	Pobreza (línea de pobreza)	Pobreza extrema (línea de indigencia)	Escolaridad promedio (años)	Escolaridad del jefe (años)	Salud (cobertura) (%)	Ingresos del hogar (pesos corrientes de 2015)	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Acueducto (%)	Alcantarillado (%)
Montería	25,2	2,1	9,9	9,3	99,3	3'279.787	59,7	7,8	99,0	47,4
Cartagena	26,2	4,0	10,4	9,9	96,2	2'137.953	54,4	8,4	98,8	94,6
Barranquilla	22,0	2,4	9,9	9,5	97,7	2'628.309	60,6	8,4	98,5	96,0
Bogotá	10,4	2,0	10,3	9,7	94,4	4'623.214	65,9	8,3	98,9	99,4
Medellín	14,3	3,3	9,9	9,5	95,9	4'044.623	60,0	9,2	99,4	97,3
Cali	16,5	3,4	9,6	9,3	93,4	3'183.829	61,3	10,4	95,7	98,7
Bucaramanga	9,1	1,3	9,8	9,3	95,1	4'298.861	64,1	6,4	99,5	98,5
Trece áreas	15,4	2,7	9,8	9,3	96,0	3'313.794	62,2	8,9	86,0	94,4

Fuente: cálculo del autor con base en Dane-GEIH.

### Anexo 7. Modelo probit de determinantes de pobreza en Montería

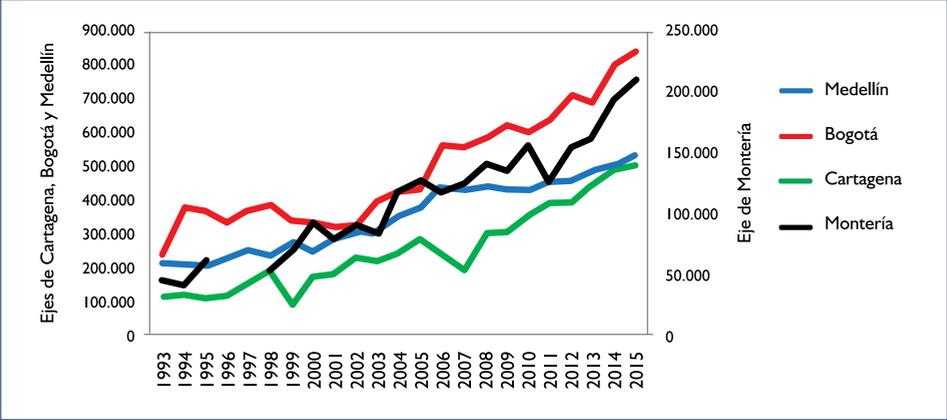
La estructura general del modelo es la siguiente:

$$Y_{im} = \beta_X X_{im} + \beta_H H_m + E_{im} \quad (1)$$

Donde  $Y$  es una variable dicotómica —que representa una condición o estado— que toma el valor de 1 cuando la persona  $i$  de la zona  $m$  de la ciudad es pobre, y 0 en caso contrario. El criterio utilizado en la identificación de la pobreza son las personas cuyos ingresos se ubican por debajo de la línea de pobreza (LP), definida como la renta mínima mensual que garantiza a las personas de un hogar el acceso a una cesta de bienes y servicios socialmente deseables.

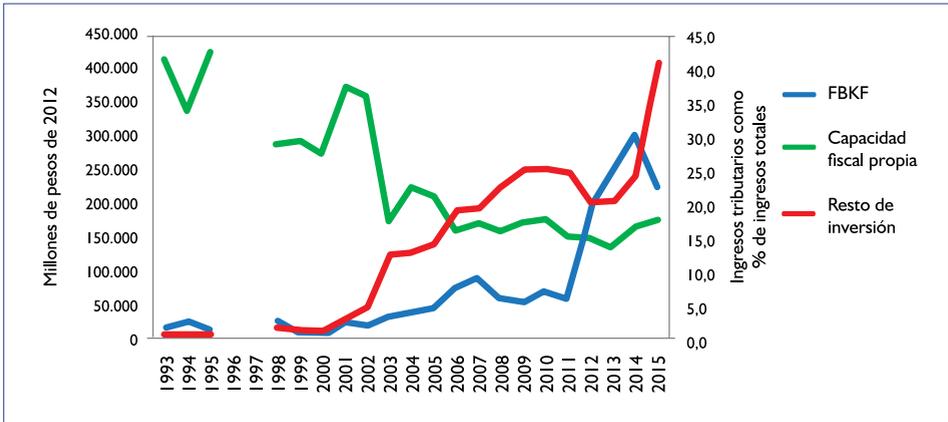
En la ecuación 1,  $X$  es un conjunto de características del hogar entre las que se cuentan la presencia de niños y rasgos del jefe como edad, sexo, escolaridad y características laborales. Por su parte,  $H$  puede incorporar variables del entorno del hogar (acceso efectivo a servicios públicos) y económicas (actividades que desempeñan los integrantes del hogar, calidad del trabajo desempeñado y activos productivos).  $E$  es un término de error que recoge otras variables explicativas no consideradas en el modelo.

Anexo 8. Recaudo per cápita de Montería y otras ciudades, 1993-2015 (miles de pesos de 2012)



Fuente: cálculos del autor con base en DNP-Ejecuciones presupuestales.

Anexo 9. Inversión pública en Montería y capacidad fiscal del municipio, 1993-2015



Fuente: cálculos del autor con base en DNP-Ejecuciones presupuestales.

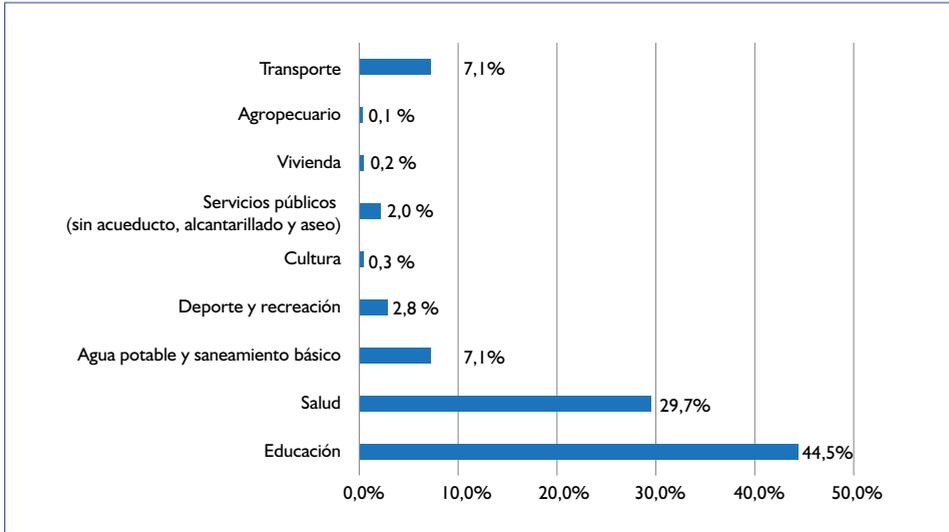
**Anexo 10. Ruralidad y vulnerabilidad (índices) en Montería  
y ciudades del proyecto Fescol-Foro Nacional Ambiental, 2011**

Municipio	Índice de ruralidad	Vulnerabilidad						
		Total	Ambiental	Demográfica	Capital Humano	Violencia	Institucional	Económica
Montería	38,8	56,5	44,2	67,4	100,0	54,5	38,2	34,4
Medellín	4,8	20,4	5,4	50,9	4,8	51,9	4,8	4,8
Bucaramanga	11,4	33,2	22,3	46,3	11,4	55,5	11,4	52,4
Bogotá	6,1	11,6	1,8	0,0	6,1	49,6	6,1	6,1
Cartagena	17,7	36,0	27,5	22,0	17,7	55,6	49,8	43,4
Riohacha	44,2	58,2	43,1	77,1	34,5	51,3	49,7	93,2
Santa Marta	32,8	40,3	45,1	57,5	4,8	51,2	50,1	32,8
Sincelejo	22,6	52,3	35,2	41,2	77,1	53,2	53,4	53,7

Fuente: PNUD (2011).

- ♦ Nota 1. El índice de vulnerabilidad combina debilidades en capital humano (tasa de alfabetización y personas en edad de trabajar por hogar), capacidad institucional (capacidad administrativa y desempeño fiscal), conflicto (homicidios, masacres, número de desplazados, número de víctimas de violencia política y área de cultivos de coca), rasgos sociodemográficos (promedio de miembros del hogar, porcentaje de hogares con jefatura femenina, número promedio de adultos mayores de 64 años por hogar y número promedio de niños menores de 5 años por hogar), ambientales (de vulnerabilidad climática), y por capacidad económica (Gini de tierras e índice de ingresos).
- ♦ Nota 2. El índice de ruralidad es propuesto para superar la visión urbana-rural tradicional de concentración de la población. Este índice considera otros aspectos como la combinación de la densidad demográfica con la distancia de los centros poblados menores a los mayores, toma el municipio como unidad de análisis y no el tamaño de estas aglomeraciones, y asume la ruralidad como un continuo (municipios más o menos rurales).

## Anexo II. Estructura de la inversión en Montería, 2008-2016 (promedio)



Fuente: cálculos del autor con base en FUT-Ejecuciones presupuestales.



Foto: Óscar García, Universidad de Córdoba.

# MONTERÍA, ¿UNA CIUDAD SOSTENIBLE PARA EL POSCONFLICTO?

La urgencia de establecer acuerdos mínimos para una agenda común: la primera infancia y el compromiso de una generación que crezca en paz

Jorge Rojas Rodríguez

## Introducción

**A**daptar y preparar las ciudades para el posconflicto desde un enfoque territorial, social y ambiental es todo un desafío para los agentes responsables de implementar el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”<sup>1</sup>.

Desde el preámbulo del Acuerdo suscrito entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc se señala que:

El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procura implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad<sup>2</sup>.

---

1 El Acuerdo final fue suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el gobierno nacional y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el texto definitivo y oficial al cual se hace referencia en este documento puede consultarse en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

2 Ver p. 6 del preámbulo del Acuerdo final.

Este acuerdo de seis puntos obliga a las Farc a dejar las armas y reincorporarse a la vida civil y al estado a implementar reformas políticas e institucionales que tendrán impacto en los niveles nacional y territorial.

El primer punto se refiere a la reforma rural integral para “contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural”. Las medidas de reforma rural se conciben para “integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía”<sup>3</sup>.

El segundo es “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, y se refiere a la ampliación de la democracia para que surjan nuevas fuerzas en el escenario político, fortalecer el pluralismo y la representación de diferentes visiones e intereses de la sociedad con garantías para el ejercicio de la política<sup>4</sup>.

El punto 3, “Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas”, pone fin a todas las acciones ofensivas por parte del gobierno y las Farc, asegura la reincorporación de estas a la vida civil y diseña una estrategia para combatir las organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo<sup>5</sup>.

El 4, “Solución al problema de las drogas ilícitas”, se refiere a un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, a los cultivos de uso ilícito y la criminalidad organizada asociada al narcotráfico<sup>6</sup>.

---

3 Hacia un nuevo campo colombiano, reforma rural integral. *Op.cit.*, pp. 10-34.

4 Participación política, apertura democrática para construir la paz. *Op. Cit.*, pp. 35-56.

5 Fin del conflicto, Cese bilateral definitivo, Dejación de armas y reincorporación de las Farc a la vida civil y garantías y lucha contra organización criminales sucesoras del paramilitarismo. *Op. cit.*, pp. 57-97.

6 Solución al problema de las drogas ilícitas. *Op. cit.*, pp. 98-123.

El punto 5 se refiere a las víctimas del conflicto y establece un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición para combatir la impunidad y garantizar investigación y sanción a las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario<sup>7</sup>.

El punto 6, “Mecanismos de implementación y verificación”, crea una Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo final y establece un acompañamiento internacional<sup>8</sup>.

El Acuerdo contempla un capítulo étnico referido a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y protocolos y anexos que complementan los seis puntos citados.

Si bien no hace una mención específica de las ciudades, su implementación con enfoque territorial involucra los Distritos Especiales, municipios y departamentos como unidades del ordenamiento administrativo del país, toda vez que se contempla:

- ♦ Adoptar nuevas políticas sociales para enfrentar la desigualdad y la pobreza, especialmente en las zonas rurales de la guerra.
- ♦ Implementar una política distinta para combatir los cultivos de uso ilícito en el campo y para enfrentar la política antidrogas en las ciudades.
- ♦ Ampliar y profundizar la democracia y permitir la apertura a nuevas formas de participación de comunidades tradicionalmente excluidas y que habitan zonas rurales y urbanas.
- ♦ Propiciar la atención integral a las víctimas, en su mayoría concentradas en las ciudades.

---

<sup>7</sup> Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, Jurisdicción Especial para la Paz y compromiso sobre los derechos humanos. *Op. cit.*, pp. 124-192.

<sup>8</sup> Implementación, verificación y refrendación. *Op. cit.*, pp. 193-205.

- ♦ Desarrollar un complejo proceso de implementación y verificación que requiere de una nueva institucionalidad nacional y territorial.

¿Cómo abordar desde la institucionalidad y la sociedad estos desafíos en un territorio específico? Aquí se proponen unos elementos de discusión para identificar en Montería una hoja de ruta que trascienda los periodos de la gobernabilidad local y se fundamenta en la responsabilidad del estado y la participación de las ciudadanías en la construcción de la paz sostenible que se sugiere.

Esa hoja de ruta debe tomar como referencia los compromisos asumidos por el gobierno nacional en el Acuerdo final que son de obligatorio cumplimiento, y puede complementarse con otro compromiso firmado y asumido por el estado colombiano ante la comunidad internacional: los Objetivos de desarrollo sostenible.

Se trata pues de “17 Objetivos para cambiar el mundo” aprobados en diciembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>9</sup> y que se refieren a:

1. Fin de la pobreza.
2. Superación del hambre (“hambre cero”).
3. Salud y bienestar.
4. Educación de calidad.

---

9 Los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas fueron adoptados por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, ver <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>. Establecen ciento sesenta y nueve metas y ciento sesenta y cinco indicadores, y los gobiernos tienen la obligación de informar cada año sobre los avances en su cumplimiento. Los Objetivos de desarrollo sostenible y fueron ratificados por el gobierno colombiano, que creó una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la efectiva implementación de la agenda de desarrollo pos2015 y sus ODS. Ver <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiavsws-2016.pdf>

5. Igualdad de género.
6. Agua limpia y saneamiento.
7. Energía asequible y no contaminante.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.
9. Industria, renovación e infraestructura.
10. Reducción de las desigualdades.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.
12. Producción y consumo responsables.
13. Acción por el clima.
14. Vida submarina.
15. Vida de ecosistemas terrestres.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
17. Alianzas para lograr los objetivos.

Combinar los seis puntos del Acuerdo final con los diecisiete Objetivos de desarrollo sostenible en esta línea de tiempo y desde un enfoque territorial, en este caso una ciudad como Montería, podría delinear la hoja de ruta para la construcción de una paz estable y duradera en la región.

Este “marco conceptual para una paz sostenible”, por así llamarlo, fue asumido para la formulación del Plan Paz Córdoba, una iniciativa que lidera la Universidad de Córdoba en la región. Se concibe como un marco de referencia vinculante para el gobierno nacional y para los gobiernos locales, puede ser útil para revisar desde el estado y la sociedad civil los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de paz y con la comunidad internacional y debería contribuir a superar la violencia política, disminuir desigualdades y pobrezas y construir paz social y ambiental en el territorio.

Desde esa perspectiva, este documento pretende identificar los desafíos de política pública que enfrentan los entornos urbanos del departamento de Córdoba, especialmente en la ciudad de Montería, frente a los retos del posconflicto.

Son pues apuntes para un debate acerca de las responsabilidades sociales e institucionales que se derivan del Acuerdo final y de los Objetivos de desarrollo sostenible que intentan dibujar un horizonte de comprensión y acción para los hacedores de política pública en la perspectiva de la construcción territorial y social de la paz en la región.

## Para entender el rol de las ciudades

Las ciudades constituyen el espacio vital de aglomeraciones de seres humanos que transforman materias primas, consumen productos procesados, se movilizan por el territorio, generan residuos y provocan contaminación

Los gobiernos locales deben garantizar la seguridad, los servicios públicos básicos, la convivencia, la movilidad, el equilibrio ecológico, ordenamiento del territorio y la disposición de los residuos, entre otras responsabilidades limitadas a su territorio. Ahora en Colombia también deben prepararse y adaptarse para el posconflicto, atender las víctimas, recibir personas que vienen de la guerra y se reincorporan a la vida civil y ajustar sus planes para el cumplimiento de los acuerdos.

El imaginario de ciudades para una paz sostenible pone en discusión todos los temas de la agenda local y supone un gran esfuerzo para articular los planes de desarrollo local con el propósito nacional de construcción de paz.

No siempre hay articulación de los gobiernos centrales con las políticas locales que, al final, deciden si ordenan o no el territorio alrededor del agua, si garantizan o no transportes con energías limpias, si validan o no los rellenos sanitarios como única opción de disposición final de residuos o si asumen o no la agenda de la paz.

En cualquier caso, es cada vez más evidente que la contradicción principal es entre el bien común, asociado o no al ejercicio del gobierno, y el bien privado, asociado siempre a los intereses del gran capital. Una suerte de disputa entre el capital y la vida, que adquiere cada vez más relevancia en el marco del cambio climático, del cumplimiento de los Objetivos de desarrollo sostenible y de la implementación del Acuerdo de paz.

Por ejemplo, las políticas públicas locales orientadas a la justicia social y ambiental enfrentan todo un desafío del capital financiero, la especulación urbana, la industria y el transporte contaminante, las formas arcaicas de eliminación de residuos y modelos de ordenamiento territorial fundamentados en la segregación socioespacial en detrimento de los grupos más vulnerables.

Un gobierno local puede sucumbir o adaptarse a ese poder real con fórmulas cosméticas de “desarrollo urbano sostenible” e igualdad para todos, con lo cual salva su responsabilidad sin importarle el futuro de la ciudad y el territorio. También puede enfrentar ese poder real, pero solo es posible con la participación y movilización ciudadana, reconociendo su poder constituyente local y su capacidad de gobernar desde la legitimidad en los asuntos cruciales que va más allá de la representación política.

Para implementar el Acuerdo de paz o para cumplir con los Objetivos de desarrollo sostenible las ciudades deberían adoptar políticas públicas de largo plazo que trascienden cortos periodos de gobierno y proyectan modelos sustentables en correspondencia con compromisos internacionales asumidos por los estados como los Objetivos de desarrollo sostenible y las metas para enfrentar el calentamiento global y el cambio climático.

Hay por lo menos cuatro ejes para diseñar y adoptar políticas locales en esta dirección:

- ♦ Segregación social, derechos sociales, superación de pobreza y condiciones de igualdad.
- ♦ Adaptación de las ciudades al cambio climático y mitigación de sus efectos: ordenamiento territorial alrededor del agua.

- ♦ Defensa y fortalecimiento de lo público: modelo de desarrollo, corrupción, participación.
- ♦ Cultura y pedagogía de paz para superar la guerra y asegurar la convivencia democrática.

Pero no es solo un asunto de la institucionalidad y los gobernantes. Hay múltiples causas por defender, muchos derechos por conquistar y muchos sujetos sociales que entran en acción frente al gobierno y a los poderes económicos y políticos que deciden la suerte de las ciudades.

Ahora bien, nada más global que las políticas locales en un mundo interdependiente. Lo que se haga o deje de hacer en las grandes ciudades, en las ciudades intermedias y en los municipios, tendrá consecuencias e impactos sociales y ambientales más allá de sus fronteras. Por eso es necesario profundizar y fortalecer la irrupción del poder político local en los escenarios internacionales, con voz y voto, pero, sobre todo, de la mano de las ciudadanías como expresión de una nueva democracia urbana y territorial.

### Montería en términos sociales y ambientales<sup>10</sup>

La capital del departamento de Córdoba ocupa una extensión de 320.462 hectáreas, de las cuales 78% (250.184) corresponde a zona rural y 22% a zona urbana. Existían doscientos siete barrios que conforman el área urbana y veintinueve corregimientos en el área rural. Para 2015 para todo el territorio de Montería se proyectaba una población de 441.301 habitantes, 77,5% en la

---

<sup>10</sup> Todas las estadísticas que aquí se condensan fueron tomadas del Plan de desarrollo “Montería adelante” (2016-2019) (alcalde Marco Daniel Pineda) (<http://monteriacordoba.gov.co/docs/proyecto-plan-desarrollo-2016-2019.pdf>), del Departamento Nacional de Planeación citadas en el Plan desarrollo (<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/C%C3%B3rdoba%2015.pdf>), de las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>), y del reporte actualizado de la Unidad para las Víctimas (<http://www.unidadvictimas.gov.co/>).

zona urbana y 22,5% en la rural. El 44,5% de la población vive con necesidades básicas insatisfechas, la incidencia de pobreza monetaria es de 25,2%, mientras que la pobreza extrema alcanza el 2,1% del total de la población.

Según el censo de población de 2005, Montería tenía un 68,5% de pobreza multidimensional. En 2015 el coeficiente de Gini se ubicó en 0,449. Los indicadores muestran ciertos avances en superación de desigualdad y un incremento en los niveles de pobreza. En general, Montería está en el punto medio de la tabla de ciudades intermedias en el país.

Uno de los aspectos más críticos tiene que ver con el uso del suelo. Con cifras del gobierno nacional, el plan de desarrollo local reconoce que 62,8% de suelo, equivalente a 197.817 hectáreas, está subutilizado, mientras que 26,5% (83.479) está sobreutilizado y solo el 8,5% (26.869) tiene un uso adecuado.

El uso del suelo está asociado a la tenencia de la tierra y a la expansión de un modelo de ganadería extensiva que ha contribuido a la disminución del área cultivada de productos de pan coger y de la producción agropecuaria.

Desde los años setenta del siglo veinte, Córdoba ha sido un territorio afectado duramente por el conflicto armado interno y múltiples formas de violencia. Guerrillas de diferente orientación política (Ejército Popular de Liberación (EPL), Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Farc), grupos paramilitares y de autodefensas y bandas criminales asociadas a la producción y comercialización de cocaína, han copado parte del territorio y se han enfrentado con un fuerte dispositivo militar y policial en la región. El saldo de cinco décadas de confrontación y violencia es una grave crisis humanitaria y de derechos humanos con graves consecuencias para la población civil.

La ciudad de Montería ha sido epicentro de la concentración de víctimas y territorio de acciones violentas. Según el Registro Único de Víctimas, allí hay 86.310 víctimas, de las cuales 70.367 son sujetas de atención por parte del estado. Es decir, 19,5% del total de la población de Montería es víctima del conflicto armado, especialmente población desplazada de las zonas de la guerra.

## El Plan de desarrollo de Montería y la responsabilidad de la paz

La prioridad del alcalde Marco Daniel Pineda es convertir a Montería en una “ciudad verde”, inteligente y sostenible. Así lo establece el objetivo general del plan “Montería adelante”:

Generar estrategias que permitan convertir a Montería en la ciudad verde de Colombia, generando transformación urbana y rural de la mano de los actores estratégicos tanto a nivel nacional como a nivel local<sup>11</sup>.

El plan se propone desarrollar y fortalecer estrategias de seguridad y convivencia ciudadana para lograr una Montería segura y pacífica, avanzar en la renovación urbana y rural generando “macroproyectos sostenibles” y fortalecer las instituciones y organizaciones comunitarias.

El plan fue presentado para las elecciones de octubre de 2015 cuando aún no se había firmado un acuerdo de paz y el proceso de negociaciones era incierto. Esa circunstancia puede explicar la ausencia de un compromiso explícito de construcción de paz.

Ocurrió también en otras ciudades del país y es evidente que las circunstancias políticas de apoyo y rechazo a las conversaciones de paz hayan influido en la cautela de los candidatos para incluir el asunto en sus planes de desarrollo.

Además, en el departamento de Córdoba pesan los sectores que se manifestaron abiertamente en contra del proceso de paz y de su implementación. Esta realidad condujo a un cierto desequilibrio entre el objetivo del Plan nacional de desarrollo 2018-2018 “Todos por un nuevo país”, de “construir una Colombia en paz, equitativa y educada”, con los planes territoriales.

---

11 El Plan establece como principios el desarrollo sostenible, la inclusión social y la equidad, la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública. Ver <http://www.monteria-cordoba.gov.co/docs/proyecto-plan-desarrollo-2016-2019.pdf>

El Plan nacional define la paz como eje transversal del desarrollo:

La paz, la equidad y la educación conforman un círculo virtuoso. Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo. Una sociedad equitativa en donde todos los habitantes gozan de los mismos derechos y oportunidades permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de formación en capital humano. Finalmente, una sociedad educada cuenta con una fuerza laboral calificada, que recibe los retornos a la educación a través de oportunidades de generación de ingresos y de empleos de calidad, y cuenta con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia. De forma más simple: la paz favorece la equidad y la educación; la equidad propicia la paz y la educación; y la educación genera condiciones de paz y equidad<sup>12</sup>.

Al explicar la articulación de la estrategia y los objetivos del Plan nacional con el Plan municipal de desarrollo se advierten las diferencias en torno a la paz, las víctimas y los derechos humanos.

Así, por ejemplo, mientras el gobierno nacional establece como estrategias “fortalecer los mecanismos de transición hacia la paz”, “garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas”, “los derechos humanos y las víctimas” y “promoción y respeto a los derechos humanos”, el plan local se refiere a “desarrollar y fortalecer estrategias de seguridad y convivencia ciudadana con la participación de las comunidades y las autoridades en esta materia para una Montería segura y pacífica”<sup>13</sup>.

La particularidad del Plan de desarrollo de Montería es la adopción de los Objetivos de desarrollo sostenible como referente para los programas y la priorización de los aspectos ambientales.

12 Departamento Nacional de Planeación, “Plan nacional de desarrollo, Todos por un nuevo país”, p. 23. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>. El Plan fue aprobado mediante la ley 1753 de 2015.

13 En <http://www.monteria-cordoba.gov.co/docs/proyecto-plan-desarrollo-2016-2019.pdf>, p. 19.

Los 17 Objetivos de desarrollo sostenible, las 169 metas y los 195 indicadores demuestran la magnitud de la agenda 2030. En ese orden de ideas en el Plan de desarrollo Montería adelante busca (*sic*) que esta ciudad sea verde y sostenible lo cual se articula perfectamente con los Objetivos de desarrollo sostenible<sup>14</sup>.

## Las prioridades de la sostenibilidad urbana del posconflicto

### Educación

Garantizar tanto el acceso a la educación como la calidad de esta son factores fundamentales en la consecución de ciudades con la capacidad de responder a los retos de la construcción de una paz estable y duradera tanto para Montería como para la región.

Según datos de proyección del Dane, para 2015, la población de Montería era de 441.301 habitantes, de los cuales 98.442 estaban en edad escolar, es decir, 22,3% de la población monteriana.

En promedio, la tasa de cobertura neta en educación (es decir, el porcentaje de estudiantes matriculados en el sistema educativo, excluyendo aquellos que se encuentran en extra-edad) para Montería es de 60,80%. En particular, la tasa de cobertura neta para primaria es de 88,16%, mientras que la tasa de cobertura neta media es del 35,53% (tabla 1). La tasa de cobertura bruta en primaria es de 114,28% mientras en educación media es del 68,17% (tabla 2).

Constatamos así dos elementos, por una parte, para el caso de la educación media (grados 10 y 11), 52,1% de la población matriculada se encuentra en extra-edad, es decir por encima de la edad correspondiente para los grados. Por otra parte, hay una disminución del 27% entre la cobertura bruta en transición y la cobertura bruta en educación media, lo que representa entonces una importante deserción escolar. Entre las causalidades identificadas por el

---

14 En <http://www.monteria-cordoba.gov.co/docs/proyecto-plan-desarrollo-2016-2019.pdf>, p. 23.

gobierno local para la deserción están principalmente el ingreso temprano a la actividad laboral, el cambio de domicilio y la conformación temprana de hogares.

**Tabla 1. Tasa de cobertura neta educativa de Montería, 2016**

Indicador	Porcentaje
Tasa de cobertura neta transición	51,13
Tasa de cobertura neta primaria	88,16
Tasa de cobertura neta secundaria	68,40
Tasa de cobertura neta media	35,53

*Fuente:* Plan de desarrollo Montería 2016-2019.

**Tabla 2. Tasa de cobertura bruta educativa de Montería, 2016**

Indicador	Porcentaje
Tasa de cobertura bruta transición	95,22
Tasa de cobertura bruta primaria	114,28
Tasa de cobertura bruta secundaria	99,34
Tasa de cobertura bruta media	68,17

*Fuente:* Plan de desarrollo Montería 2016-2019.

La educación es uno de los pilares esenciales para el logro de los Objetivos de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que es un factor clave para la salida del ciclo de pobreza, contribuyendo así a la reducción de las desigualdades y fomentando la tolerancia en aras de la construcción de sociedades pacíficas. Aumentar los niveles de cobertura y calidad en la educación debe ser entonces una de las prioridades tanto para el gobierno local como para la institucionalidad pública y privada de la ciudad de Montería.

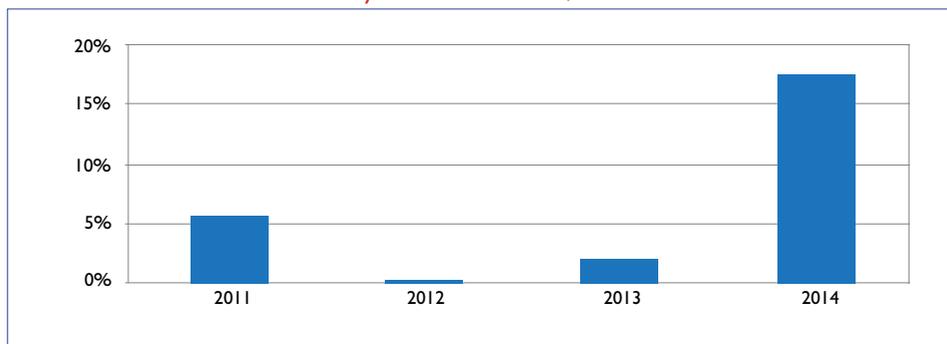
## Seguridad alimentaria y nutrición

La nutrición deficiente es una de las primeras causas mundiales del fallecimiento de menores de 5 años, disminuye la esperanza de vida y pone en riesgo la capacidad productiva de la población. El aumento de la producción de alimentos es uno de los factores clave en la lucha contra la desnutrición. Nutrición y seguridad alimentaria son así dos elementos complementarios en el marco de los Objetivos de desarrollo sostenible.

En el caso de Montería, en 2014, 17,7% de los niños menores de 5 años presentaron estado de desnutrición crónica, un aumento de 15,6% frente a 2013 (gráfico 1). La tasa de mortalidad en menores de 5 años para la ciudad fue de 16,7%, menor en 4,2% con respecto a 2013 (gráfico 2). La atención a los niveles de nutrición y de mortalidad de la primera infancia debe ser entonces una prioridad para la ciudad de Montería.

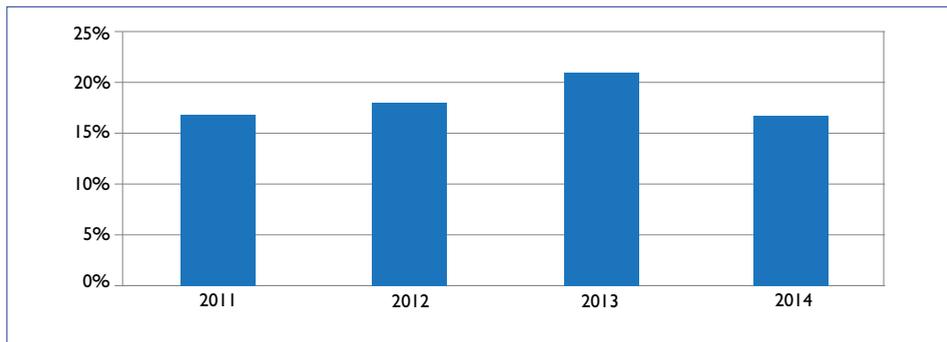
Según el Censo Nacional Agropecuario de 2014, el área rural de Montería asciende a 299.831 hectáreas de las cuales 192.678 tenían un uso predominantemente pecuario, 4 eran bosques naturales y 107.149 tenían un uso predominantemente agrícola (gráfico 3).

**Gráfico 1. Montería, prevalencia de la desnutrición crónica en niños y menores de 5 años, 2011-2014**



Fuente: Plan de Desarrollo Montería 2016-2019.

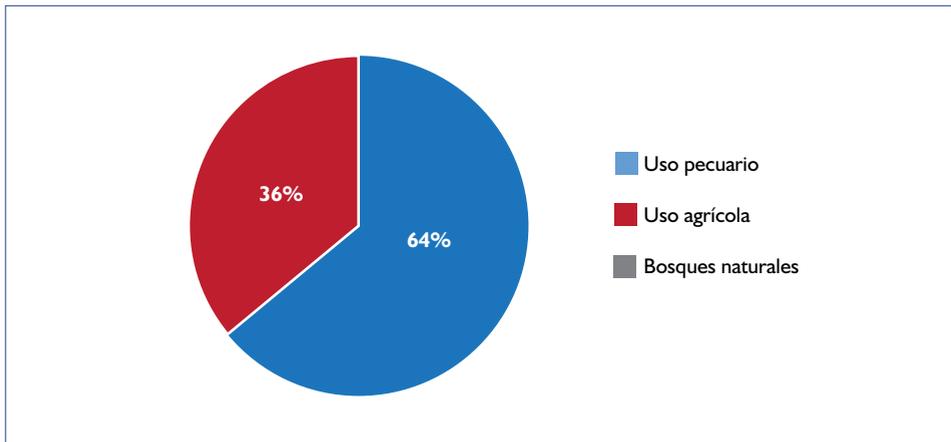
**Gráfico 2. Montería, tasa de mortalidad en menores de 5 años, 2011-2014**



Fuente: Plan de desarrollo Montería 2016-2019.

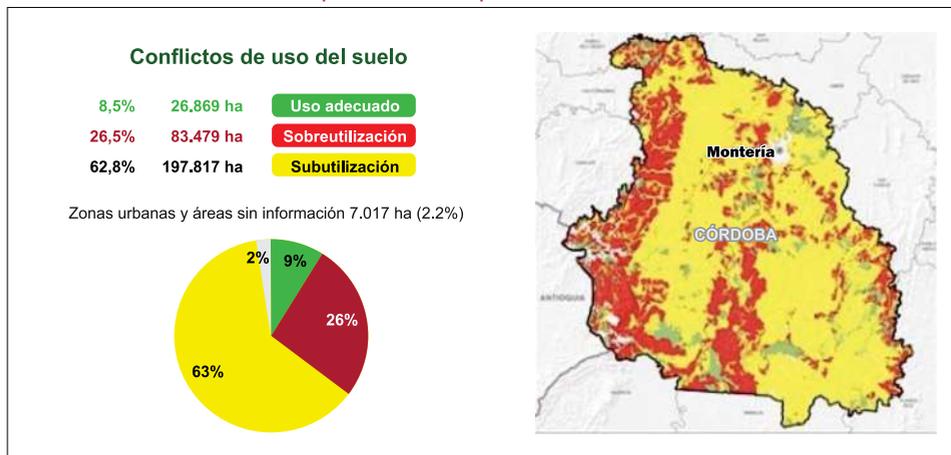
Según el Plan de desarrollo de Montería 2016-2019, su principal reto rural es el uso apropiado de los suelos según su vocación. Solo 8,5% de los suelos rurales tienen un uso adecuado, mientras 62,8% están subutilizados, principalmente en uso ganadero, y 25,5% en sobreutilización. Los suelos rurales de la ciudad tienen principalmente vocación agrícola (mapa 1).

Gráfico 3. Usos del suelo en Montería



Fuente: Censo nacional agropecuario 2014

Mapa 1. Conflictos por el uso del suelo



Fuente: tomado del Plan de desarrollo Montería 2016-2019.

El gobierno local ha identificado como principales causas del uso inadecuado de los suelos los altos costos de inversión y riesgos de la agricultura con respecto a la ganadería, la falta de conocimiento de la vocación del suelo y las dificultades de acceso a los mercados agrícolas.

Garantizar cero hambre y seguridad alimentaria es una base esencial para garantizar derechos como a la educación, la salud y la igualdad de género. En este contexto, las Naciones Unidas nos proponen poner fin al hambre y asegurar el acceso a la alimentación, duplicar la producción agrícola y asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos para el año 2030.

En el mismo sentido, el Acuerdo de paz se propone, en los principios del punto 1. De Reforma rural integral, promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación. El Acuerdo reconoce que:

Si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural –niñas, niños, hombres y mujeres–.

La RRI en materia de alimentos y nutrición pretende asegurar para toda la población rural y urbana en Colombia disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición, especialmente la de los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes y personas adultas mayores, promoviendo prioritariamente la producción de alimentos y la generación de ingresos<sup>15</sup>.

A los efectos de los usos inadecuados del suelo en la seguridad alimentaria y la nutrición se suman sus efectos en el marco del cambio climático. En efecto, el costo de los desastres naturales ha recaído al menos en 22% sobre

---

15 *Op.cit.*, p. 2.

el sector agrícola, profundizando las dificultades y los riesgos tanto de la producción de alimentos como de la seguridad alimentaria.

En el marco de las transformaciones de las relaciones sociales y productivas tanto de las zonas rurales como urbanas, la ciudad de Montería enfrenta tres retos prioritarios: asegurar la nutrición, la atención a la primera infancia y su seguridad alimentaria mediante el uso eficiente de sus suelos rurales. Estos retos pueden ser abordados por medio de la implementación del Acuerdo de paz y de los Objetivos de desarrollo sostenible.

### El Plan Paz Córdoba y Montería

El Acuerdo final en su fase de implementación es una oportunidad para que una ciudad como Montería supere una tradición de desigualdad y exclusión social y aportar desde los derechos sociales a la sostenibilidad de la paz.

Como se ha señalado en la metodología de formulación del Plan Paz Córdoba, en un departamento tan impactado por el conflicto armado y con visiones diferentes en torno a la paz, deben promoverse acuerdos mínimos para construir una agenda común, de tal manera que se identifiquen los asuntos prioritarios que no generan disenso en el marco de la implementación.

Un plan de atención integral e inmediata a la primera infancia, erradicar el analfabetismo, establecer un acuerdo para la sustitución de cultivos de coca, proyectar un plan de adaptación del territorio al cambio climático y mitigar sus efectos, ampliar la Universidad de Córdoba para que puedan acceder jóvenes de las zonas del alto Sinú, del alto San Jorge, de la sabana y del bajo Sinú, la creación de mecanismos de participación ciudadana que aseguren la transparencia en la inversión de los recursos y las obras básicas de infraestructura como vías terciarias, hospitales y escuelas, son asuntos que podrían contribuir a esa agenda común que se propone.

El Plan Paz Córdoba, concebido desde la proyección social de una Universidad pública que va al territorio a ofrecer el saber y el conocimiento en

función de la paz, puede contribuir en esa dirección. Por lo pronto, Montería puede marcar la diferencia y asumir que el Acuerdo de paz debe significar el goce efectivo de derechos de la primera infancia. Hace parte del Acuerdo y de los Objetivos de desarrollo sostenible.

La atención prioritaria y urgente de la primera infancia es el paso vital de la paz social y territorial y pone en prueba la voluntad del estado y la sociedad si de verdad quieren que una nueva generación pueda crecer en paz.

En una región con la vocación agrícola y la capacidad productiva que tienen las tierras del valle del río Sinú, es inconcebible que haya desnutrición infantil. La niñez entre cero y cinco años, las madres gestantes y lactantes, deberían ser el objetivo principal en el marco de la implementación del Acuerdo y, como lo señala el Plan de desarrollo, un aliciente para cumplir los Objetivos de desarrollo sostenible que se refieren a la primera infancia.

Hay recursos adicionales dispuestos por el gobierno nacional para invertir en las zonas del conflicto armado en el marco de la implementación que deben llegar, de manera prioritaria a la primera infancia, hay recursos de cooperación internacional y hay voluntad en la administración local para hacer de la primera infancia la razón de ser de la paz en Montería.

Sería un ejemplo para otras ciudades del país y una posibilidad de liderazgo que motive la construcción de la paz sostenible.

### ¿MONTERÍA SOSTENIBLE? ¿ES POSIBLE? ¿DE QUIÉNES DEPENDE?

Víctor Negrete Barrera

**E**l municipio de Montería cuenta con 453.931 habitantes y posee 320.462 hectáreas, repartidas entre treinta corregimientos y ciento sesenta y ocho veredas. La cabecera o parte urbana tiene 352.300 habitantes en 70.278 hectáreas. Fue refundada por Antonio de la Torre y Miranda el 1 de mayo de 1777.

La ciudad, íntimamente unida a sus corregimientos y veredas, requiere para ser sostenible: contar con estudios serios a corto, mediano y largo plazo; planificación integral, diagnósticos y presupuestos participativos; institucionalidad eficiente y honesta; clase política y dirigente bien preparada, transparente y visionaria; organizaciones gremiales, sociales y comunitarias con iniciativas, participativas y comprometidas; ciudadanía informada con capacidad de control y recursos económicos.

#### Los soportes con los que cuenta

La administración municipal cuenta para orientar y definir en parte la sostenibilidad de la ciudad con el Plan de desarrollo Montería Adelante, los Objeti-

vos de desarrollo sostenible, el Plan de ordenamiento territorial y el Acuerdo de paz firmado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Miremos cuál es la situación de cada uno de ellos. Empecemos por el último.

## Acuerdo de paz

Lo más seguro es que la ciudad de Montería no reciba recursos del Plan de los 180 días, llamado de “respuesta rápida”, ni del Plan de desarrollo con enfoque territorial aprobados por el gobierno en el marco del Acuerdo de paz. Ambos recursos están comprometidos. El primero con pequeñas obras comunitarias que ejecutarán en núcleos veredales, es decir, comunidades alrededor de una principal. Las escogidas son Gallo en Tierralta, por estar en su territorio uno de los Puntos transitorios de normalización, y Tierradentro en Montelíbano, por poseer cultivos de coca. En asambleas comunitarias con funcionarios de la Agencia para la Renovación del Territorio, los pobladores pidieron al gobierno les dotaran con baterías sanitarias los establecimientos educativos en el núcleo de Gallo y construyeran dos puentes peatonales en Tierradentro. Escrito lo anterior la Corte Constitucional declaró inexecutable la creación de la Agencia para la renovación del territorio, encargada de adelantar el Plan de los 180 días. Ya veremos cómo el gobierno le busca salida a la situación.

Según algunas versiones, el Plan de desarrollo con enfoque territorial se pondrá en marcha en los municipios del sur de Córdoba, la zona que más ha padecido los efectos del conflicto armado y el narcotráfico, algo al parecer aún no confirmado. Hay quienes afirman que el Instituto Kroc de Estados Unidos, encargado de verificar la implementación, le presentará al gobierno una serie de poblaciones donde implementar el Acuerdo firmado. Dentro de ellas no aparece el sur de Córdoba como zona priorizada independiente, sino haciendo parte del noroeste antioqueño. En este caso nos restarían programas y recursos.

Existe la posibilidad que en el plan anunciado por el gobierno de los ochenta y ocho programas para el posconflicto que llevarán a cabo en setecientos cincuenta municipios quede incluido Montería, siempre y cuando

haga las gestiones del caso, cumpla los requisitos y presente propuestas. Si el objetivo principal de este Acuerdo es terminar o reducir las causas que crearon y mantienen la violencia, lo consideramos una meta demasiado ambiciosa, imposible de cumplir en las próximas décadas, que requiere tiempo, coordinación permanente y recursos económicos cuantiosos de la gobernación, el gobierno nacional y la ayuda internacional.

### Plan de ordenamiento territorial

La alcaldía asegura que está en elaboración. Hay desconocimiento de lo que hacen y van a proponer. Antes de ser aprobado aspiramos sea divulgado ampliamente y sometido a análisis y debates. Sobre todo ahora que la Fundación Corona, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, con base en los Objetivos de desarrollo sostenible, consideran que son cinco los temas fundamentales que deben trabajarse:

Superar la desigualdad, la informalidad y la pobreza desde un punto de vista multidimensional; educación de calidad que garantice la inserción de los jóvenes en un entorno cada vez más competitivo; calidad del aire, usos de energía e impacto en el cambio climático; protección y generación de espacio público y planes de seguridad que ayuden a generar espacios de convivencia (*El Tiempo*. Editorial. 11 de marzo de 2017).

### Objetivos de desarrollo sostenible

Son diecisiete. Proponen el fin de la pobreza y el hambre; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; paz, justicia e instituciones sólidas; reducción de las desigualdades y acción por el clima, entre otros. La actual administración está comprometida en adelantar algunos programas incluidos en salud, educación, movilidad, ambiente y cultura.

## El Plan de desarrollo Montería Adelante

Consta de cuatro ejes fundamentales: 1) Ciudad verde y sostenible; 2) Montería inteligente; 3) Seguridad y convivencia para la paz; 4) Buen gobierno para una Montería Adelante. Cada uno de ellos está conformado por programas y subprogramas. Por lo general, estos planes son voluminosos y pocas personas los conocen; quieren abarcar todo y como es obvio queda mucho por hacer; los presupuestos, aunque aceptados por las partes ya es costumbre reajustarlos, corriendo el riesgo de dejar obras inconclusas o mal hechas.

Algo que ha pasado desapercibido para las administraciones locales, la academia y las organizaciones sociales, es la importancia de Montería en la región que hemos denominado Urabá-Caribe. Es un hecho que la ciudad está consolidándose como el centro clave de esta región, puesto que provee de recursos, oportunidades y servicios a gran número de pobladores de los departamentos de Sucre, Bolívar, Antioquia y Chocó, más de ochenta municipios con una población cercana a los dos millones y medio de habitantes. Les abastece y facilita servicios financieros, comerciales, medicinales, estudios superiores, movilidad terrestre y aérea, esparcimiento y un lugar que les brinda oportunidades de invertir y habitar. Los cambios en la ciudad son notorios en arquitectura, viviendas, parques, vías, movilidad y servicios públicos.

## Y los investigadores, analistas, líderes, inconformes y opositores, ¿dónde están?

Si queremos que Montería sea una ciudad sostenible debemos participar todos los interesados desde la profesión u oficio que tengamos, el lugar que ocupemos y la posición en la que nos encontremos. Toda administración local tiene sus intereses, su orientación política y sus convicciones de desarrollo local y regional. A veces coinciden unos y otros en algunos aspectos y en otros no. En nuestro medio son escasos los espacios y momentos propicios para adelantar análisis y controversias, dilucidar ideas, exponer proyectos y programas, presentar estudios con responsabilidad y sin ningún temor. Los medios de comunicación locales se han quedado cortos en esta función, que es fundamental. La Alcaldía, el Concejo y la Personería municipales, así como

el Consejo territorial de planeación deben ser dinámicos, motivar a las comunidades y sectores sociales a reflexionar sobre sus condiciones de vida y aspiraciones, presentar soluciones a los problemas y necesidades. El conocimiento que tiene la mayoría de los pobladores de sus barrios es mínimo, son apáticos a cualquier cambio por positivo que sea.

## El reto que tenemos

### Los estudios

En las actuales circunstancias y perspectivas de asegurar la sostenibilidad de Montería, debemos reconocer que no disponemos de estos estudios. Los pocos que existen están desactualizados y basados en sectores específicos. En el proceso de sostenibilidad hay aspectos que no hemos abordado antes. Debemos superar la tendencia de contratar expertos consultores de datos, en especial oficiales, que poco conocen nuestra realidad y repiten estudios hechos en otros lugares y tiempos.

### Planificación integral y participativa

No hemos ensayado esta modalidad. Ya Montería cuenta con profesionales, investigadores y líderes capacitados y sentipensantes, conocedores de la historia y la cultura, la producción y el desarrollo, que pueden adelantar estudios de esta clase, hacer seguimiento, valorar, aplicar y sistematizar.

### Una nueva institucionalidad

Necesitamos una más técnica y humana, diligente y eficaz, estudiosa e innovadora, comprometida con la ciudad y sus habitantes, recursiva, ética, preocupada por el medio ambiente y sus recursos naturales, rápida en las decisiones y trámites, que consulte, acoja y explique.

## Clase política y dirigente

Era de esperar que por el buen momento por el que pasan políticos y funcionarios del departamento tanto en el Congreso como en las distintas ramas del poder público en el país, Córdoba avanzaría en su desarrollo y en la imagen de personas trabajadoras, íntegras y decentes que tiene un buen porcentaje de su población. Infortunadamente no ha sido así y el número de ellos involucrados en corrupción y otros delitos es alto. Y la dirigencia económica y gremial, con raras excepciones, siempre ha estado al margen de propuestas y análisis que tengan que ver con el desarrollo del departamento. Esto ha dificultado la adopción de nuevas concepciones y prácticas que posiblemente son de utilidad.

## Organizaciones sociales y comunitarias

De las primeras por lo regular no conocemos los trabajos que hacen ni comparten la información que obtienen. Al parecer están limitadas a presentar y realizar convenios o proyectos que les aprueban oficinas u organismos nacionales o internacionales. Es difícil que intervengan en análisis o propuestas que tengan que ver con la sostenibilidad.

Las organizaciones comunitarias con mayor número de miembros son las juntas de acción comunal, asociaciones de víctimas, usuarios de servicios públicos, reclamantes de tierras y juntas de padres de familia, entre otras. Un alto número de líderes comunales y populares han limitado su desempeño a promocionar a sus jefes políticos en contiendas electorales. Las estructuras, funciones y objetivos de estas organizaciones no cambian a pesar de las notables transformaciones que suceden. Las han convertido en copia fiel de los grupos o casas políticas a las que pertenecen.

Los sindicatos ya no se mencionan, los docentes protestan más que todo por salarios y prestaciones sociales y de estudiantes no volvió a saberse, a no ser por pedreas y bloqueos de carreteras.

## Ciudadanía informada, participativa y veedora

Algunos hechos de los últimos años nos dan una idea de la participación de la ciudadanía: el resultado del plebiscito con motivo de la aprobación del Acuerdo de paz, los derechos de la población LGTBI, el derecho al aborto, la agresión contra niñas y mujeres, las corridas de toros, los casos Colmenares y hermanos Uribe Noguera, entre muchos más. Con base en estos pocos ejemplos no debemos darnos por satisfechos con los medios ni con la opinión y actitud de la ciudadanía, sobre todo si vamos a hablar de la sostenibilidad de nuestra ciudad.

Valga un ejemplo: con ocasión de las pasadas elecciones, un grupo de quince organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación internacional, la academia y el sector privado conformamos la Alianza ciudadana Muévete por Montería. Elaboramos una agenda con propuestas y recomendaciones que tienen que ver con la superación de la pobreza urbana y rural, la promoción de la transparencia, construcción de paz y derechos humanos, inclusión y participación ciudadana. Fue divulgada ampliamente, organizamos eventos con participación de todos los aspirantes, quienes suscribieron compromisos de tenerla en cuenta en el Plan de desarrollo del ganador.

En lo que va corrido de la administración ganadora, es decir desde enero de 2015 hasta ahora, marzo de 2017, la Alianza no ha podido hablar con el alcalde. Uno de sus miembros fue escogido para integrar el Consejo territorial de planeación, ente que no ha funcionado por incumplimiento y apatía de la mayoría de sus miembros y de la propia Alcaldía.

## Otras consideraciones

Además de lo anotado, la ciudad y la zona rural tienen serios problemas de inseguridad de todo tipo, en especial homicidios, drogas, extorsión, amenazas, robos, grupos armados ilegales, violencia intrafamiliar y comunitaria, pobreza multidimensional.

Algo importante es que la clase media sigue en ascenso, conformada especialmente por profesionales, docentes, empresarios, comerciantes, cultivadores y ganaderos, aún sin un perfil político propio, todavía a expensas del mando de las casas políticas tradicionales, que, como es sabido, poco aportan al desarrollo y la paz.

### En resumen

Volvemos a las preguntas: ¿Montería sostenible? Acompañaremos a la Alcaldía en este propósito por su importancia para la ciudad sin solicitar empleo ni favores. ¿Es posible? Lo creemos posible y necesario. ¿De quiénes depende? De los pocos o muchos interesados. Necesitamos conocer a fondo todo cuanto están planeando, abrir discusiones y solicitar la participación de los informados, analistas y expertos. La discusión queda abierta.



Foto: Óscar García, Universidad de Córdoba.

## MONTERÍA, CUENCAS SINÚ Y SAN JORGE, ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y PARA EL DISFRUTE Y PROGRESO DE SUS HABITANTES

Fabio Arjona

**M**ontería, cuyo primer asentamiento en su profundación corresponde a lo que podríamos considerar “campamentos de cacería”, está localizada en el centro del valle del Sinú, en un punto equidistante de alta montaña andina al sur (páramo) y el Caribe al norte y al oeste, en una transición de bosque húmedo a bosque seco. Esta localización, más la presencia de muchos humedales, hacía que este lugar tuviera una interesante oferta de cacería (diversidad de mamíferos medianos que son unos buenos indicadores de abundancia).

La oferta del municipio y de Córdoba es muy significativa. Con el crecimiento de Montería y el progreso de la ciudad en los últimos diez años, en gran parte por un buen gerenciamiento de las últimas administraciones municipales que han sabido aprovechar la oferta de la nación, la ciudad se

convierte en un centro regional de servicios a toda una gran región que incluye el bajo Cauca antioqueño y parte de Urabá.

Hace un par de años se llevó a cabo en Montería, impulsado por la Alcaldía municipal, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación, un foro internacional sobre ciudades “con río” y ciudades sostenibles. Una de las principales conclusiones en términos de competitividad y crecimiento económico fue la propuesta de perfilar la ciudad *Agrópolis*, teniendo en cuenta su potencial agrícola (hasta el momento poco aprovechado) y su situación estratégica con fácil acceso marítimo a mercados de Norteamérica, Centroamérica y el Caribe.

El ecoturismo, turismo de naturales y agroturismo en toda la región, teniendo como eje de servicios la ciudad de Montería, es una gran alternativa compatible con el concepto *agrópolis*, para impulsar una actividad económica que no le pase factura al ambiente y que además rompa los círculos de pobreza de quienes las habitan. Hay ejemplos locales para tener como referente, realmente poco conocidos aun en el mismo departamento: el de la comunidad de la ciénaga de Baño, cerca de Lórica, que tiene un gran trabajo con manglares y cocodrilos; y el de comunidades en el antiguo delta del río Sinú (Cispatá), que incrementado en su escala económica podrá ser de gran beneficio para las comunidades, con el establecimiento de rutas ecoturísticas y para conservar endemismos de especies amenazadas, presentes en Córdoba. A manera de ejemplo, la población más grande del mundo del ave “Chavarri”, especie críticamente amenazada y cuasiendémica de Colombia, está entre Montería y Cereté. Además de primates, aves, tortugas y anfibios, entre otros con que contamos en la región.

El reto es concentrar los esfuerzos en estos territorios aptos para el ecoturismo, teniendo a Montería como centro de servicios por su ubicación estratégica y equidistancia, especialmente si se toma como eje el río Sinú que, a buena hora, las últimas administraciones han tenido en cuenta y sobre el cual se requiere un intenso programa de control para atenuar la carga de contaminantes, en su mayor parte de origen orgánico. La calidad de sus aguas sigue

deteriorándose lenta pero progresivamente, lo cual es fácilmente reversible, antes que sea demasiado tarde y costoso.

Una interesante alternativa para la reinserción será entrenar a excombatientes como ecoguías; ellos tienen un conocimiento empírico práctico del territorio, lo que les facilitaría esta tarea. Como sociedad civil creemos que hay diferentes formas de aportar a la paz de nuestro país. La creación de un entorno de reintegración y estabilización temprana en ambiente productivo para turismo de aventura y naturaleza, se basa en los entornos ya exitosos en otras áreas productivas y como parte de la *Ruta de Reintegración* en otras partes del mundo y en Colombia mismo. En este sentido puede verse el caso de Tobia, en Cundinamarca.

Para garantizar reintegración y estabilización temprana en un ambiente productivo para turismo de aventura y de naturaleza, se requiere capacitar y certificar excombatientes. Hay que apostarle a las segundas oportunidades y a los esfuerzos colectivos de la sociedad civil para crear una mejor Colombia en paz, conservando y aprovechando responsablemente nuestros recursos naturales.

Ofrecer conocimientos y herramientas a los excombatientes para que puedan seguir usando las habilidades de supervivencia y comprensión de los recursos naturales adquiridas durante su pertenencia a los grupos ilegales. De esta forma, podrán establecerse en zonas rurales, si así lo desean, y tener una estabilidad económica y social, permitiéndoles reintegrarse a la vida civil junto a sus familias o personas cercanas.

Lo anterior apoya la actual realidad del posconflicto y el desarrollo sostenible en regiones rurales del municipio y la región, con base en el uso responsable de los recursos naturales y aumentando la empleabilidad de los desmovilizados para que hagan parte de la ruta de reintegración, por medio de la potenciación de la capacidad y conocimientos de los mismos excombatientes. Sitios como el delta del río Sinú, con manglares y cocodrilo del Magdalena, los humedales del medio y bajo Sinú con su riqueza de avifauna y de

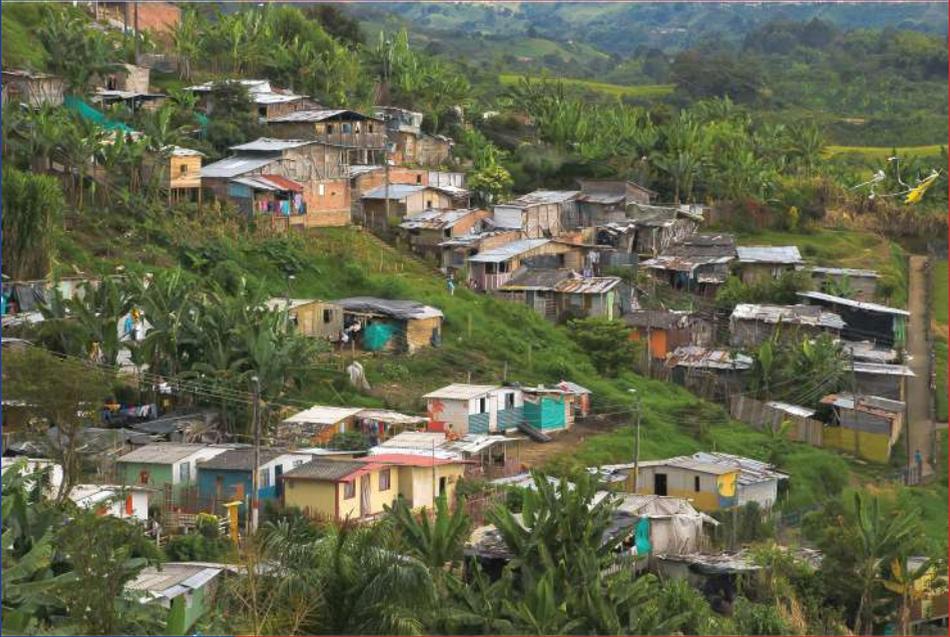
mamíferos acuáticos (Programa de recuperación del manatí, CVS y Fundación Omacha), la inigualable belleza y oferta ambiental de la zona de Paramillo en el alto Sinú-San Jorge, principal epicentro del conflicto.

Como condición, hay que mantener e incrementar la oferta de bienes y servicios ambientales de la ciudad, los municipios y la región; este sería uno de los elementos transversales para lograr muchos de los objetivos del milenio. También se debe continuar la gestión para mejorar coberturas de servicios públicos, educación y salud, que deberán incrementarse o, en el peor de los casos, seguir adelante.

En la ciudad es necesario contar con espacios públicos de inclusión urbana que, como el parque lineal del río Sinú, responden a varias necesidades: ofrecer espacio público lúdico para el disfrute de los habitantes, incrementar la visión del río Sinú como el eje fundamental urbano y tener, además de la ronda (ampliada), embarcaderos que, además de transporte urbano, sean el eje de navegación con fines recreativos y turísticos. De continuar con estas iniciativas, Montería será sin duda un referente urbano comparable con la Trilla Carioca (180 kilómetros) recientemente puesta en servicio en Río de Janeiro.



Foto: Óscar García, Universidad de Córdoba.



# PEREIRA

**SALUDO PROTOCOLARIO**

Luis Fernando Gaviria Trujillo

**PEREIRA: UNA LECTURA  
DESDE LA SOSTENIBILIDAD**

Óscar Arango Gaviria

**PEREIRA, LAS PARADOJAS DEL DESARROLLO  
AD PORTAS DEL POSCONFLICTO**

León Felipe Cubillos Quintero

Foto: Rodrigo Grajales.

# SALUDO PROTOCOLARIO

Luis Fernando Gaviria Trujillo

**E**s motivo de regocijo y satisfacción encontrarnos en este foro Ciudades sostenibles en el posconflicto: Pereira, organizado por el Foro Nacional Ambiental, que durante años han liderado Fescol y la Universidad de los Andes, con el aporte invaluable de Manuel Rodríguez Becerra.

En los últimos veinte años ha sido evidente cuán lejos estamos de alcanzar la meta del desarrollo sostenible, por lo menos en América Latina. El incremento de la destrucción y degradación ambiental, la persistencia de altos niveles de pobreza y los impactos derivados del calentamiento global por la acción humana, son prueba de ello.

Para enfrentar esta problemática, a la par con la evolución histórica del desarrollo sostenible, ha habido una evolución de las ciencias para enfrentar los retos y las problemáticas ambientales existentes en el mundo. Las ciencias ambientales pertenecen a una nueva área del conocimiento que de una u otra manera articulan las ciencias naturales y las ciencias sociales en un concepto relativamente reciente de desarrollo histórico de la humanidad, que debe abordar el conocimiento y la relación entre el hombre y sus ecosistemas como respuesta a la crisis ambiental derivada de los graves impactos ocasionados en la naturaleza por la intervención del hombre, y su crecimiento exponencial.

En su momento, la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) entendió el contexto histórico y en 1988 creó el Programa de Administración del Medio Ambiente. La UTP ha sido la génesis de una destacada escuela de pensamien-

to frente a la dimensión ambiental, representada en la Facultad de Ciencias Ambientales, que con una trayectoria de más de veinte años ofrece actualmente dos programas de pregrado, tres maestrías y un doctorado en ciencias ambientales.

El actual modelo de crecimiento y ocupación del territorio, que tiene un alto costo ambiental reflejado en la degradación de ecosistemas, la contaminación hídrica y la producción de altos volúmenes de residuos, entre otros, exige de una nueva visión de desarrollo de nuestras ciudades. Esto implica un nuevo paradigma de desarrollo sostenible, con cambios sustanciales en las actitudes consumistas de los pobladores urbanos, en el uso de tecnologías inapropiadas, el abuso del espacio público tanto en su utilización como en su construcción, el derroche energético, el diseño urbanístico y arquitectónico inapropiado y antiecológico, el deterioro del paisaje natural y el manejo inapropiado de los desechos industriales, domésticos y comerciales.

La situación ambiental en los ámbitos locales, regionales, nacionales y globales es delicada y tiene varios retos en el marco de los nuevos escenarios de la nación. El reto y la responsabilidad que acarrea el cambio climático global, las afectaciones a la población y la producción de los extremos de la variabilidad climática, la pérdida de hábitats y especies, las afectaciones de la agricultura de altos insumos y las invasiones biológicas como resultado de las alteraciones ambientales, son asuntos que preocupan y ocupan a la comunidad académica, al gobierno y las organizaciones no gubernamentales del ambiente en Colombia.

Y es mediante las ciencias ambientales que proponemos aproximarnos a la ciudad que queremos: Pereira debe ser una ciudad sostenible y competitiva, con la participación de todos los actores sociales que tienen que ver con su desarrollo, sin exclusiones. Para lo cual es necesario tener en cuenta la ejecución de acciones relacionadas con el manejo ambiental del espacio público y de los ecosistemas urbanos; la definición de criterios ambientales para la expansión urbana; la gestión ambiental del riesgo; la definición de criterios ambientales para la localización de infraestructura regional; el manejo

del ruido; los determinantes ambientales para el ordenamiento territorial; los criterios ambientales para la movilidad y el transporte; y el fortalecimiento de la ciudad-región.

La ciudad ha dado pasos importantes en ese sentido, como se reconoce en el plan de ordenamiento territorial (POT) vigente, soportado en un eje estructurante ambiental que busca revertir la dinámica de afectación de nuestro territorio rural. Cuenta asimismo con un plan de desarrollo municipal 2014-2018 que busca fortalecer la gestión del riesgo y mejorar sus niveles de compatibilidad y adaptación al clima actual y futuro. Todo esto sustentado en la consolidación de una plataforma territorial con usos adecuados del suelo; protección de los ecosistemas; aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios que estos proveen; condiciones adecuadas de habitabilidad asociadas a una mejor gestión del espacio público; disminución del déficit de vivienda de interés social y prioritario; oferta de servicios públicos de calidad; y reducción de las brechas entre el sector urbano y el rural.

Aproximarnos a esa ciudad sostenible y competitiva exige el desarrollo tecnológico y la innovación en un mundo globalizado, y un país en paz que ayude a lograr el equilibrio del territorio, entre la ciudad capital y los pequeños municipios y las zonas rurales de Risaralda y la ecorregión del Eje Cafetero.

En este sentido, la Universidad Tecnológica de Pereira está dando su aporte. Primero, desde el Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico (CIDT), con sus tres líneas de investigación en sistemas inteligentes de transporte, sistemas inteligentes de energía y desarrollo de *software-big data*, con la participación de veintiún grupos de investigación, se han formulado catorce proyectos, algunos de los cuales se implementan en conjunto con la Alcaldía. El 30 de junio finalizó la ejecución del proyecto CIDT con recursos del sistema general de regalías. Gracias a la excelente ejecución de los proyectos CIDT y biotecnología, la Universidad fue clasificada en el segundo lugar en el índice nacional de gestión de proyectos de regalías de las entidades que ejecutan proyectos de CTel y en el primero en el departamento en todos los tipos de

proyectos de regalías. A lo que se suman las cerca de catorce mil personas en edad escolar que han participado en espacios de apropiación social del conocimiento.

En segundo lugar, la UTP está comprometida también con la paz. En este sentido, hasta ahora novecientos veintidós personas han adelantado diplomados para la paz y hubo ochocientos veintidós participantes en sesiones abiertas. Trescientos cincuenta estudiantes están vinculados a la cátedra institucional de paz. Deben resaltarse, además, el taller de la Red de Comunicadores para la Paz; el Voluntariado por la Paz: “Estudiantes en visita a zonas veredales”; la coordinación nacional de la Mesa Gobernabilidad y Paz SUE; y la preparación de la propuesta para el sistema de implementación y seguimiento a los acuerdos.

Otro de nuestros aportes es el esfuerzo en formación que hacemos desde la Facultad de Ciencias Ambientales, de la que a hoy han egresado mil seiscientos treinta profesionales de pregrado y posgrado y cuenta con siete grupos de investigación, tres de los cuales en categoría A Colciencias. En la formación impartida se hace énfasis en gestión de los siguientes asuntos: sistemas ambientales urbanos, sistemas ambientales rurales, del riesgo, de tecnologías ambientalmente apropiadas, ambiental empresarial y gestión de cultura y educación ambiental. Los anteriores núcleos de formación son interactuantes, interrelacionados e interdependientes para lograr un desarrollo integral y armonioso. A finales del primer semestre de 2017, dos mil nueve personas habían sido capacitadas en materias ambientales y 90% de las facultades tiene asignaturas con dimensión ambiental.

Para finalizar, cabe agregar algunas otros asuntos. En cuanto al campus de la Universidad Tecnológica de Pereira, este alberga cerca de veinte mil miembros de nuestra comunidad universitaria, lo que la convierte en un centro poblado equivalente a la quinta cabecera de Risaralda. Nuestro campus es hoy una de las tres universidades públicas más sostenibles del país (GreenMetric Ranking). Uno de los bastiones más importantes de este proceso es la estrategia de conservación desarrollada desde 1983 por el Jardín Botánico,

de la Universidad, lo cual lo constituye hoy en día en el bosque más grande y mejor conservado de la ciudad de Pereira, albergando cuatrocientas dos especies de flora y una alta diversidad de especies de avifauna. El campus cuenta además con otras áreas de conservación que, integradas al Jardín Botánico, representan más del 60% de su área total, haciendo de esta la universidad colombiana con mayor porcentaje de su territorio destinada a la conservación de la biodiversidad. El Jardín es visitado anualmente por 40.000 personas. En 2017, el 27% de los residuos generados (2,7 ton) fueron recuperados.

Nuestro reto es concertar un modelo de gobernanza para la gestión adecuada de nuestro campus, con la participación de todos los estamentos. Acabamos de poner al servicio una planta de tratamiento de aguas residuales para 18.000 habitantes, ejemplo de que sí es posible hacer esfuerzos por la recuperación de los recursos hídricos en un escenario de recursos escasos.

Les deseo los mejores logros de este foro. Desde Pereira y la Universidad estaremos atentos a sus recomendaciones para seguir construyendo ciudades sostenibles en un escenario de posconflicto. Pereira puede ser un modelo de ciudad intermedia que el país requiere para dar el salto real a un nuevo modelo de ciudad sostenible, incluyente e inteligente.

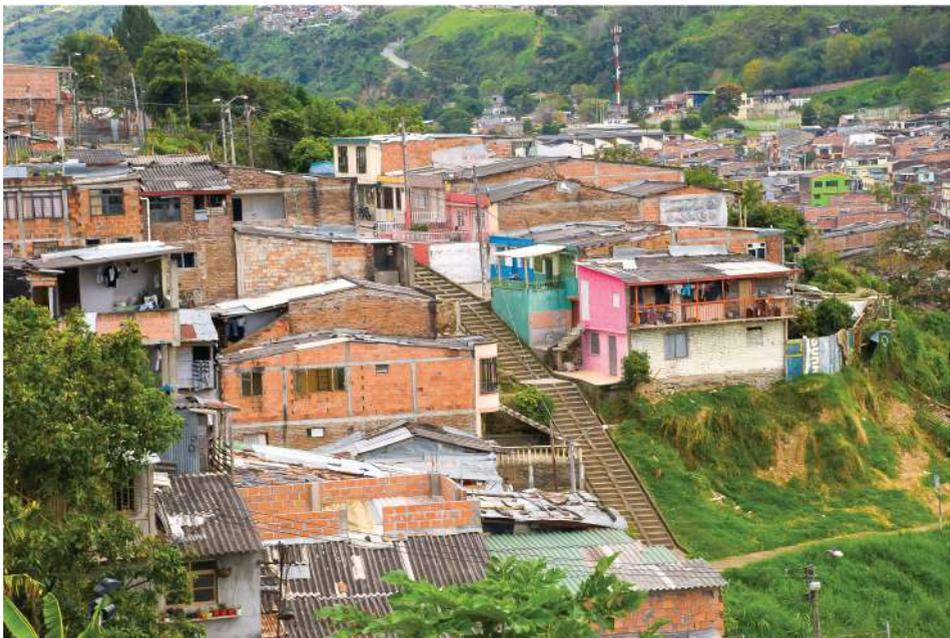


Foto: Rodrigo Grajales.

# PEREIRA: UNA LECTURA DESDE LA SOSTENIBILIDAD

Óscar Arango Gaviria

(...) transmitiremos esta ciudad no igual, ni más pequeña, sino más grande, mejor y más bella de lo que nos fue transmitida.

Juramento ateniense de la ciudad-estado.

## Introducción: Pereira hoy

Pereira es una ciudad relativamente joven, fue fundada en 1863. Se asienta en la cordillera Central, sobre el valle del río Otún y parte del valle del río Cauca. La ciudad tiene una localización estratégica y se reconoce como un cruce de caminos en el centro-occidente de Colombia. Está cerca y bien conectada con algunas de las principales ciudades del país y del Eje Cafetero: Cali, 242 km; Medellín, 260 km; Bogotá, 385 km; Buenaventura, 384 km; Armenia, 42 km; Manizales, 50 km; e Ibagué, 175 km.

Como pocas ciudades en Colombia, Pereira tiene una amplia frontera intermunicipal: limita al sur con Ulloa (Valle), Filandia y Salento (Quindío); al oriente con Anzoátegui y Santa Isabel (Tolima); al occidente, cruzando el río Cauca, con Cartago, Ansermanuevo (Valle), Balboa y La Virginia (Risaralda); y al norte con los municipios risaraldenses de Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, La Virginia y Marsella. Tiene además una importante frontera con el Parque Nacional Natural de los Nevados.

Es un municipio de tamaño mediano: tiene 604 kilómetros cuadrados (60.400 ha). En contraste, Cumaribo en el Vichada tiene 65.674 km<sup>2</sup> y en el otro extremo está Sabaneta, en Antioquia, con solo 15 km<sup>2</sup>.

Pereira es resultado de notables procesos migratorios. En efecto, al estudiar la migración de toda la vida se encuentra que la mitad de su población es no nativa (Dane, 2003: 9), a lo cual deben agregarse, además de una migración internacional persistente, una intensa movilidad poblacional diaria desde y hacia los municipios de la ciudad-región del Eje Cafetero (Rodríguez y Arango, 2004). Los flujos poblacionales por intercambio de servicios académicos, técnicos, comerciales y productivos también establecen estrechos vínculos de la ciudad con los noventa y dos municipios de la ecorregión Eje Cafetero (Corporación Alma Mater, 2002).

El área rural de Pereira está conformada por 55.523 ha, de las cuales el 68% representa suelo con vocación agropecuaria. De ellas, 13.267 están dedicadas a agricultura (café, plátano, frutales y cultivos transitorios) y 24.685 están reportadas en pastos (Alcaldía de Pereira, 2017).

La estructura ecológica principal define áreas protegidas y suelos de protección en 49% del suelo rural y 4% del urbano, áreas que buscan asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.

El municipio tiene 15.523 ha (26% del área total) como parte del Sistema nacional y regional de áreas naturales protegidas, así: 9.731 ha en dos parques nacionales (Los Nevados y el Santuario de Flora y Fauna Otún Quimbaya) y 5.792 ha en tres parques regionales: Ukumarí, Alto del Nudo y Barbas Bremen.

Por lo quebrado de su relieve cuenta con variedad de pisos térmicos: cálido, 60 km<sup>2</sup>; medio, 367 km<sup>2</sup>; frío, 70 km<sup>2</sup>; y páramo, con 107 km<sup>2</sup>, lo cual permite grandes posibilidades para los usos agrícolas y genera una gran biodiversidad.

Entre sus recursos hídricos sobresale el río Otún, con una captación cercana a 8,7 metros cúbicos por segundo, seguido por los ríos Consota y Barbas

y la quebrada Cestillal. La zona rural cuenta con servicio de agua potable, alimentada por cincuenta y ocho fuentes hídricas (Alcaldía de Pereira, 2017). Los acueductos veredales fueron construidos esencialmente con recursos del Fondo Nacional del Café y hasta hace poco fueron administrados por el Comité de Cafeteros.

Por su tamaño poblacional, es la ciudad número trece en el país, con una población estimada por el Dane (2017) cercana a las 472.000 personas (53% mujeres) y una densidad poblacional de 7 hab/ha. Representa la mitad de la población del departamento de Risaralda y su tasa anual de crecimiento demográfico es 0,51%.

Sus 73.000 habitantes rurales convierten a Pereira en la segunda ciudad, después de Montería (con 98.000 personas), con mayor cantidad de población rural en el país. Cuenta con doce corregimientos y ciento veintiséis veredas. Los centros poblados de los corregimientos disponen de una importante dinámica socioeconómica y cumplen múltiples funciones que contribuyen a descentralizar la administración municipal.

Los corregimientos que mayores presiones ambientales reportan son La Florida, Tribunas, Combia, Cerritos y Altagracia. Casi todos ellos enfrentan una dinámica de construcción de condominios, viviendas campestres y surgimiento de actividades de servicios, en particular de turismo, que no responden a estudios de capacidad de carga y terminan generando diferentes conflictos de uso del suelo.

### **Pereira y su entorno departamental: desempeño económico**

Los sectores económicos estratégicos identificados en un ejercicio de prospectiva de la ciudad al 2032 (Alcaldía de Pereira, 2017) son café, confecciones y comercio, en los sectores tradicionales; turismo, metalmecánica y agroindustria, en los prioritarios; y biotecnología, logística y tercerización de actividades en el grupo de sectores promisorios.

Entre 2014 y 2016 Risaralda (como entorno inmediato de Pereira) tuvo un crecimiento económico por encima del promedio nacional. Efectivamente, la economía local creció 4,5%, un 2,5% más que el promedio nacional, porcentajes que se explican, básicamente, por “el esfuerzo de los agentes económicos, dando cuenta de la confianza empresarial y Pereira como epicentro de favorabilidad para los negocios” (Pereira cómo vamos, 2017: 128).

En 2014, la ciudad tuvo un valor agregado por habitante de \$10,4 millones, casi la mitad de lo obtenido por Bogotá (\$19,7 millones) y muy similar al de Manizales e Ibagué (véase la tabla 1).

**Tabla 1. Pereira, valor agregado por habitante, frente a otras ciudades, 2014**

Ciudad	Millones de pesos
Bogotá, D. C.	19,7
Bucaramanga	18,8
Cartagena	15,6
Medellín	14,7
Villavicencio	13,8
Cali	11,6
Pereira	10,4
Manizales	10,4
Ibagué	9,6
Cúcuta	8,8
Pasto	8,5
Montería	7,5

*Fuente:* adaptado de Valdés, 2017.

Además, el no depender de bienes como el petróleo permitió que la afectación directa por la crisis en los precios del crudo no fuera sustantiva y que el impacto se sintiera más por la vía de la tasa de cambio. De la misma forma, al resultado descrito seguramente contribuyeron el consumo y la inversión, expresados en la mayor fuerza laboral, y el flujo monetario gracias a la actividad cafetera y el ingreso de mayores remesas que para miles de familias son

definitivos al momento de adquirir bienes y servicios. Todo ello facilitó el mayor consumo, impulsado también por turistas<sup>1</sup>.

En 2015 los hogares risaraldenses recibieron remesas por valor de US\$428 millones, cantidad superior en 9,9% al valor registrado en 2014. Mientras las remesas crecieron 9,2% en dólares, la valoración en pesos significó que entraron a la economía local \$1,2 billones por este concepto, creciendo 55% en relación con 2014 (Cámara de Comercio de Pereira, 2017).

De acuerdo con el mismo informe:

la dinámica de la economía se explica por la fortaleza de la demanda interna, teniendo en cuenta variables positivas que han generado una mayor capacidad de pago y de compra de los hogares como las remesas, la favorabilidad en la tasa de cambio, el mayor valor del precio interno del café y la tasa de interés compensada para compra de vivienda (Cámara de Comercio de Pereira, 2017: 128).

Del lado de la oferta, cinco sectores tuvieron comportamientos positivos por encima del promedio: los servicios sociales y personales; el comercio, restaurantes y hoteles; electricidad, acueducto y aseo; la administración pública; y el transporte y comunicaciones. Los demás tuvieron crecimiento positivo pero inferior al promedio de la economía: el financiero e inmobiliario; el agropecuario; la construcción y la industria manufacturera.

Uno de los efectos más visibles de este relativamente buen comportamiento económico es la reducción de la tasa de desempleo y de los indicadores básicos de pobreza, según se describe adelante.

Las exportaciones risaraldenses en 2016 sumaron US\$529,9 millones, 10,2% menos con respecto a 2015 y un porcentaje igual con respecto a 2014. Las exportaciones de café como las denominadas menores cayeron 14,2% y

---

<sup>1</sup> Probablemente la apertura del bioparque Ukumarí y la ampliación de la oferta turística propia del paisaje cultural cafetero está atrayendo nuevos visitantes nacionales e internacionales.

0,8%, respectivamente. El café sigue siendo el mayor generador de divisas: 67,3% del total, frente a 32,7% de las exportaciones menores<sup>2</sup>. El departamento aporta el 1,7% del total de exportaciones nacionales (Pereira cómo vamos, 2017: 129).

El Censo nacional agropecuario (CNA) (Dane, 2015) encontró que la zona rural dispersa (ZRD) de Pereira está compuesta por 13.910 predios, 70% de ellos menores de 5 ha. El área censada corresponde a 32.000 ha<sup>3</sup>. Los cultivos predominantes son café, plátano, piña, maíz, cebolla y aguacate.

La zona rural dispersa muestra una compleja presencia de actividades diferentes a la agropecuaria propiamente dicha. Un total de 3.588 ha de las unidades de producción agropecuaria (UPA) y 7.055 ha de las unidades de producción no agropecuaria (Upna) solo tienen uso habitacional. Existen cerca de 2.600 UPA y Upna sin actividad observada. El 60% de las unidades de producción agropecuaria no reportó cultivos. Todo lo cual da cuenta, en buena medida, de los condominios y otro tipo de negocios inmobiliarios que han crecido, sin cesar, a partir de los años ochenta en las veredas pereiranas.

Las expectativas de recuperar parcialmente la producción cafetera<sup>4</sup> compiten en desiguales condiciones con los precios crecientes de la renta del suelo en fincas ya identificadas para construir condominios y barrios. Quizás esto ayude a entender por qué existen tantas dificultades para hacer realidad la propuesta gubernamental de resembrar 2.500 hectáreas en café como una estrategia para luchar contra el desempleo en la ciudad. La potrerización y la suburbanización se han abierto camino en gran parte de las veredas con todas sus secuelas e impactos.

---

2 Entre 2015 y 2106 los productos de sectores no tradicionales que tuvieron mayor crecimiento fueron cuero y sus productos (152,2%), papel (105,7%), material de transporte (13,7%) y alimentos (5,7%).

3 Son conocidas las discrepancias entre los datos del Censo nacional agropecuario y la información que maneja la alcaldía de Pereira.

4 Pereira llegó a ser el primer productor nacional de café al cultivar no menos de 13.000 ha. Hoy tiene 4.600.

La reconfiguración de los corregimientos y veredas que durante décadas fueron cafeteras en la plena extensión de la palabra ha cedido a formas de ocupación del suelo y a un tipo de relaciones sociales en las que la disminución de cultivos y los condominios campestres imponen su ley. Atrás van quedando las expresiones de una población rural cafetera mayoritariamente propietaria y productora, pues ahora las dinámicas son las de propietarios urbanos, no de productores rurales. Aun así, desde las asociaciones de productores Entreverdes y Ascafé se está trabajando en la estrategia de los cafés especiales como parte integrante de Risaralda, diversidad de perfiles.

Solo en 1.314 unidades se desarrolla alguna actividad productiva agropecuaria y únicamente el 8% de las unidades de producción agropecuaria de personas naturales dejan parte de la producción para el autoconsumo (Observatorio del Mercado Laboral de Risaralda, 2017). Estas cifras ayudan a entender por qué, no obstante su potencialidad en la materia, en la ciudad se importa no menos del 85% de los alimentos, lo cual pone un gran reto a la política de desarrollo rural orientada a conseguir la ampliación efectiva del número de hectáreas orientadas a la producción alimenticia. Según Álvaro Londoño<sup>5</sup>, exsecretario de Desarrollo Rural de Pereira, parte de la explicación a esta cantidad se refiere a que en 2006 a la frontera agrícola se le quitaron 10.000 hectáreas, que pasaron a ser suelo urbano y suburbano.

En cuanto al proceso agroindustrial, es incipiente todavía: menos de setenta unidades de producción agropecuaria y solo ciento ocho unidades de producción no agropecuaria están inscritas en esta dinámica. Con la apertura de la Facultad de Ciencias Agrarias y Agroindustria en 2016, la Universidad Tecnológica de Pereira espera contribuir al fortalecimiento de la actividad agroindustrial en la ciudad.

Al desagregar la representatividad de las actividades productivas desarrolladas en las unidades de producción agropecuaria y las unidades de

---

5 Entrevista con el autor, 12 de agosto de 2017.

producción no agropecuaria se encuentra la presencia de servicios (79%), transformación de productos agropecuarios (14%), comercio (6%) e industria (1%). La actividad minera prácticamente está representada por la explotación de canteras.

Para terminar, debe anotarse que el peso específico de la economía risaraldense en el total nacional sigue siendo bajo (1,5%) cuando la participación de la población es del 2%.

### Algunos indicadores sociales

En la publicación editada por Valdés (2017) se indica que Pereira presenta un índice Gini de 0,439, el tercero en el país. Debe observarse que las diferencias entre ciudades en este indicador son realmente pequeñas: en el extremo superior está Bogotá, con 0,498, y en el inferior Bucaramanga con 0,407.

Según Pereira cómo vamos (2017), en 2013 el 24% de la población estaba en situación de pobreza monetaria, porcentaje que ha venido descendiendo, siendo en 2016 de 16,4%. El dato es inferior en 11,6 puntos porcentuales al promedio nacional: 28%. En cuanto a la pobreza multidimensional, en Pereira se reporta una de 19% y el promedio nacional es de 46%.

Un factor importante que ayuda a entender este comportamiento es el relacionado con una menor tasa de desempleo, que en el mismo periodo pasó de 14,2% a 9,3%<sup>6</sup>. Efectivamente, en materia de empleo se ha avanzado y la ciudad, que llegó a ocupar el segundo lugar en desempleo en el país, después de Ibagué, ahora está en el puesto diecinueve según la medición del Dane (2017). En 2016 la tasa de ocupación promedio fue de 57,5%, levemente superior a la registrada en 2015.

Esta información contrasta con una tasa de empleo infantil del 11,4%, muy superior a la nacional: 5,7%. Debe reconocerse también que, simultá-

---

6 La tasa histórica de desempleo más baja en la ciudad.

neamente, la informalidad laboral sigue teniendo una fuerte presencia, y el Dane reporta que en junio de 2017 en Pereira uno de cada dos ocupados hacía parte del empleo informal. En las veintitrés ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad fueron Cúcuta, A. M., 69,8%, Sincelejo 64,5% y Florencia: 62,2%. Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron Bogotá, D. C., con 40,2%, Manizales, A. M.: 40,7%, y Medellín, A. M., 41,8%.

El índice de exclusión social sitúa a Pereira, con 2,22%, en el quinto lugar con mejores condiciones de inclusión, entre trece ciudades (Valdés, 2017). La ciudad con mayor exclusión es Cartagena, con 6,01%

En referencia a los jefes de hogar con educación universitaria, Pereira está en el sexto lugar con 18,7%, ligeramente por encima del promedio nacional de 18,4% de las trece ciudades incluidas en el estudio. Pasto ocupa el primer lugar con 25,2% (Valdés, 2017).

Confirmando las brechas urbano-rurales, el Censo nacional agropecuario reportó para Pereira 19% de pobreza multidimensional en la zona rural dispersa, frente a 47% a nivel nacional (Observatorio del Mercado Laboral de Risaralda, 2017).

Un informe especial de *El Tiempo* (13 de agosto de 2017) divulgó tres indicadores de interés que muestran la situación de la juventud pereirana entre veintitrés ciudades capitales.

Por una parte, al utilizar el índice de prosperidad de jóvenes<sup>7</sup>, esta ciudad ocupa el cuarto lugar con 53 puntos, por debajo de Bogotá (58), Medellín y Bucaramanga. Segundo, el índice de oportunidades económicas<sup>8</sup> sitúa a los

---

7 Los factores de prosperidad se miden así: muy sólidos, 80 puntos y más; sólidos, entre 60 y 79; moderadamente sólidos, entre 50 y 59; moderadamente débiles, 40 a 49; débiles, 30 a 39, y muy débiles, menos de 30.

8 Opera entre 1 y 100 puntos, siendo 1 lo más deficiente y 100 lo óptimo.

jóvenes pereiranos en octavo lugar con 19 puntos. Bogotá, la primera en la lista, tiene 24. Tercero, la tasa de desempleo juvenil ubica a Pereira como la tercera más alta (19,5%), superada solo por Cúcuta, 21,5% e Ibagué, con 21,4%. Se trata, en consecuencia, de datos que confirman la deuda educativa y económica con los jóvenes, situación que se agudiza, como se describe enseguida, entre la población rural.

Santiago Perry (2017) advierte que en Colombia:

el 40 por ciento de los jóvenes rurales se encuentra en condición de pobreza, una cifra que es 1,6 veces mayor que la incidencia de la pobreza en jóvenes urbanos. El porcentaje de jóvenes que se halla en condición de indigencia en las áreas rurales triplica la proporción de la zona urbana (16,7 por ciento vs. 4,8 por ciento, respectivamente). Las brechas son aún más profundas para las mujeres jóvenes rurales y los jóvenes indígenas y afrodescendientes.

Por otra parte, el Censo nacional agropecuario (Dane, 2015) confirma el proceso de envejecimiento de la población rural. En Pereira se contabilizaron 8.815 hogares y casi 7.000 de ellos con personas mayores de 60 años. Se identifica también una condición de pluralidad étnica: 2.200 personas residentes en la zona rural dispersa se reconocen como pertenecientes a algún grupo étnico.

La presencia de la mujer rural en las 4.587 unidades de producción agropecuaria de personas naturales es notable: 753 son responsables de la producción, y en 436 se presenta una responsabilidad compartida con los hombres. Se encontraron 2.150 productores residentes, de los cuales 521 son mujeres.

El alto número de viviendas desocupadas (5.579) sobre un total aproximado de 17.000 es un síntoma inequívoco del progresivo despoblamiento rural.

Por otra parte, el reto del saneamiento básico es grande: solo 6% de las viviendas rurales cuentan con el servicio de alcantarillado.

El 60% de las casi 5.000 personas que trabajan de manera permanente en las unidades de producción agropecuaria no pertenecen al hogar del productor, encontrándose 2.800 personas que sí. Debe recordarse que en la producción cafetera se tiene una demanda cíclica, especialmente en época de recolección, y que es conocida la importancia del trabajo familiar no remunerado en las fincas menores de 5 ha.

Ahora bien, las estadísticas de cobertura educativa aportadas por Pereira cómo Vamos establecen que en 2016 en preescolar urbano quedaba por atender el 40% de los niños y prácticamente toda la primera infancia rural. En educación media (10° y 11°) solo se matriculaba el 52%. Además, solo uno de cada dos jóvenes que culminan su educación media ingresa a la universidad. En la zona rural dispersa el 7% de los productores residentes mayores de 15 años no sabía leer ni escribir; 29% tenía educación básica primaria; y 10% básica secundaria.

La Secretaría de Planeación Municipal (2017) indica que “comparando la matrícula de 2008 frente a la de 2016, la básica primaria exhibió una reducción del 24%, la básica secundaria exteriorizó una disminución del 16% y la media presentó un descenso del 7%”.

Según la misma fuente, en el periodo citado:

el número de alumnos víctimas del conflicto que han accedido al servicio de educación en Pereira alcanzó los 2.297, de los cuales el 95% son niños y jóvenes en situación de desplazamiento, el 3% desvinculados de grupos armados, el 1,7% hijos de adultos desmovilizados y el 0,7% víctimas de minas. El número de estudiantes en situación de desplazamiento creció a una tasa promedio anual del 6,4%.

A su turno, la Universidad Tecnológica de Pereira cuenta en los diferentes programas con trescientos ochenta y dos alumnos reconocidos como víctimas del desplazamiento. Todos ellos reclaman procesos integrales de atención.

## Tierras suburbanas que retornan a tierras rurales

El nuevo Plan de ordenamiento territorial (POT) de 2016 establece en su visión que en los siguientes doce años esta ciudad será “un territorio que favorece el desarrollo industrial, agroindustrial y logístico manteniendo su liderazgo como centro de negocios y servicios en la región” (Concejo Municipal de Pereira, 2016: 7).

Con este POT se busca:

consolidar al municipio como líder en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando la generación de bienes y servicios ecosistémicos, así como la disponibilidad en cantidad y calidad del recurso hídrico, reduciendo la vulnerabilidad frente a amenazas y riesgos naturales y antropocotecnológicos, mitigando los impactos ambientales de los procesos de urbanización (Concejo Municipal, 2016: 8).

Luego de una compleja discusión iniciada en 2011, la ciudad finalmente consiguió en 2016 dotarse de un Plan de ordenamiento territorial de segunda generación. Los cambios introducidos fueron varios, pero para los propósitos de esta publicación se podría destacar al menos uno.

El cambio más sobresaliente hace referencia a lo relacionado con la zona suburbana y el área de expansión. Aprovechando la laxitud que en la materia tiene la ley 388, los grandes propietarios de tierras y constructores de las ciudades colombianas aprovecharon a comienzos de los años noventa los POT de primera generación para conseguir la aprobación de áreas de expansión y zonas suburbanas que desbordaban con mucho las necesidades reales de crecimiento urbano, pero garantizaban el crecimiento de la renta del suelo en beneficio del interés particular.

Así sucedió en Pereira con el plan de ordenamiento territorial que regía desde 2000 y que determinaba una zona de expansión, aproximadamente 1.500 ha y un suelo suburbano cercano a las 8.800 ha que superaban, de lejos, el área del suelo urbano: 3.148 ha.

En una decisión sin antecedentes en el país, se estableció que 5.700 ha debían regresar a su condición de zona rural. Hoy en la ciudad solo se tienen 3.314 ha de suelo rural suburbano y un total de 3.248 ha de suelo urbano, de las cuales 210 ha están en los centros poblados urbanos (Concejo Municipal, 2016).

En la discusión previa a la aprobación del nuevo Plan de ordenamiento territorial se llamó la atención de varios argumentos para adoptar esta determinación<sup>9</sup>. Por una parte, se hizo notar que la ciudad no solamente contaba con suficiente área de expansión para los próximos 50 años, sino que solo se había planificado el 50% y menos del 10% de los proyectos en esas tierras tenían licencia. A ello debía agregarse una evaluación de la gestión urbana que subrayaba cómo se subutilizaban tierras urbanas por procesos ineficientes de redensificación. En consecuencia, el problema no de era de necesidad de nuevas tierras.

Otro argumento importante fue el relacionado con la especulación de la tierra. Es un hecho que las ampliaciones innecesarias de las zonas suburbanas terminan favoreciendo el crecimiento, casi siempre desbordado, de la renta del suelo. Además, la normativa vigente (ley 388 y sus decretos reglamentarios) permite la declaratoria de zonas de desarrollo prioritario, y la Alcaldía, por medio del Instituto de Desarrollo Urbano, puede y debe combatir esa especulación de la tierra utilizando esa figura.

Un tercer argumento se refiere a los equipamientos colectivos que deben hacer parte de cualquier estrategia de ordenamiento territorial y que son esenciales al momento de atender requerimientos en educación, salud, recreación o transporte. Por ejemplo, según Carlos Arturo Caro (entrevista citada), en Pereira se calcula que el Plan maestro de equipamientos educativos está presupuestado en \$120 mil millones, pero una ciudad en expansión, haciendo uso ineficiente de sus equipamientos actuales, termina malversando

---

9 Entrevista del autor con Carlos Arturo Caro, exsecretario de Planeación de Pereira entre 2011 y 2015. 8 de agosto de 2017.

los escasos recursos públicos y tributando en favor del interés privado. En estos casos, es indispensable que las administraciones municipales gestionen eficientemente su capacidad instalada en materia de equipamientos urbanos.

Lo contrario conduce a forzar una expansión urbana mayor, que además se produce casi siempre sin el pago de la plusvalía y sin la optimización de los servicios públicos y los sistemas de transporte, todo lo cual hace que la ciudad tenga mayores dificultades para su viabilidad social. En este sentido, el POT anterior contribuía a crear una ciudad en favor de unos pocos que se beneficiaban de la renta del suelo urbano.

Por último, en el Plan de ordenamiento territorial de primera generación se tomaron decisiones sobre área de expansión y zonas suburbanas apoyándose en la expectativa de crecimiento demográfico cercana al 3% anual. Las proyecciones oficiales del Dane (2017) certifican que en esta ciudad, entre 2005 y 2015 la tasa de crecimiento fue solo de 0,7%. Por tanto, esta tampoco era una razón válida para sustraer tierras a la zona rural.

En resumen, el Plan de ordenamiento territorial anterior contemplaba 9.000 hectáreas suburbanas y en el nuevo quedaron 3.312, es decir que para bien de la sostenibilidad de la ciudad retornaron 5.700 ha a la zona rural.

Con el cambio de enfoque del Plan se persigue, como debe ser, que el ordenamiento del territorio corresponda a las necesidades de la población con menores ingresos y al proyecto de futuro de la ciudad, es decir, a las vías, los equipamientos y la estructura ecológica principal, entre otros.

Si no se dispone de un POT concertado para la sostenibilidad socioambiental, el resultado será una gestión pública para el interés privado y, en el caso descrito, en Pereira se avanzó en la dirección correcta en la formulación, pero ahora se reclaman decisiones efectivas para su ejecución.

## Riesgos y desastres

El municipio está localizado en una zona de amenaza sísmica alta y atravesado por el sistema de fallas de Romeral; la principal amenaza volcánica de la zona está constituida por las erupciones del volcán nevado Santa Isabel y las del Ruiz.

El terremoto del 25 de enero de 1999, con magnitud 6,4 grados en la escala de Richter y sus catorce réplicas, se reconoce como el mayor desastre urbano en la historia del país. Afectó veintiséis municipios de Quindío, Caldas, Tolima y Risaralda. Las autoridades identificaron mil trescientos muertos, de los cuales no menos de doscientos se presentaron en Pereira.

El movimiento telúrico causó graves estragos en el corredor urbano de la quebrada Egoyá<sup>10</sup>, pero también en la Ciudadela Cuba, Terranova, La Acuarela, El Oso, Leningrado I, II y III, Laureles II, El Plumón y Simón Bolívar. Se reportó la destrucción de 3.534 viviendas y la avería de 16.828. Entre unas y otras se afectó el 28% del total de viviendas (Moreno, 2006). La bocatoma del acueducto resultó seriamente comprometida, así como otras líneas vitales. En la ciudad se afectaron todos los sistemas sociales y de equipamiento. Y en la zona rural se desestabilizó la actividad productiva por pérdida de suelos y remociones en masa. La red vial secundaria y los servicios básicos domiciliarios también acusaron daños de diferente magnitud.

En su momento se calculó que durante el año del terremoto a Pereira llegaron no menos de 25.000 personas de los municipios vecinos, las que muy probablemente decidieron permanecer aquí (Arango, 2000: 137), lo cual obligó a las autoridades locales a mantener siempre presente una lectura regional de sus responsabilidades.

---

**10** A la fecha, diecisiete años después, sigue sin resolverse el tratamiento estructural que requiere esta quebrada que atraviesa el centro de la ciudad por debajo de sus calles. Tanto el POT como el Plan de desarrollo 2016-2019 contemplan la ejecución de las obras para atender este riesgo. Es de esperar que, ahora sí, se ejecute el proyecto respectivo.

El desastre que acompañó dicho sismo se produjo, entre otras razones, por una debilidad evidente del ordenamiento territorial. Lo ocurrido se explica entonces, entre otras causas, por las miles de viviendas construidas en zonas de alto riesgo, edificaciones construidas sin atender el código de sismorresistencia, ausencia de estudios científicos de microsismicidad o explotación inadecuada de los recursos naturales.

Si bien se reconoce una reconstrucción adecuada liderada por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec) bajo la gerencia zonal de la Fundación Vida y Futuro en Pereira, subsisten preocupaciones sobre la capacidad institucional real para enfrentar amenazas similares. Se espera que las nuevas normas derivadas del Plan de ordenamiento territorial aprobado en 2016 permitan avanzar en la dirección correcta para atender los riesgos y las amenazas.

## La dimensión supramunicipal en la planeación de la ciudad

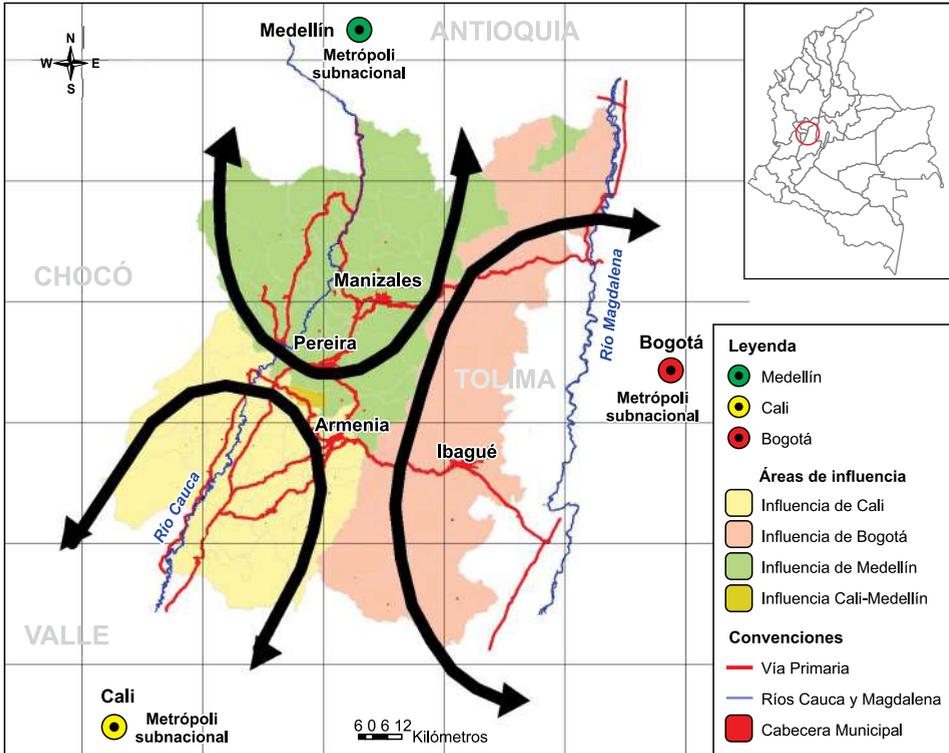
Desde fines de los años ochenta, la ciudad ha explorado diferentes alternativas y ha participado de diversas iniciativas de desarrollo regional con resultados no siempre satisfactorios (mapa 1).

A continuación se describen nueve experiencias de diferente naturaleza y alcance:

1. Conformada jurídicamente desde 1984, el Área Metropolitana Centro Occidente (Amco) es una de las seis áreas metropolitanas jurídicamente constituidas en Colombia. A ella pertenecen formalmente Pereira, Dosquebradas y La Virginia.

Recientemente se han defendido diferentes opciones políticas para que la ciudadanía de Chinchiná (Caldas) y Cartago (Valle) vote a favor en las consultas populares, si llegaran a convocarse, dirigidas a incorporar estas dos ciudades al Área Metropolitana Centro Occidente, con lo cual se estaría frente a la primera Área Metropolitana supradepartamental del país. Con el municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) son conocidos los

Mapa 1. Pereira en el contexto urbano regional



acercamientos infructuosos para su vinculación al Amco prácticamente desde su creación.

2. En un trabajo pionero, la Carder (Corporación Autónoma Regional de Risaralda) y la Corporación Alma Mater (2002) coordinaron académicamente el estudio que permitió la caracterización de la ecorregión Eje Cafetero<sup>11</sup> y la definición de una agenda para su desarrollo sostenible. Más adelante, ambas instituciones (2007) actualizaron dicha agenda y establecieron una

11 La ecorregión Eje Cafetero está conformada por noventa y dos municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, norte del Valle y noroccidente del Tolima (Carder-Corporación Alma Mater, 2002). Este trabajo fue elaborado en el marco de la reconstrucción del Eje Cafetero y en principio tuvo como énfasis una lectura del ordenamiento territorial desde la dimensión del riesgo de desastres.

ruta hasta 2024. Puede afirmarse que solo nominalmente, desde entonces, los procesos de planificación nacional y regional toman como referente dicho estudio.

3. De manera complementaria, Rodríguez y Arango (2004) propusieron en su momento planificar el territorio con la figura de ciudad-región Eje Cafetero<sup>12</sup> para reconocer una unidad territorial altamente urbanizada, con estrecha relación intermunicipal y fuertes potencialidades para participar de los escenarios nacional e internacional.

Contrario a otras interpretaciones, en el caso de esta ciudad-región se busca desarrollar un territorio policéntrico y de complementariedades urbano-regionales, lo cual supone armonizar las visiones municipales estructurales de largo plazo con visiones subregionales. Además, las estructuras funcionales de los municipios deben adecuarse para generar plataformas urbanas y rurales que efectivamente posibiliten el desarrollo social y económico en armonía con los recursos naturales.

4. En 2011 el paisaje cultural cafetero fue reconocido por la Unesco como patrimonio de la humanidad. Este paisaje productivo es un ejemplo sobresaliente de adaptación humana a condiciones geográficas difíciles sobre las que se desarrolló una caficultura de ladera. Se trata de un paisaje cultural en el que se conjugan elementos naturales, económicos y culturales con un alto grado de homogeneidad en la región, y que constituye un caso excepcional en el mundo (mapa 2).

El paisaje cultural cafetero comprende cincuenta y un municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle. En Pereira se incluyen 11.560 ha de este paisaje (6% del total), de las cuales 3.326 corresponden a zona principal y 8.274 a la zona amortiguadora. Dichas áreas están localizadas en algunas de las veredas (sesenta y cinco de las ciento nueve que tiene el municipio) de los corregimientos de Combia Alta y

---

12 Esta ciudad-región incluye los municipios de Manizales, Villamaría, Chinchiná, Palestina y Neira (Caldas), Armenia, Calarcá, Circasia, Montenegro, La Tebaida (Quindío), Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa, La Virginia (Risaralda) y Cartago (Valle).

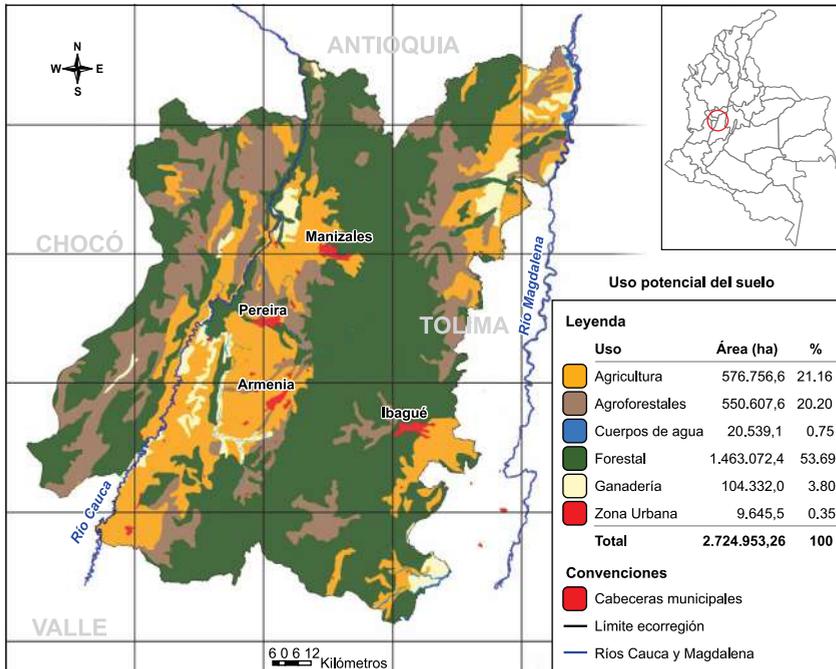
Baja, Arabia, Altagracia, Morelia, Estrella, La Palmilla y Tribunales. En 2016 se acordó un nuevo plan de manejo para la sostenibilidad de este paisaje con el cual la ciudad debe comprometerse (Sueje, 2017). El nuevo Plan de ordenamiento territorial incluye la normativa para atender los compromisos específicos de Pereira en la materia (Concejo Municipal, 2016).

5. De otra parte, con notables altibajos en su gestión, el Amco (2017) ha tenido a su cargo la secretaría técnica del Comité de Integración Territorial conformado bajo el amparo de la ley 614 de 2000 por los municipios de Pereira, La Virginia, Marsella, Belén de Umbría, Santa Rosa, La Celia, Balboa (Risaralda) Cartago, Ulloa, Alcalá (Valle), Filandia (Quindío) y Viterbo (Caldas). En este Comité el rol de la alcaldía de Pereira ha sido más formal que real.
6. También debe reconocerse que esta ciudad hace parte de las aglomeraciones urbanas que responden a las nuevas ciudades funcionales con carácter supramunicipal que fueron identificadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014).
7. Entre 2012 y 2015 las administraciones de Pereira, Armenia y Manizales propusieron, sin éxito en su gestión, la ejecución de un contrato plan por valor de \$1,6 billones para financiar proyectos de interés común, con énfasis en asuntos relacionados con el saneamiento básico, la infraestructura y la educación.
8. Asimismo, cabe observar que el Plan de desarrollo 2016-2019 se titula *Pereira, capital del Eje*, en una alusión explícita a una perspectiva de desarrollo territorial con la cual se espera que la ciudad contribuya a fortalecer su presencia en proyectos de interés común para el desarrollo regional.
9. Por último, a la luz de la ley 1451 el plan departamental de ordenamiento territorial que se está preparando para Risaralda debe fortalecer los lineamientos dirigidos a garantizar una incorporación efectiva de Pereira, y los demás municipios, en una perspectiva regional del desarrollo que establezca relaciones estructurales con el Pacífico.

Mapa 2. Pereira en el paisaje cultural cafetero



Mapa 3. Pereira, usos del suelo en el contexto ambiental de la Ecorregión Eje Cafetero



Ahora bien, en el Plan de ordenamiento territorial aparecen estrategias supramunicipales expresas, entre las cuales se destacan:

- ♦ “Consolidar la integración regional para la planificación y gestión de los espacios ambientalmente protegidos (artículo 6°, literal g) [mapa 3].
- ♦ “Generar incentivos tributarios para el desarrollo turístico y exploración de alternativas tales como la venta de bienes y servicios ambientales, herramientas principales para garantizar el desarrollo sustentable de la región (artículo 6°, literal h).
- ♦ “Potencializar mediante acuerdos o convenios la complementariedad regional con todos los municipios pertenecientes a la ecorregión Eje Cafetero, generando un sistema de ciudades en red, buscando una ciudad-región metropolitana donde se propenda a la desconcentración funcional (usos y actividades) y la articulación con los ejes geoeconómicos del país (artículo 6°, numeral 4, literal h).
- ♦ “Conformar una plataforma [vial y de transporte, nota del autor] urbano-rural que garantice accesibilidad y eficiencia y se integre a nivel metropolitano, regional y nacional a través de tres ejes: a) El de la región metropolitana<sup>13</sup> Santa Rosa, Dosquebradas, Pereira, Cartago (sistema integrado de transporte público); b) El eje del occidente colombiano: ferrocarril de Occidente y la autopista de la Prosperidad; y c) el eje integración cafetero: Pereira, Manizales, Armenia, y a través de éste al centro del país (autopista del Café, túnel de La Línea) (artículo 6°, literal k)”.

Sin duda, si se llegasen a poner en marcha estas estrategias la ciudad estaría dando un importante paso adelante en su sostenibilidad.

---

13 Nótese que se habla de región metropolitana, a diferencia de área metropolitana propiamente dicha.

## Políticas y arreglos institucionales

En Risaralda se cuenta con un arreglo interinstitucional denominado Sociedad en Movimiento (2017), hacia una sociedad y una economía basada en el conocimiento de las personas con equidad, justicia, inclusión y responsabilidad social. Es un acuerdo de las diecisiete instituciones de educación superior existentes en la ciudad y ciento veintiséis entidades y organizaciones públicas y privadas, lo mismo que la mayoría de los partidos y movimientos políticos. Este acuerdo se ha formalizado mediante memorandos de entendimiento suscritos por cada participante.

La iniciativa surgió en la Universidad Tecnológica de Pereira con el propósito de incidir en las políticas públicas, en particular las relacionadas con educación, ciencia, tecnología e innovación, la economía y el desarrollo social. Para ello se han promovido diferentes pactos cívicos<sup>14</sup>.

Una primera política pública derivada de Sociedad en Movimiento se formalizó en 2010 mediante el acuerdo 71 del Concejo municipal, vigente hasta 2020. Con esta decisión la Alcaldía se compromete a aportar anualmente el 3% de sus ingresos corrientes de libre destinación para innovación, ciencia y tecnología; cultura de la innovación y el emprendimiento; creación de empresas; desarrollo empresarial y estrategia transversal.

En segundo lugar, el Concejo municipal (2015) aprobó un acuerdo para la ampliación de la cobertura y la cualificación de la oferta de atención integral a la primera infancia por medio de los centros de desarrollo infantil, articulando y complementando la oferta de atención con el modelo círculo virtuoso.

---

<sup>14</sup> Pactos que han suscrito quienes fueran candidatos a la gobernación y a las alcaldías en las últimas tres campañas electorales.

El diseño pedagógico está concebido como:

Proceso de transformación social direccionado al fortalecimiento del desarrollo humano (*sic*); comenzando desde la primera infancia hasta la educación superior, conectado con el sector productivo y social.

Un Círculo Virtuoso busca articular, focalizar y modernizar la oferta pública, articulando ciclos vitales con apuestas productivas y focalizando los sectores estratégicos regionales. Todo esto en un horizonte (por lo menos 20 años), soportado en políticas públicas, proyectos de alto impacto y en redes de acción pública (Sociedad en Movimiento, 2017: 46).

Se trabaja en una plataforma compuesta por cinco eslabones: jardines infantiles; colegios (educación básica y media); universidad; red de nodos de innovación, ciencia y tecnología; y comunidades emprendedoras.

En la actualidad, a los niños participantes del programa se les ofrece formación en inglés; programa médico de salud sensorial; programa de pensamiento científico y creativo; programa de formación y acompañamiento profesional a la familia; y programa de acompañamiento a las familias en materias de emprendimiento y formación para el trabajo.

En 2016 se atendieron tres mil niños de las comunas con mayor vulnerabilidad social. En 2017 está previsto incorporar en el programa los servicios de salud y una atención integral que involucre formación en pensamiento científico y robótica, recreación, deporte y otros componentes del desarrollo social. Para 2108 se tiene programada una ampliación de la planta docente municipal para atender los niños de 4 años, superando así uno de los obstáculos que tiene la Secretaría de Educación en la materia, al solo poder atender niños mayores de 5 años. Una limitación notable del programa es que aún no cubre los niños de la zona rural.

Otro de los propósitos de la Sociedad en Movimiento ha sido la conformación y el fortalecimiento de una Red de Nodos de Innovación, Ciencia y Tecnología que busca la transformación productiva de la ciudad y el departamento mediante la intervención de los nueve sectores estratégicos definidos

en el Plan regional de competitividad. Además, busca impactar positivamente la gestión del Sistema regional de CTI en articulación con los departamentos de Caldas y Quindío. Por ahora se ha priorizado la gestión de los nodos que por su capacidad pueden generar un efecto de demostración positivo mediante victorias tempranas. Estos son:

- ♦ Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico-Nodo Central, liderado por la Universidad Tecnológica de Pereira con énfasis en KPO.
- ♦ Metalmecánica: por la Cámara de Comercio de Dosquebradas.
- ♦ Nodo de tics/BPO, liderado por Parquesoft Pereira.
- ♦ Nodo agropecuario y agroindustrial: por Unisarc.
- ♦ Clúster de indumentaria, liderado por la Fundación Universitaria del Área Andina.
- ♦ Nodo de biotecnología: Universidad Libre.
- ♦ Nodo de biodiversidad: Carder.

En fin, deber resaltarse que la ciudad cuenta con una red de universidades públicas y privadas, diecisiete en total, que en 2016 albergaron 48.000 estudiantes de pregrado y posgrado, 18.000 de los cuales estaban matriculados en la Universidad Tecnológica de Pereira. Estas instituciones suscribieron un estatuto de movilidad académica que progresivamente permitirá mejorar las opciones de estudiantes y profesores y fortalecer el uso compartido de infraestructura y equipamiento técnico-científico.

## Homicidios y desplazamiento

Entre 1990 y 2016 en Pereira se presentaron 9.469 homicidios, ubicándose como la quinta en Colombia, por debajo de Medellín, Bogotá, Cali y Cúcuta.

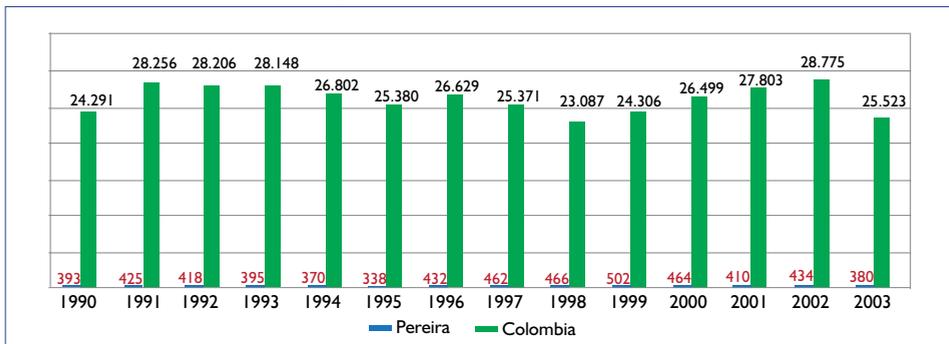
En 1990 la tasa de homicidios por 100.000 habitantes fue de 108; en 2000 la tasa se mantuvo; en 2010 bajó sustancialmente, a 49. En 1999 se registró la tasa más alta del periodo: 117, correspondiente a 502 asesinatos, y en 2012 la

más baja con 36, equivalente a 65 homicidios. El 57% de los homicidios en la ciudad recaen sobre jóvenes entre 18 y 34 años.

El periodo de observación (1990-2016) se cierra con una tasa de homicidios de 31, equivalente a 146 muertes violentas, mientras que en Colombia en 2016 se registró la tasa más baja: 24, correspondiente a 12.000 casos, de los últimos treinta y seis años. Si bien las tendencias son alentadoras, a la ciudad le corresponde un mayor esfuerzo, pues durante todo el periodo sus tasas han sido, proporcionalmente, mayores que las nacionales (véanse los gráficos 1 a 4).

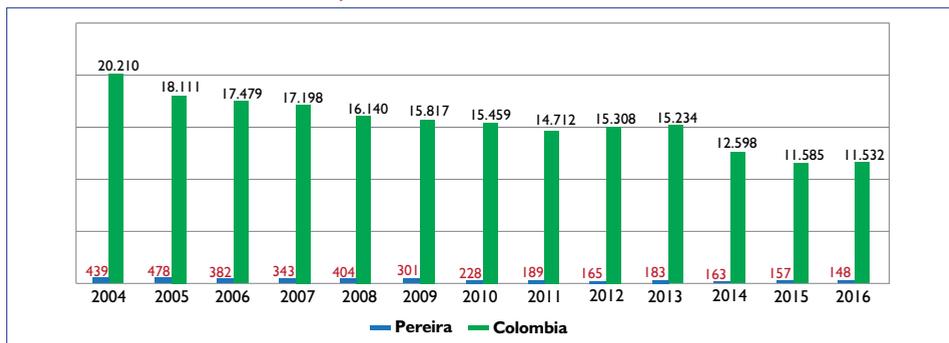
Contrario a lo dicho, la buena noticia la aporta el corregimiento La Florida, que lleva seis años sin muertes violentas, confirmando así que la convivencia pacífica es posible.

Gráfico 1. Pereira y Colombia: número de homicidios, 1990-2003



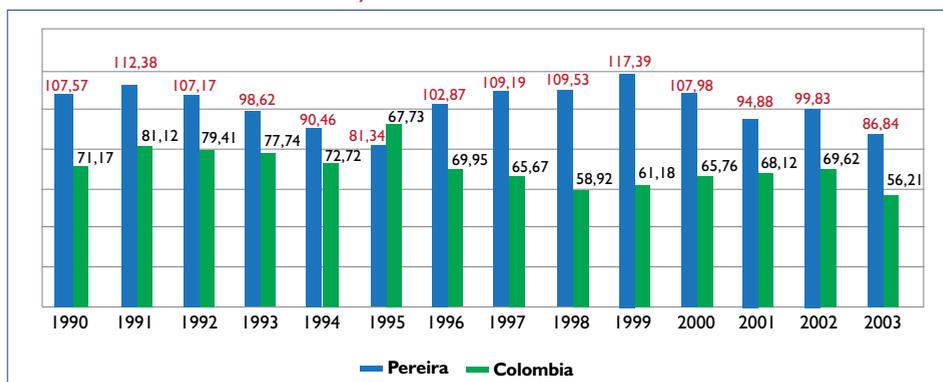
Fuente: Vicepresidencia de la República, 2017.

Gráfico 2. Pereira y Colombia: número de homicidios, 2004-2016



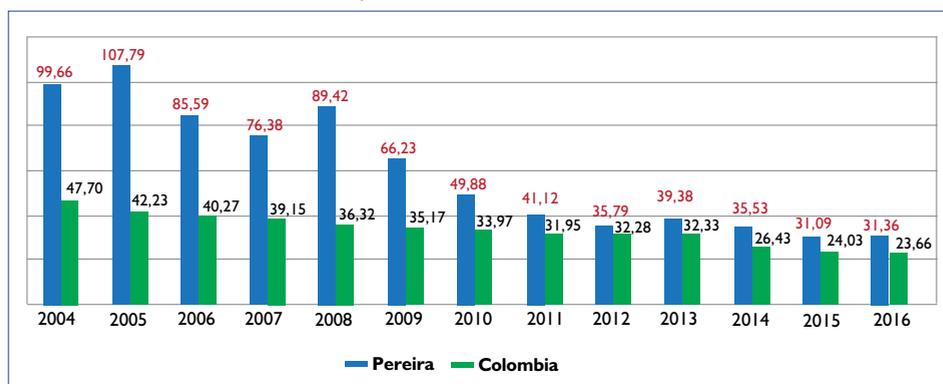
Fuentes: hasta 2013, Vicepresidencia de la República, 2017. Entre 2014 y 2016, Pereira cómo Vamos, 2017.

Gráfico 3. Pereira y Colombia: tasa de homicidios, 1990-2003



Fuentes: Vicepresidencia de la República, 2017.

Gráfico 4. Pereira y Colombia: tasa de homicidios, 2004-2016



Fuentes: hasta 2013, Vicepresidencia de la República, 2017. Entre 2014 y 2016, Pereira cómo Vamos, 2017.

Pero los esfuerzos en materia de seguridad deben incrementarse. En un estudio sobre las contraccaras del poder regional, Luisa Marulanda (2015: 99) analizó para Pereira y otros municipios de Risaralda la penetración urbana del paramilitarismo mediante el monopolio de las *ollas* y los mercados ilegales, y documentó que en las comunas con mayor vulnerabilidad social operan dieciocho bandas, lo cual representa una seria amenaza para la seguridad y la vida.

En cuanto al proceso del desplazamiento forzado, según la Red Nacional de Información (RNI) (2015) entre 1985 y 2016 el departamento de Risaralda recibió 92.628 personas desplazadas, y Pereira acogió la mayor parte de ellas.

Las cantidades en mención tienen antecedentes. A mediados del siglo veinte la ciudad fue receptora de una parte importante de los desplazados por la Violencia liberal-conservadora. Entre 1951 y 1964 su población pasó de 115.000 a 189.000 habitantes y gran parte de este incremento se explica por las víctimas del enfrentamiento que buscaban protección a sus vidas<sup>15</sup>.

Según datos de la Alcaldía de Pereira (2015), en promedio, seiscientas familias llegan cada año a la ciudad huyendo de la violencia. En 2017 se reportó un total de doce mil familias desplazadas. Diana Ortiz (2007) identificó que el 26% de la población desplazada en la ciudad es afrodescendiente (procedente, en particular, de Buenaventura y el Chocó), y que 9% corresponde a población indígena.

Todo indica que, efectivamente, se asiste a una disminución paulatina del número de familias víctimas del desplazamiento forzado y se prevé que esta tendencia se consolide con la implementación del Acuerdo de paz.

## Desafíos político-electorales

En las dos recientes confrontaciones político-electorales nacionales en las que la línea divisoria ha estado marcada por el apoyo-rechazo a las negociaciones de paz, la ciudadanía y la dirigencia política pereirana han quedado en deuda.

En 2014, tanto en primera como en segunda vuelta presidencial, en esta ciudad fue mayoritaria la aspiración de Óscar Iván Zuluaga, candidato del Centro Democrático, quien consiguió 93.000 votos, frente a los 81.000 depositados por Juan Manuel Santos, candidato de la Unidad Nacional (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017).

---

15 Desde el estudio clásico de Oquist (1979) se ha subrayado la relación entre el crecimiento urbano de algunas ciudades colombianas y los desplazamientos por violencia entre 1950 y 1966.

A pesar de que en 2015 la elección de alcalde la había otorgado una amplia victoria a una coalición proclive a los acuerdos de paz<sup>16</sup>, en octubre de 2016, en el plebiscito, la coalición por el NO liderada por el Centro Democrático consiguió 87.000 votos (54%), contra 75.000 sufragios por el Sí: 46% (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017).

Es claro, en consecuencia, que la implementación del acuerdo con las Farc y el progreso en la negociación con el ELN (Ejército de Liberación Nacional) como fundamento de una Colombia en paz dependerá de los resultados que se obtengan en las elecciones de Congreso y presidente en 2018, y que en este nuevo desafío la ciudad debería transformar los resultados descritos.

Para terminar, puede afirmarse que en el contexto de un país orientado hacia la reconciliación y la convivencia pacífica, sin duda, la ciudad podrá conseguir un mejor desempeño para atender sus compromisos sociales, ambientales y económicos.

## Referencias

ACNUR. 2017. Descargado el 19 de agosto, 2017 de <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>

ALCALDÍA DE PEREIRA-SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL. Informe de gestión. 2011-2015. Recuperado en 12 de agosto de 2017 de <https://drive.google.com/file/d/0B-lrNjJbII4HYm15V0daS3MyODQ/view>

ALCADÍA DE PEREIRA-SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. 2017. Coctel social y económico en Pereira. Recuperado el 26 de agosto de 2017 de <file:///C:/Users/CARLOS/Downloads/SUBSECRETARIA%20DE%20PLANEACION%20%20%20%20%20SOCIOECONOMICA%20%20DE%20PEREIRA%2034.pdf>

---

<sup>16</sup> Juan Pablo Gallo, inscrito a nombre del Partido Liberal y una coalición política que incluyó, entre otros, al Partido Verde, al Partido Conservador y a la Unión Patriótica, obtuvo 126.000 votos, equivalentes al 62% del total.

- ALCALDÍA DE PEREIRA. 2017b. Círculo virtuoso. Recuperado el 10 de agosto de 2017 de <http://www.pereira.gov.co/NuestraAlcaldia/SaladePrensa/Paginas/CONOZCA-LAS-PROYECCIONES-DE-ATENCI%C3%93N-A-LA-PRIMERA-INFANCIA-2017.aspx>
- , 2016. Grupo de Trabajo Gestión Ambiental y Cambio Climático. Diagnóstico para Plan de desarrollo municipal 2016-2019. Descargado el 9 de agosto de 2017 de [http://www.pereira.gov.co/docs/secretarias/planeacion/unidad\\_ambiental/agenda%20ambiental%20pereira%202002.pdf](http://www.pereira.gov.co/docs/secretarias/planeacion/unidad_ambiental/agenda%20ambiental%20pereira%202002.pdf)
- , 2015. Estudio socio demográfico de Pereira. Descargado el 12 de agosto de 2017 de <http://www.pereira.gov.co/Transparencia/Informacion-Financiera/Informe%20sociodemogr%C3%A1fico%20municipio%20de%20Pereira%20diciembre%20de%202012-2015.pdf>
- ARANGO, Ó. 1998. *Café, medio ambiente y desarrollo social*. Carder-Fundación Espiral-FNC. Pereira.
- , 2000. *Pereira, años 90*. Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira.
- ARANGO, Ó. Y OTROS. 2005. *La vivienda de uso mixto. Impactos socio económicos y ambientales. Caso Área Metropolitana Centro Occidente*. Universidad Tecnológica de Pereira-Colciencias. Pereira.
- ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE. 2017. Comité de Integración Territorial. Descargado el 8 de agosto de 2017 de <http://amco.gov.co/contenido-comite-de-integracion-territorial-714.html>
- AYALA, J. Y A. MEISEL. 2017. “La exclusión en los tiempos del auge. El caso de Cartagena”. En María Fernanda Valdés (ed.). *Ciudades sostenibles en el posconflicto en Colombia: Cartagena, Medellín, Bogotá, Bucaramanga*. Foro Nacional Ambiental-Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.
- CÁMARA DE COMERCIO DE PEREIRA. 2017. Estudios económicos. Descargado el 18 de agosto de 2017 de <http://www.camarapereira.org.co/es/ipaginas/ver/21/investigaciones-socioeconomicas/>
- CARDER. 2003. Diagnóstico de riesgos ambientales de Pereira. Recuperado el 9 de agosto de 2017 de <file:///C:/Users/CARLOS/Downloads/Diagnostico.de.Riesgos.Pereira.pdf>

- CARDER-CORPORACIÓN ALMA MATER (ED.). 2002. *Ecorregión Eje Cafetero. Un territorio de oportunidades*. Segunda edición. Pereira.
- CARDER-UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA. 2007. Agenda para el desarrollo sostenible de la ecorregión Eje Cafetero. 2007-2019. Pereira.
- CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA. 2016. Acuerdo 35 (Plan de ordenamiento territorial).
- . 2015. Acuerdo 42 (Educación primera infancia).
- . 2015b. Acuerdo 2 (Valoración integral de servicios ecosistémicos).
- . 2010. Acuerdo 71 (Círculo Virtuoso).
- DANE. 2017. Proyecciones de población. 2005-2020. Recuperado el 11 de agosto de 2017 de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/8Tablasvida1985\\_2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/8Tablasvida1985_2020.pdf)
- . 2017. Boletín técnico. Recuperado el 12 de agosto de 2017 de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_abr17\\_jun17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_abr17_jun17.pdf)
- . 2015. Censo nacional agropecuario. Recuperado el 11 de agosto de 2017 de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario>
- . 2003. Movimientos migratorios en la ciudad de Pereira. Recuperado el 7 de agosto 2017 de [https://www.dane.gov.co/files/banco\\_datos/Migracion/migracion\\_pereira.pdf](https://www.dane.gov.co/files/banco_datos/Migracion/migracion_pereira.pdf)
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2014. Misión sistema de ciudades. Recuperado el 13 de agosto de 2107 de <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>
- EL BLOG DEL MINISTRO. 2017. Descargado en 15 de agosto de 2017 de <http://www.elblogdelministro.com/>
- GIRALDO, E., L. F. OSORIO Y M. TOBÓN. 2013. Propuesta de planificación ambiental territorial del suelo suburbano del municipio de Pereira (Risarcaldá) estudio de caso. Descargado el 6 de agosto de 2017 de <http://>

repositorio.autonoma.edu.co/jspui/bitstream/11182/615/1/Propuesta%20Planificaci%C3%B3n%20Ambiental%20Territorial%20Suelo%20Suburbano%20de%20Pereira%20DOC%20PDF%202013.07.31.pdf

- MARULANDA, L. 2015. “La liminalidad de las ‘ollas’: relaciones entre la ilegalidad y la legalidad en el mercado de drogas ilícitas en Pereira”. En L. A. Martínez. *Contracaras del poder regional. Contrabando, narcomenudeo y explotación sexual comercial*. Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira.
- MORENO, J. H. 2006. *El impacto de los desastres. Análisis desde el sector vivienda*. Colciencias-Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira.
- OBSERVATORIO DEL MERCADO LABORAL DE RISARALDA (ORMET). 2017. *Censo nacional agropecuario. Perfil productivo de los municipios de Risaralda*. Sueje. Pereira. La versión electrónica se encuentra en <http://sueje.edu.co/AM/imagenes/PNUD/resultado/11.Res.pdf>
- OQUIST, P. 1979. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos. Bogotá.
- ORTIZ, D. 2007. Pereira, ciudad receptora de población desplazada. Recuperado el 19 de agosto de 2017 de <http://digitk.areandina.edu.co/repositorio/bitstream/123456789/429/2/Pereira%20ciudad%20receptora%20de%20poblacion%20desplazada0001.pdf>
- PEREIRA CÓMO VAMOS. 2017. “Informe de calidad de vida 2016”. Recuperado el 6 de agosto de 2017 de <http://www.pereiracomovamos.org/es/inicio.html>
- RED NACIONAL DE INFORMACIÓN. 2015. Recuperado el 18 de agosto de 2017 de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/direccion-de-registro-y-gestion-de-la-informacion/red-nacional-de-informacion-rni/37825>
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. 2017. Histórico de resultados. Descargado el 10 de agosto de 2017, de <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635.html>
- RODRÍGUEZ, G. Y Ó. ARANGO. 2004. *Ciudad región Eje Cafetero*. Colciencias-Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira.
- SOCIEDAD EN MOVIMIENTO. 2017. Recuperado el 15 de agosto de 2017 de <http://www.sociedadennovimiento.com/es/inicio.html>

SUEJE. 2017. *Paisaje cultural cafetero*. Séptima edición. Pereira

VALDÉS, M. F. (ED.). 2017. *Ciudades sostenibles en el posconflicto en Colombia: Cartagena, Medellín, Bogotá, Bucaramanga*. Foro Nacional Ambiental-Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2017. Observatorio de Derechos Humanos. Descargado el 12 de agosto de 2017 de <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>



Foto: Rodrigo Grajales.

# PEREIRA, LAS PARADOJAS DEL DESARROLLO AD PORTAS DEL POSCONFLICTO

León Felipe Cubillos Quintero

## Introducción

Los retos del nuevo escenario posconflicto ofrecen la oportunidad de gobernar una sociedad y un ambiente, por fin, “en paz”. Frente a esta posibilidad que se abre tras la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo), los estudios ambientales se preguntarían si es factible entender las relaciones de nuestras sociedades con sus entornos, carentes de intereses y relaciones de poder que impidan continuar generando conflictos como los vividos por la sociedad colombiana durante los últimos sesenta años, y si será suficiente el Acuerdo con uno de los más significativos actores tradicionales de la guerra, para cesar la apropiación indebida del territorio.

Si estas preguntas se encaran, además, con el fin prescriptivo de la sostenibilidad, inobjetablemente, se ha de incluir una discusión ambiental acerca de cómo han de anclarse geográfica y temporalmente las sociedades con sus entornos, en ambientes concretos. Este es el caso del municipio de Pereira en el marco del proceso de investigación coordinado por el Foro Nacional Ambiental y la Friedrich-Ebert-Stiftung (Fescol) denominado: “Ciudades sostenibles en el posconflicto en Colombia”.

Analizar dicha situación desde la categoría de la “problemática ambiental del territorio” (Cubillos, 2015) invita a indagar cómo tradicionalmente

nuestra sociedad pereirana, por ejemplo, ha producido desequilibrios en la relación con su estructura ecológica principal, y cuáles han sido algunas de las causas históricas, políticas, culturales y económicas que han incidido en la permanencia de diferentes problemas ambientales y sociales, motivo de preocupación para cualquier política pública comprometida con la sustentabilidad de la vida.

El desarrollo, como uno de los propósitos más vigentes de la cultura occidental, instituido como instrumento esencial para el ejercicio de los planes de gobierno, se convierte en su discurso, y en sus prácticas, en un espacio social necesario para comprender las causas estructurales de toda problemática ambiental. Desde allí también se pueden leer diferentes imaginarios sociales que, más allá de escenarios prospectivos, iluminan los sueños por alcanzar para todos los miembros representados en la sociedad.

Pereira como la Perla del Otún, o la “trasnochadora, querendona y morena”, en la pluma de uno de los más insignes poetas de la tierra, se ha convertido en los últimos planes de desarrollo en una “región de oportunidades” y una “capital del Eje”, donde para la consecución de cada una de sus metas se hace imprescindible la consolidación de la paz y unas condiciones sostenibles para su sociedad y su entorno. Algo parecido señalaba Currie (1961) en los albores de la década del sesenta en las bases de un programa de desarrollo para Colombia, al igual que la intención del informe del Centro de Estudios de Desarrollo Económico (Cede) de la Universidad de los Andes cuando en 1967 deseaba hacer de esta ciudad del Eje Cafetero: “Un centro comercial regional” (Cede, 1967).

Muchos son los imaginarios culturales que rodean la utilización del prefijo pos en el devenir del mundo occidental. Se habla así, incluso ideológicamente, de sociedades posindustriales (Touraine, 1969; Bell, 1994), poscapitalistas (Drucker, 1994), posmodernas (Lyotard, 1987), y hasta un referente del pensamiento ambiental latinoamericano y nacional, como Arturo Escobar, se atreve a hablar, incluso, de ideales posdesarrollo (2007). En estos casos, y en otros más, el prefijo pos, entre otras de sus connotaciones, denota la idea de superación, de crítica o de un mañana mejor quizá próximo a las condiciones actuales. Comparto con el profesor Gerardo Ardila (2017) la idea

de asumir el posconflicto como un horizonte futuro, con la suficiente legitimidad para garantizar la participación de los diferentes grupos que conforman la sociedad pues, en palabras de Sennet: “Grupos humanos homogéneos no conforman una ciudad” (1994)<sup>1</sup>.

Sin embargo, es difícil pensar en la relación entre conflicto y posconflicto fuera de un horizonte dialéctico. Más allá de las Farc, los planes de ordenamiento territorial evidencian en sus estudios técnicos conflictos de uso del suelo que ponen en aprietos los intentos por construir una sociedad sostenible y en paz. Conflictos no necesariamente relacionados con actores ilegales armados sino, muchas veces, con quienes se consideran los principales aliados y propulsores del desarrollo.

Si un resultado de la guerra es la apropiación por la fuerza de territorios, lo que determina, en últimas, las posiciones entre vencedores y vencidos, las realidades concretas y sin eufemismos de nuestras condiciones ambientales de la ciudad están mostrando constantes luchas políticas, normativas y jurídicas en las que, infortunadamente, se subvierten las reglas en pos de la conquista de tierras prometidas, muchas veces antes de empezar cada campaña por el poder.

El conflicto y el posconflicto se baten, entonces, en un territorio en disputa, donde reiteradamente la mayoría, sin una posición adecuada en la partida, escucha las conquistas y anhelos de los otros como verdaderas paradojas.

Paradojas de una ciudad incluyente, donde, sin embargo, la exclusión y la segregación social se delatan en el aumento paulatino de barrios informales que, cada vez más, copan las zonas de riesgo en lugares periféricos de nuestra urbe. Paradojas frente a la integración regional en un territorio donde compiten “la mejor ciudad de Colombia”, contra “la capital del Eje”. Paradojas frente

---

1 “El 15 de noviembre de 2016, la redacción del diccionario Oxford entronizó como la palabra del año *post-truth*, “*posverdad*”. A ella se le sumó de inmediato la *Gesellschaft für deutsche Sprache*, y manifestó que la palabra alemana del año era *postfaktisch* (...) en la era *postfaktisch*, la clave del éxito no es la reivindicación del derecho a la verdad, sino la expresión de la verdad percibida” (Wolfgang Streeck, en Alba et al., 2017).

a la función social y ecológica de la propiedad, donde la existencia de suelos suburbanos ha puesto en riesgo, de manera galopante, la estructura ecológica principal del municipio. Paradojas frente a la prevalencia del interés general sobre el particular, en discutidos contratos de gobernanza, donde a partir de alianzas público-privadas se hace sostenible en el tiempo el detrimento público de antiguos bienes comunes “cívicos” de la región.

Más que una apología o demostración de la existencia de conflictos o de estas y otras tantas paradojas, la intención de este documento es detonar el pensar y el obrar de estas diferentes organizaciones sociales que conforman la ciudad, para intentar transitar desde la crítica y las acciones hacia este añorado horizonte posconflicto, donde los términos de mayor uso (equidad, progreso, calidad de vida, democracia, sostenibilidad, etcétera) no aparezcan como simples paradojas ante quienes no reciben sus beneficios.

Para la elaboración de este documento tuve en cuenta tanto las investigaciones efectuadas durante mi participación en las líneas de investigación en gestión del riesgo y conflictos ambientales de la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira, como los actuales trabajos que adelantamos con la línea de investigación en estudios socioculturales y problemática ambiental en la misma institución<sup>2</sup>. Agradezco el apoyo recibido de las administradoras ambientales Melissa Martínez Pérez y Valentina Valencia Ramos. Asimismo, a los profesionales Olga Lucía Monsalve y Héctor Jaime Vásquez la posibilidad de compartir con ellos algunas de las preocupaciones principales de este artículo. Lo escrito corre bajo mi responsabilidad.

---

2 Ver página web [www.iespautp.tk](http://www.iespautp.tk)

## La Perla del Otún: los imaginarios de la inclusión social

Todos éramos humanos hasta que: la raza nos desconectó, la religión nos separó, la política nos dividió y el dinero nos clasificó.

Anónimo.

El reconocimiento de la segregación socioespacial exige tanto la descripción de los aspectos biofísicos, como de las características socioculturales de ese ambiente concreto que llamamos territorio.

En este espacio sociocultural y medioambiental se pueden ubicar las posiciones de los diferentes agentes sociales cuyo lugar que ocupan determina, en últimas, su acceso o déficit en bienes y servicios que se ofrecen en las diferentes políticas públicas. Esto implica que el goce de los beneficios económicos (trabajo, estrato, ingreso, etcétera), sociales (educación, salud, equipamiento urbano), culturales (bibliotecas, librerías, cine, teatro, espacios deportivos, entre otros) suele estar jerarquizado, segmentado y discriminado de acuerdo con el lugar que se ocupa en el espacio social, lo que simétricamente es homologable a los espacios físicos y medioambientales: quienes están ubicados en la parte superior del mundo social cuentan, *verbi gracia*, con suelos seguros, aprovechables y costosos, mientras quienes tienen la posición más desfavorable han de habitar suelos en zonas de riesgo, sin las condiciones mínimas de calidad de vida que debería proveer un estado social de derecho.

La palabra segregación, etimológicamente, alude a separar, a apartar la convivencia de unos con los otros. En sociedades con vacíos democráticos como las nuestras, esa distancia social es producida por grupos “egregios”, que consideran estar más allá del rebaño, naturalmente predestinados a poseer las mejores posiciones y lugares sociales, frente a otros grupos condenados a suplir, siempre con urgencia, sus condiciones mínimas de existencia. No es gratuito, entonces, señalar a quienes no se les quiere considerar como parte de la sociedad con dos calificativos socioambientales: los sin techo y los sin suelo; impelidos a vivir en la calle o bajo la amenaza permanente de mal habitar zonas en riesgo.

La ciudad de Pereira, la Perla del Otún, cuenta con una ubicación privilegiada en el contexto nacional. Al lado este de la vertiente occidental, entre esribaciones de la cordillera Central, disfrutando “todas” las escalas térmicas, suelos ricos en arenas volcánicas con alta vocación para el aprovechamiento agrícola, regado por dos cuencas principales –el Otún y el Consota–, a solo cinco horas del mar Pacífico, y en el triángulo de oro de Colombia, entre Medellín, Bogotá y Cali. Una “ciudad sin puertas”, donde “nadie es forastero” y “todos somos pereiranos” ha creado, ante propios y extraños, un imaginario social de ciudad incluyente.

Con una superficie en el área rural de 52.195,824 hectáreas y en el área urbana y de expansión de 5.025,816, cuenta también con 3.440,36 de suelo suburbano, para un total de 60.552 hectáreas (Alcaldía de Pereira, 2016).

Pereira es una ciudad intermedia que entre 1951 y la actualidad vio incrementarse cuatro veces su número de habitantes, de 115.342 hasta 472.000, poblada en sus orígenes por migrantes, un número representativo de víctimas de conflictos políticos y sociales. En la actualidad, 2017, es la principal ciudad del Eje Cafetero receptora de desplazados de la guerra: 41.631 frente a los 20.011 y 17.561 registrados en Armenia y Manizales, según el Registro único de víctimas de 2017. La situación histórica del conflicto vivido en el Pacífico colombiano, en algunos municipios de los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío, el norte de Valle, el suroriente de Antioquia y en el departamento del Tolima, explican los anteriores datos, difíciles de entender fuera de un panorama regional.

El desarrollo de las principales actividades económicas, relacionadas con el sector comercial y de servicios<sup>3</sup> (centros comerciales, bancos, locales comerciales, centros financieros, edificios administrativos, etcétera) ubican los valores más altos del suelo urbano en el centro de la ciudad, el sector de la

---

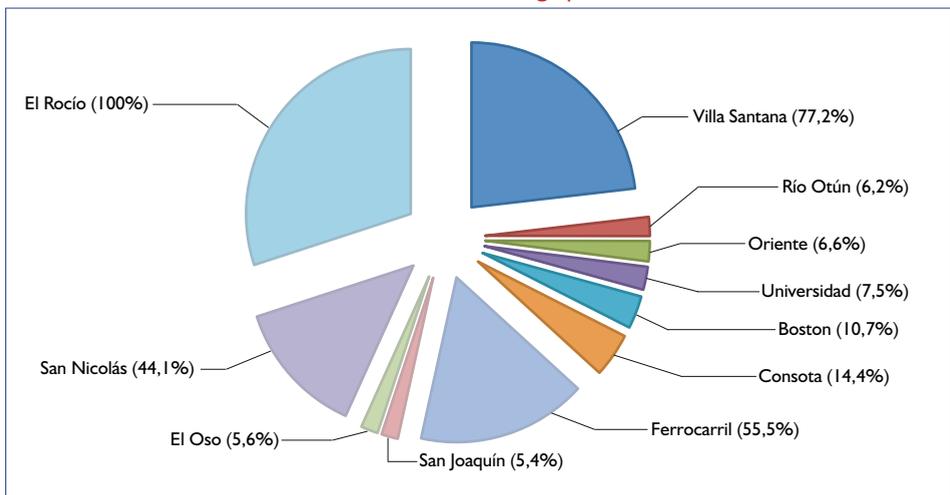
3 Al segundo semestre de 2015, del 100% de la población ocupada, 33,3% estaba laborando en el sector comercio, hoteles y restaurantes, 21% en servicios comunales, sociales y personales, 16,8% en industria manufacturera y el 10% restante en actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (Alcaldía de Pereira, 2016).

Circunvalar, el punto céntrico de la ciudadela Cuba y la comuna Universidad (Secretaría de Gestión Inmobiliaria, 2017); ya lo decía Jiménez Espinoza (2012) hace cinco años: “estos valores van descendiendo excéntricamente hacia la periferia de la ciudad teniendo como valor más bajo los suelos de protección” (véase el mapa 1).

Al relacionarse el valor del suelo y los planes parciales se explica por qué las viviendas de interés social y de interés prioritario están también en la periferia. En suma: los lugares donde los suelos tienen más bajo valor corresponden, aproximadamente, a los habitantes con mayor vulnerabilidad social de la ciudad (véanse la tabla 1, el gráfico 1 y el mapa 1).

Un gran porcentaje de suelos de bajos costos (suelos de protección y suelos perimetrales a la protección) no son aptos para ser urbanizados por encontrarse en zonas de alta pendiente o en zonas de protección ambiental o de fuentes hídricas; estos suelos se han constituido para las personas de bajos recursos económicos en los espacios más aptos para obtener un lugar donde vivir (...) esto indica que el mercado del suelo está poco reglamentado, además no existen políticas para que el suelo sea distribuido equitativamente (Jiménez Espinoza, 2012).

Gráfico. 1 Viviendas en riesgo por comuna



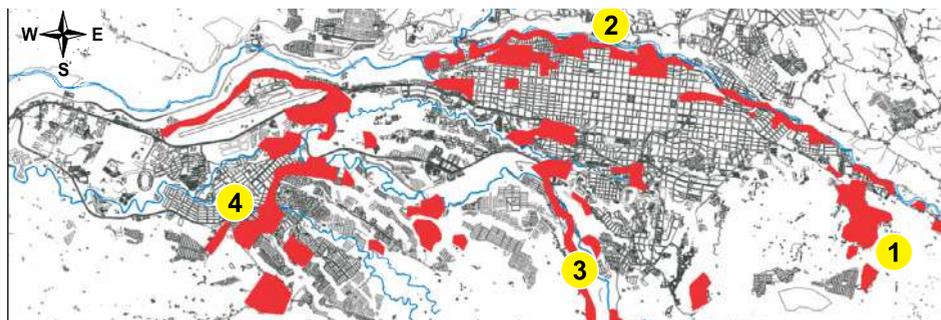
Fuente: tomado de Jiménez, 2012.

Tabla I. Barrios informales por comunas

Comuna	Total barrios	Barrios informales	%	Número de viviendas en riesgo
Villa Santana	14	8	57	3.990
Ferrocarril	15	8	53,3	1.104
Consota	28	5	17	1.047
Boston	39	4	10,2	761
Río Otún	36	22	61,1	474
San Nicolás	8	6	87,5	453
El Rocío	2	2	100	348
San Joaquín	41	17	41	311
El Oso	47	12	25,5	229
Oriente	21	14	66,6	172
Centro	19	1	5,3	/
Otros	152	5	1,18	

Fuentes: Jiménez, 2012. Revisión POT Pereira 2016-2027.

Mapa I. Zonificación de barrios informales en Pereira, 2011



- Sector 1. En el sector suroriente se encuentra localizada la comuna Villa Santana.
- Sector 2. En el sector norte está localizada la comuna Otún (tramo urbano del río Otún).
- Sector 3. En el sector sur se encuentra localizada la comuna El Rocío, que colinda con la vereda Huertas, corregimiento Tribunas Córcega.
- Sector 4. En el sector occidental se halla lo que se conoce como la Ciudadela de Cuba y al suroccidente la comuna San Joaquín.

Fuente: Jiménez, 2012.

Se puede argüir que la estratificación por sectores de la ciudad tiene como una de sus principales determinantes el valor del suelo, donde está claro que los estratos bajo-bajo se ubican en las zonas periféricas del sur, oriente y occidente, lugares donde se concentra el mayor número de barrios en categoría informal y el mayor número de viviendas en zonas de riesgo, como es el caso de la comuna río Otún, donde veintidós de treinta y seis barrios informales y la mayor parte de las viviendas se encuentran en riesgo<sup>4</sup>. Los suelos con más alto costo están en el centro de la ciudad, la comuna Universidad o en áreas periurbanas con importantes proyecciones de macroproyectos regionales como el clúster turístico, bioparque Ukumarí, en el corregimiento de Cerritos.

En este panorama de segregación socioespacial y socioeconómica podríamos justificar algunas paradojas, motivo de investigación, para las universidades de la región y de alta preocupación para los gobiernos de turno:

- ♦ Una ciudad que surgió a partir de migraciones pero cuya sostenibilidad económica también se apoya en los dineros recibidos por las remesas<sup>5</sup> enviadas por quienes emigran del territorio.
- ♦ Una ciudad donde “todos somos pereiranos” que, a pesar de sus atractivos urbanos, se va ampliando paulatinamente por la existencia de un mayor número de población que habita barrios informales, situados en zonas de riesgo social y de desastres.
- ♦ Una Perla del Otún que se ha desarrollado en atención a su cuenca principal pero que, a pesar de los últimos esfuerzos, tienen una deuda histórica frente a su cuenca hermana: el río Consota.
- ♦ Un municipio donde los estratos medio altos y altos desean separarse de los otros grupos sociales pero comparten con ellos situaciones de riesgo

---

4 Dicha correspondencia se puede advertir también en los casos de la comuna Oriente, San Nicolás y Ferrocarril.

5 Risaralda ocupó el cuarto lugar por ingreso de remesas en 2016. “El departamento aportó el 59,2% del total de la región, siendo entonces el ente que más dependió de dichos envíos de dineros desde el exterior”, 421,6 millones de dólares (*El Diario*. 22 de marzo de 2017).

como la amenaza sísmica y el peligro que implica la canalización inadecuada de drenajes naturales.

- ♦ Una futura ciudad educadora que aumenta su cobertura en educación superior pero reducida a competencias que le merman su calidad educativa.

Según el informe de la última medición de Pereira cómo Vamos (2017), la tasa de desempleo en la ciudad disminuyó en los últimos años, al pasar de 15,9 en 2012 a 10,7 en 2016. La cobertura de servicios públicos es de casi el 100%, a excepción del gas domiciliario: 77%. Los niveles de consumo de energía han disminuido y se implementó el programa “Mínimo vital de agua”, siendo la cuarta ciudad de Colombia en hacerlo, después de Bogotá, Medellín y Cali.

El mismo informe dice que en educación se alcanzó una cobertura de 90% en primaria y 84% en secundaria, señalándose una amplia cobertura en educación. Menciona el programa de Becas pa’ pepas desarrollado por el municipio, que ayuda a los jóvenes a acceder a la universidad.

El informe muestra también que en 2016 la pobreza monetaria era de 16,4, disminuyendo en relación con los años anteriores frente al coeficiente del Gini nacional<sup>6</sup>.

En salud se observa el aumento en el número de usuarios del régimen contributivo, pero la calidad del servicio tiene una baja percepción por parte de los ciudadanos. En el régimen subsidiado, por su parte, la percepción social es más favorable.

Existe una compleja problemática social inmersa en la “dureza del mundo” de la segregación social: los oscuros caminos y lugares de explotación y esclavitud de la mujer en la prostitución; la situación de los habitantes de la calle después de la eliminación del sector del Bronx en Bogotá; las tomas

---

6 En 2016 el Gini de Pereira fue de 0,411. El Banco de la República y Pereira cómo Vamos 2017 hacen notoria la tendencia inestable de este índice en la ciudad. Que de todos modos está mejor en relación con la media nacional: 0,517.

de lugares y luchas internas de las redes del microtráfico, sus intentos por asegurar un consumo y un mercado de heroína en la población escolar; los índices elevados de trabajo infantil; niveles de inseguridad que aumentan en la ciudad y generan preocupación de sus burgomaestres. Ante estas y otras difíciles situaciones, nuestro interés es incentivar a las instituciones y las universidades a continuar comprometidas con conocer y actuar sobre dichos fenómenos, sin escatimar ningún límite en sus búsquedas para alcanzar futuras y justas decisiones, en este horizonte posconflicto.

### La integración regional, lo público y lo privado

“La capital es, sin juego de palabras (...) el lugar del capital” (Bourdieu, 1999). Siendo así, frente a las regiones y provincias las capitales suelen concentrar, junto con el capital económico, los mejores bienes y servicios sociales, culturales, aun, simbólicos: “en consecuencia no se le puede pensar adecuadamente más que en relación con la provincia (y lo “provinciano”) que no es otra cosa que la privación (muy relativa) de la capital y el capital” (Bourdieu, 1999: 121).

Desde su origen, la localización estratégica del municipio de Pereira ha despertado sueños regionales. La confrontación de dos de los principales estados de Colombia en el siglo diecinueve (Cauca y Antioquia) selló el futuro de este departamento que, alguna vez, se llamó el gran Caldas. Aún en la década de los años sesenta del siglo pasado:

el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) incorporó el modelo de regionalización intentando desestimular el proceso de migración hacia grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) para promover el desarrollo de ciudades intermedias. Así surgió el modelo de región Centro-Occidental, Pereira en el centro, como una de las ocho unidades de planificación del país (Moncayo, 2002) con amplias repercusiones en el futuro de la ciudad (Cubillos, 2014).

Como lo citábamos en páginas anteriores, para el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (Cede), Pereira debía ser un “centro comercial regional”, situación que se evidencia, entre otros

aspectos, por los muchos centros comerciales que existen en nuestra ciudad, a pesar de su tamaño y número de habitantes.

Las visiones prospectivas del Área metropolitana centro occidente<sup>7</sup>, la Ecorregión del Eje Cafetero<sup>8</sup> o del paisaje cultural cafetero como patrimonio de la humanidad declarado por la Unesco<sup>9</sup>, no dejan de mostrar tal ambición. Sin embargo, al centrar a Pereira como la capital del Eje con alta vocación comercial y con unos planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial sostenidos en una de las columnas anticuadas de las ciudades del siglo veinte (Ardila, 2017), “la competitividad”, pondría en tela de juicio dicho propósito que se confronta en nuestra misma región con el deseo de Manizales de convertirse en “la mejor ciudad de Colombia”.

¿Cómo construir región con los imaginarios sociales, con las ventajas comparativas, con el *marketing* territorial y con políticas dirigidas hacia y por la competitividad, estrategia puesta en tela de juicio en el ámbito territorial colombiano, inclusive, por el propio Michael Porter?<sup>10</sup>.

Para asumir esta discusión intentaremos atisbar solo algunas de las maneras complejas de la relación entre lo urbano y lo rural en el mismo municipio de Pereira, establecidas a la luz de una revisión del Plan de ordenamiento territorial realizada en 2016, en el marco del nuevo escenario posconflicto. Este insumo nos servirá de pretexto para continuar insistiendo en el reconocimiento de los procesos de segregación urbanos, y, a la vez, servirá de

---

7 Pereira, Dosquebradas y la Virginia, con un total de 700.526 habitantes.

8 Integrada por noventa y dos municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, norte del Valle y noroccidente del Tolima, donde viven aproximadamente 3,9 millones de habitantes.

9 Conformado por cuarenta y siete municipios y cuatrocientos once veredas de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, donde se encuentran ubicadas cerca de 24.000 fincas cafeteras, en las que viven unas 80.000 personas.

10 Palabras del director del Foro Nacional Ambiental, Manuel Rodríguez Becerra, en la presentación del libro *Ciudades sostenibles en el posconflicto en Colombia: Cartagena, Medellín, Bogotá, Bucaramanga*, 9 de agosto de 2017.

abreboca para escribir unos comentarios finales frente a la relación entre lo público y lo privado.

Como una subdivisión del espacio geográfico, el geógrafo brasileiro Milton Santos (1997) considera a la región como un concepto relacionado, intrínsecamente, con los espacios nacionales y los espacios locales, donde muchas veces, de acuerdo con las conveniencias de quienes delimitan dicho espacio –motivaciones culturales, sociales, económicas o políticas– lo convierten en un aparato funcional de otro espacio mayor. ¿Son los suelos rurales espacios funcionales para constituir la fuerza de las ciudades como centro de los territorios regionales? Si esta pregunta se respondiera afirmativamente, sería necesario explorar un contexto más amplio, para evaluar si esa misma supe-ditación de lo rural a lo urbano se conserva en un espacio regional superior. Partir, entonces, de la relación entre las diferentes clasificaciones del suelo en una ciudad capital como Pereira, nos ayudará a contestar tal interrogante.

El Plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Pereira realizado en el año 2000 propuso la siguiente clasificación de uso del suelo: urbano: 2.861,5 ha; de expansión: 1.542,1 ha; suburbano: 8.937,8 ha; rural: 47.433.9 ha.

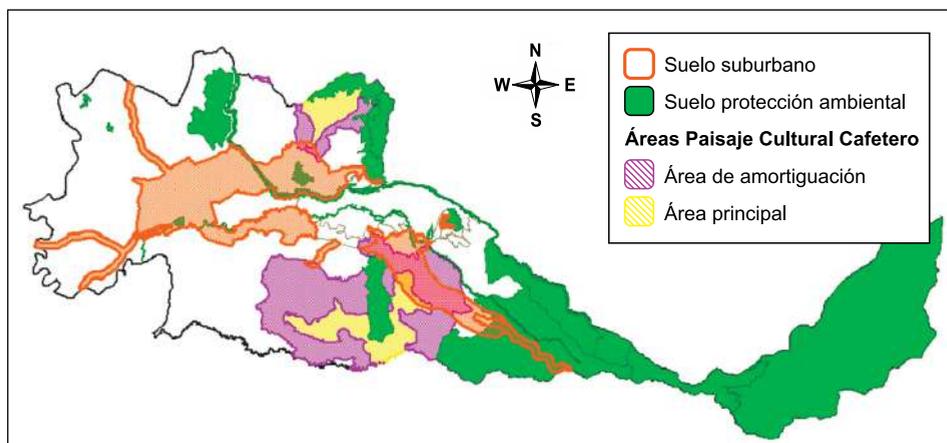
Según el artículo 354 de la ley 388 de 1997:

Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.

En el mapa 2 se puede ver cómo quedó configurado en ese POT de 2000 el suelo suburbano en Pereira.

Es necesario anotar que la extensión del suelo suburbano corresponde a tres veces la del suelo urbano, convirtiéndose en la mayor en el Eje Cafetero, en una ciudad catalogada como la ciudad con el suelo de expansión urbana más grande del país: más de 1.500 hectáreas disponibles. Cuyos usos están

Mapa 2. Suelo suburbano del municipio de Pereira



Fuente. POT Pereira, 2000.

determinados para crecimiento urbanístico y construcción, y que según datos entregados en su momento por las curadurías 1 y 2, entre las licencias conferidas el mayor número correspondía a las otorgadas a los estratos cinco y seis.

La revisión del POT de los últimos años pone de presente varios conflictos de uso del suelo, generados por el gran tamaño del suelo suburbano, conflictos en el ordenamiento ambiental, cultural y social del municipio:

La extensión actual del suelo suburbano genera una serie de conflictos en relación con otra serie de categorías de uso y aprovechamiento del suelo y área con especial interés ecosistémico, ambiental, paisajístico y productivo, como son las áreas con mayor potencial productivo del municipio (clases agrológicas III y IV), áreas identificadas dentro del paisaje cultural cafetero (PCC), y áreas de importancia ecosistémica (relictos boscosos, humedales) y suelos de protección ambiental del Sistema departamental de áreas protegidas (Alcaldía de Pereira, 2017).

Debido a estos factores e inspirados en los principios de sostenibilidad ambiental y equidad social, entre otros aspectos, en buen momento la revisión del Plan de ordenamiento territorial del año 2017 decidió reducir el número de hectáreas de suelo suburbano, pasó a tener 3.148, e incentivar el suelo rural y otras vocaciones afines a la sustentabilidad ambiental y al respeto al paisaje cultural cafetero, muy en consonancia con la recuperación

del campo que se esperaría en este nuevo escenario posconflicto. Queda la preocupación por los estragos producidos por los procesos de urbanización y construcción que se presentaron durante los últimos catorce años, la proliferación de suelos de engorde, y la ampliación del perímetro urbano:

El suelo que se había habilitado ya en Pereira alcanza. Teníamos en el POT pasado 1.542 hectáreas y nos quedaríamos con 1.591 por razones de corrección del perímetro, en suelo urbano teníamos 2.862 y tenemos ahora 3.020 hectáreas porque ha crecido. *Pero lo que está demostrado con números es que hay suelo suficiente para que la actividad constructora se pueda desarrollar y Pereira crezca.* Tampoco es hacer una ciudad más compacta, no es necesario porque tenemos ya suficiente suelo de expansión para que crezca Pereira en los próximos doce años (Mónica Saldarriaga, 2015. Caracol Radio. *Subrayado* nuestro).

Cabe advertir que en las últimas décadas la conquista de los espacios rurales por parte de los usos desarrollistas de estos suelos suburbanos, al igual que la falta de control sobre el crecimiento de los asentamientos informales, han causado una presión sobre algunos terrenos que conforman la estructura ecológica principal del municipio.

Una visión integral de la gestión de riesgos de desastres y frente al cambio y la variabilidad climática, ayudaría no solo a la adaptación sino, principalmente, a desarrollar procesos de prevención frente al aumento general de los impactos negativos. En su Plan de desarrollo (“Pereira capital del Eje”) Pereira cuenta con un aparte explícito sobre variabilidad y cambio climático, allí se mencionan estrategias enfocadas en la prevención, la inclusión de nuevas tecnologías en lo urbano y lo rural, la reconversión de sistemas de producción agrícola, etcétera. Aspectos relevantes para convertir a la ciudad en un municipio resiliente.

Conocer sobre el aumento de las amenazas y sobre diversos escenarios de riesgo es una prioridad para este plan. El propio Concejo municipal, por medio del acuerdo 33 de 2016, hace referencia a los pocos conocimientos que se tienen al respecto, y la limitada capacidad de los actores territoriales implicados, quienes no cuentan con estudios claros y actualizados que ayuden a la toma de decisiones.

Frente al cambio climático la ciudad ha avanzado, por lo menos ya está contemplado en el Plan de desarrollo y en la revisión del Plan de ordenamiento territorial, y existe interés por acompañar las metas allí señaladas. Además, aparece como una de las líneas estratégicas del Plan de acción del nodo regional ecorregión Eje Cafetero 2013-2019. Empero, la falta de diálogo y coordinación entre el Plan de gestión ambiental regional (PGAR) 2008-2019, y la Estrategia de adaptación al cambio climático desde el gobierno municipal, muestra que aún existe mucho camino por recorrer en esta temática.

Un ejemplo concreto de procesos de regionalización que comprometen asuntos ambientales es la disposición final de residuos sólidos en el relleno sanitario regional La Glorita:

El relleno sanitario regional “La Glorita”, es el sitio de disposición final de residuos sólidos de 24 municipios de la región, debido a la iniciativa política del estado que apunta a la regionalización de los rellenos sanitarios. El gobierno nacional ha adoptado la política de rellenos sanitarios regionales, a través, del Plan nacional de desarrollo mediante la ley 1450 de 2011; por esto los municipios que estén en un área de 80 kilómetros alrededor de Pereira, pueden disponer en el relleno sanitario “La Glorita”, a su vez estos deben ponerse a disposición de Pereira, cuando “La Glorita” acabe su vida útil (Sáenz y Vélez, 2015: 66).

La tabla 2 presenta los municipios que disponen sus residuos.

La investigación adelantada por las administradoras ambientales María Alejandra Sáenz Becerra y Natalia Vélez Castaño (2015) muestra una alta preocupación por la cantidad de residuos, que supera en 129,44 ton/día lo permitido en el manejo ambiental del relleno sanitario, lo cual puede generar problemas de salubridad y de afectación ambiental, sin mencionar la vida útil de siete años que tiene en la actualidad. Es de recordar que este incremento es posterior a la expedición de las leyes 60 de 1993 y 142 de 1994, luego de 2007, cuando la empresa Atesa de Occidente S. A. E. S. P. asumió la operación del relleno sanitario. Al comparar los promedios de disposición mensual y diaria por toneladas entre 1997 y 2007, cuando el servicio era manejado por la Empresa Pública de Aseo de Pereira, frente a 2007-2014, cuando Atesa empezó a participar, como empresa privada, se reconoce un aumento de la

tasa de disposición mensual de 10.500 a 18.942 toneladas y de 350 a 631 de disposición diaria (Sáenz y Vélez, 2015: 57).

En este momento se han planteado seis posibles sitios alternativos para la disposición de residuos sólidos. Sin embargo, la sostenibilidad de su manejo –entre la rentabilidad, la competencia y el débil control estatal, regional y municipal– continúa siendo un reto ambiental para la sociedad risaraldense.

En este ejemplo están presentes los ejes transversales de la segregación, lo regional y la difícil relación entre lo público y lo privado. Si analizamos las

**Tabla 2. Municipios que disponen residuos en el relleno sanitario regional La Gloria**

Departamento	Municipio	
Caldas	1	Viterbo
Quindío	2	Buena Vista
	3	Calarcá
Risaralda	4	Apía
	5	Balboa
	6	Belén de Umbría
	7	Dosquebradas
	8	Guática
	9	La Celia
	10	La Virginia
	11	Marsella
	12	Pereira
	13	Pueblo Rico
	14	Santa Rosa de Cabal
	15	Santuario
Valle del Cauca	16	Alcalá
	17	Ansermanuevo
	18	Cartago
	19	El Águila
	20	El Dovio
	21	La Victoria
	22	Obando
	23	Toro
24	Ulloa	

Fuente: Atesa de Occidente S. A. E. S. P.

responsabilidades legales y éticas en la consolidación del modelo de suburbanización de los últimos quince años, tendríamos que preguntarnos por la deuda social y económica de los agentes constructores y urbanizadores privados con los suelos y los bienes comunes de nuestro municipio. Unos indicios concretos nos los ofrece la recuperación del pago de plusvalía, recordando que en 2004 Pereira adoptó esta figura de gestión pública.

En palabras de Smolka y Amborsky (2003), líderes de estos asuntos en el Lincoln Institute of Land Policy, la recuperación del pago de plusvalías se define como:

El proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al “esfuerzo comunitario”, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad (Smolka y Ambrosky, 2003: 56).

La subsecretaría de Planeación Municipal solicitó en 2013 a la firma Montaña y Consultores Asociados S. A. S., un estudio sobre la participación en plusvalía en el municipio de Pereira. Tras un análisis de 65 páginas, las conclusiones del estudio señalan en el punto número 10 que: “El municipio tiene un gran desarrollo en la aplicación de los sistemas de pago de la participación en plusvalías, no obstante no han sido usadas” (2013). Convalidando el derecho del municipio a exigir el pago del tributo. De acuerdo con un estudio estimativo realizado por la misma subsecretaría (2013), este tiene la posibilidad de recuperar casi 64 mil millones de pesos que, en este momento, podrían señalarse como un detrimento público para todos los pereiranos.

El municipio de Pereira, sin embargo, cuenta con unos infortunados antecedentes y actualidades frente a la relación entre lo público y lo privado. En una entrevista personal con el director, en ese entonces, del Centro de Investigaciones Económicas (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, el economista Jorge Iván González (2004), frente al origen del concepto de capital social en el país, me recordaba que junto con los programas de paz adelantados por el padre Francisco de Roux en Magdalena medio, el proceso de reconstrucción del Eje Cafetero inauguró, en términos de Jorge Iván Cuer-

vo (2002), ese nuevo modelo de gestión del estado, con la premisa de que el capital privado y “los privados” deben ser los nuevos detentadores de la gestión pública y estatal. Esquema que legitimó el ministro de Defensa pereirano Luis Carlos Villegas (2015-2018), por ese entonces director ejecutivo, y la asesora social Lucía González, como miembros del Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero Colombiano (Forec). Un modelo ideado, entre otros, por Jaime Ruiz, exdirector de del Departamento Nacional de Planeación, con intereses en su momento en los predios de la reserva Van der Hammen de Bogotá.

Asuntos de profundo debate ciudadano en los últimos meses actualizan dicha preocupación. Ya sea con el derecho de la participación de la sociedad frente a qué hacer con los predios liberados en el traslado del batallón San Mateo, en una ciudad como Pereira con un alto déficit en espacio público (1,6 metros cuadrados frente a unos valores recomendados por la Organización Mundial de la Salud entre 10 y 15 metros cuadrados), o las llamadas alianzas público-privadas (APP) en las que lo público debe resignarse a recibir 10% de las ganancias durante veinte años con la concesión del aeropuerto de Pereira, frente a un actor empresarial que las triplicará, a pesar de sus presuntas relaciones con la corrupción, nacional y regional, del caso Odebrecht.

Frente a esta relación de lo regional, lo público y lo privado se pueden avizorar, entre otras, las siguientes paradojas:

- ♦ Una ciudad que quiere convertirse en la capital del Eje en busca del liderazgo regional compitiendo, incluso, por el suelo de las áreas rurales municipales, y con la otra tradicional capital de la región que ahora desea llamarse la mejor ciudad de Colombia.
- ♦ Un ordenamiento territorial que desea revitalizar los suelos rurales pero, infortunadamente, con una herencia de más de quince años de estragos realizados por el modelo de expansión urbana y la ampliación de suelos suburbanos.
- ♦ Una Pereira preparada en sus diversos planes para adaptarse al cambio climático, con problemas de organización, coordinación y comunicación entre el departamento y el municipio.

- ♦ Unos procesos de regionalización modernos y competitivos que ponen en riesgo la misma sostenibilidad de su relleno sanitario.
- ♦ Un crecimiento económico respaldado, entre otros de los factores, por el auge de la urbanización y de la construcción, sin retornar un mínimo de sus ganancias al beneficio público del municipio.
- ♦ Un municipio que apuesta por generar más espacios verdes y espacio público para la ciudadanía sucumbiendo ante proyectos urbanísticos.
- ♦ Una administración transparente y “para todos” los pereiranos pero que nos priva de los bienes comunes cívicos del municipio.

El geógrafo brasileño Rogerio Haesbaert (2011) nos recuerda que el concepto territorio tiene en su raíz las palabras tierra y terror. Un nuevo escenario posconflicto invitaría a rescatar el valor patrimonial de la tierra, por sobre cualquier control, sea por la fuerza, sea por la renta. Ambas no solo excluyen y segregan, sino que ponen en riesgo la misma naturaleza presente y a quienes habitan en ella. Pasado el régimen del terror, se espera que el poder visible de la renta pueda ser atemperado con la prevalencia del bien común para todos los extranjeros y propios que habitamos en Pereira.

## Conclusiones

La principal tesis que sirvió como línea de desarrollo para el presente análisis frente a la entrada de una ciudad como Pereira en la era posconflicto, encara las paradojas del desarrollo producido por un modelo excluyente y acaparador de la ciudad que crecerá mucho más en segregación y en degradación ambiental mientras no desconcentre el capital –y la capital– y no coloque en equilibrio estos intereses de liberalismo económico, no solamente con las restricciones sino con los sueños de una sociedad que desea convertirse en partícipe de su futuro, porvenir en el que sustentabilidad de la vida, y la vida en paz, son parte de un binomio inseparable.

La apropiación indebida del territorio, causa y fin de todas las guerras, también ha sido una estrategia asumida no solo por los actores convencionales del conflicto. La presión a la estructura ecológica principal del muni-

cipio, que garantiza su sustentabilidad, ha sido producto, por una parte, de los excesos de la edificación de proyectos urbanizadores constructivos donde no se requerían. Por otra, de altas deficiencias sociales por la necesidad de encontrar un techo y un suelo para los permanentes damnificados de la subsistencia diaria. Lo anterior bajo una mampara de decisiones equivocadas, de buena fe *unas*, como crasos hechos de corrupción *otras*, a la vez, de la indiferencia general de la ciudadanía.

Los ejes nucleares de la segregación, la región y la relación de lo público con lo privado nacieron de esa tesis principal, cuyas paradojas deseaban develar la violencia simbólica que se esconde detrás de los discursos legitimadores que detentan, la mayoría de las veces sin objeciones, la consecución de propósitos preestablecidos.

Restricciones de tiempo, experiencia y conocimiento me impidieron asumir una lectura en el campo ambiental y social más complementaria. Asuntos como el cambio climático, el saneamiento ambiental, por ejemplo, apenas fueron mencionados. Confío en el enriquecimiento frente a estos aspectos olvidados a la experticia del profesor Óscar Arango y de los comentaristas regionales elegidos, y espero también que las contribuciones escritas y orales de este encuentro hagan parte de una verdadera discusión pública de la agenda de nuestra ciudad.

Los siguientes comentarios me gustaría que se entendieran como unas ideas, en lo posible, sugestivas para abrir dicho diálogo:

- ♦ Impele actualizar la discusión sobre el devenir de la ciudad a partir de insumos tan pertinentes como los dos documentos resultados de la Conferencia sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible, Habitat III, realizada en Quito en octubre de 2016: tanto la agenda oficial, como la agenda alternativa firmada, entre otros, por Jordy Borja. ¿La actual ciudad de Pereira, en sus diferentes planes y proyectos, en qué puntos se acerca y se distancia de lo deseable para las ciudades del siglo veintiuno? Si bien la revisión del Plan de ordenamiento territorial corrigió, en parte, el rumbo de un modelo de apropiación indebida del territorio al reducir el número de suelos suburbanos, la restauración ambiental y la revitaliza-

ción del campo debe, también, contemplar la filosofía que acompaña el primer punto de la agenda de paz. La paz negativa en términos de Galtung (1985), puede también convertirse en una excusa para la expoliación del territorio. Por tanto, propósitos tan importantes como el fortalecimiento de las economías campesinas y la agroindustria han de ponerse al servicio de las ambiciones de los bienes comunes de la región, en una “empresa” cuya principal meta sea la sostenibilidad ambiental y social.

- ♦ Para la recuperación del pago de los tributos de la plusvalía urge voluntad política e institucional. Pereira cuenta con este instrumento legal desde 2004, con una valiosa experiencia de capacitación y afinación de mecanismos legales y económicos para su aplicación, y cuenta con unos estimativos pormenorizados realizados hasta 2012. Dicha voluntad pondría en práctica uno de los principios capitales de la Constitución colombiana y de la ley 388 de 1997, cuando se habla de la función social de la propiedad.
- ♦ El espíritu de los planes de desarrollo con enfoque territorial, resultado del Acuerdo de La Habana, puede inspirar diferentes ejercicios de planeación y proyectos estratégicos que surgen a partir, entre otros, del actual Plan de desarrollo, del Plan de ordenamiento territorial como del Plan de gestión ambiental regional. Queda en los entes gubernamentales y en la capacidad de participación ciudadana la posibilidad de encarar las metas de gestión de una manera integral, colocando la sustentabilidad de los territorios como misión y visión fundamental. Más allá de la búsqueda desperdigada y desesperada de los indicadores.
- ♦ La educación se convierte en un mediador social y cultural irremplazable para los sueños de una sociedad sustentable y en paz. Para acometer este reto vital de la Colombia de hoy, debe formar no solo para las competencias que requiere el mercado en el mundo laboral. Si la universidad, por ejemplo, está realmente comprometida con el impacto social de su investigación, sus procesos de docencia, sus programas de extensión y de gestión, la verdadera educación pertinente debe estar dando respuesta al contexto, no solamente al mercado. Como lo decía Ernesto Sábato en una entrevista conferida a una canal español en los años setenta: “La educa-

ción comienza cuando un estudiante comprende que no estaba solamente formado para hacer un zapato”. Por esencia, la universidad es un espacio para el saber y uno de los lugares centrales para enseñar el valor de la democracia, la participación y derecho de las diferencias. Nada ganaríamos adueñándonos de procesos de formación para una Colombia en paz, si no damos desde aquí ejemplo de la participación democrática que exige toda elección y todo cuerpo colegiado.

- ♦ Pereira, una ciudad de migrantes, donde realmente nos hacen sentir a los que venimos de afuera que No somos forasteros, tiene una alta deuda social con aquellos migrantes que llevan décadas viviendo bajo la amenaza en zonas de alto riesgo, entre fronteras invisibles. Más que una focalización paliativa de asistencia social, las fuerzas vivas constituidas por todos los que hacemos parte de esta sociedad haríamos bien en proclamar la necesidad de restaurar los derechos de personas en peligro, en otra de las ciudades de Colombia que tiene como desafío, impostergable, la sostenibilidad de la paz.

## Referencias

- ALBA R., SANTIAGO ET AL. 2017. *El gran retroceso. Un debate internacional sobre el reto urgente de reconducir el rumbo de la democracia*. Seix Barral Editores. Barcelona.
- ALCALDÍA DE PEREIRA. 2016. *Plan de desarrollo municipal 2016-2019 “Pereira: Capital del Eje”*. Recuperado de: [www.alcaldiadepereira.gov.co](http://www.alcaldiadepereira.gov.co)
- . 2016. *Plan de ordenamiento territorial Pereira-Risaralda 2016*. Recuperado de [www.alcaldiadepereira.gov.co](http://www.alcaldiadepereira.gov.co)
- ARDILA, G. 2017. “Crecimiento versus sobrevivencia”. En María Fernanda Valdés (ed.). *Ciudades sostenibles en el posconflicto en Colombia: Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga*. Foro Nacional Ambiental-Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.
- BELL, DANIEL. 1994. *El advenimiento de la sociedad posindustrial*. Alianza Editorial. Madrid.

- BOURDIEU, PIERRE. 1999. *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- CEDE. 1967. *Estudio socioeconómico, administrativo y fiscal del municipio de Pereira*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- CUBILLOS, LEÓN F. 2006. *La legitimidad social del proceso de reconstrucción del Eje Cafetero Colombiano*. Lateinameika-Institute, Freien Universität. Berlín.
- . 2014. “La problemática ambiental del río Consota”. En Carolina Arias Hurtado (comp.). *Resignificación de la cuenca del Consota. Perspectivas ambientales del municipio de Pereira en sus 150 años*. Universidad Tecnológica de Pereira, Facultad de Ciencias Ambientales. Pereira.
- . 2015. “Los estudios socioculturales como estrategia académica para la comprensión de las problemáticas ambientales del territorio”. *Ambiente y Sostenibilidad*. 5. Disponible en <http://revistaambiente.univalle.edu.co/index.php/ays/article/view/4300>
- CUERVO, JORGE. 2002. *La gestión de lo público más allá de lo estatal*. Red de Solidaridad Social-Universidad Nacional de Colombia. Armenia.
- CURRIE, LAUCLIN. 1961. *Operación Colombia. Un programa nacional de desarrollo económico y social*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- DRUCKER, PETER. 1994. *La sociedad poscapitalista*. Editorial Norma. Bogotá.
- ESCOBAR, ARTURO. 2007. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma. Bogotá.
- GALTUNG, JOHAN. 1985. *Sobre la paz*. Fontamara. Barcelona.
- GIRALDO, ENNUAR. 2013. *Propuesta de planificación ambiental territorial del suelo suburbano del municipio de Pereira (Risaralda)*. Universidad Autónoma. Manizales.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. 2016. “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. En *Todos por un nuevo país*. Bogotá. Recuperado el 24 de noviembre de 2016 de [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co).

- HAESBAERT, ROGERIO. 2007. *El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. Bertrand. Rio de Janeiro.
- JIMÉNEZ, YAMINE. 2012. “Dinámica de asentamientos informales en la zona oriental urbana y periurbana del municipio de Pereira”. Tesis. Recuperada de Repositorio digital Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- LYOTARD, JEAN-FRANÇOIS. 1987. *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*. Éditions de Minuit-Cátedra. Madrid.
- PEREIRA CÓMO VAMOS. 2017. “Informe de calidad de vida Pereira 2017”. [http://www.pereiracomovamos.org/es/dominios/pcv.pagegear.co/upload/69/2017/0.\\_icv\\_2017\\_vr\\_final.pdf](http://www.pereiracomovamos.org/es/dominios/pcv.pagegear.co/upload/69/2017/0._icv_2017_vr_final.pdf)
- REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS. 2017. “Informe territorial, Eje Cafetero Pereira”. Recuperado el 13 de agosto de 2017 de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- SÁENZ, MARÍA A. Y NATALIA VÉLEZ. 2015. “Evaluación administrativa de la gestión integral de residuos sólidos (GIRS) del municipio de Pereira a partir de la planeación estratégica situacional”. Trabajo de grado administración ambiental. Recuperada de repositorio digital Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira.
- SANTOS, MILTON. 1997. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informaciona*. Editora Hucitec. Sao Pablo.
- SENNETT, RICHARD. 2007. *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Alianza Editorial. Madrid.
- SMOLKA, MARTIN Y DANIEL AMBORSKY. 2003. “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. 29 (88).
- STRECK, WOLFGANG. 2017. “El regreso de los reprimidos como principio del fin del capitalismo neoliberal”. En Santiago Alba R. et al. 2017. *El gran retroceso. Un debate internacional sobre el reto urgente de reconducir el rumbo de la democracia*. Seix Barral Editores. Barcelona.
- TOURAINÉ, ALAIN. 1969. *La sociedad posindustrial*. Ariel. Madrid.



Foto: Rodrigo Grajales.

## RETOS DE PEREIRA EN EL POSCONFLICTO

Francisco A. Uribe Gómez

**L**os profesores León Felipe Cubillos y Óscar Arango coinciden en mencionar la localización estratégica de Pereira en el corazón del centro occidente colombiano y su actividad comercial como polo de atracción de toda la región. Destacan asimismo la situación de riesgo derivada de la amenaza sísmica y el peligro que representa la canalización inadecuada de drenajes naturales.

Se refieren al modelo de la reconstrucción Forec para atender el desastre del sismo de 1999, cuyos mayores impactos estuvieron relacionados con una debilidad evidente del ordenamiento territorial, manifestado en miles de viviendas construidas en zonas de alto riesgo sin atender el código de sismo-resistencia.

Recuerdan que la extensión del suelo suburbano corresponde a tres veces la extensión del urbano, convirtiéndose en la mayor en el Eje Cafetero, y sus 73.000 habitantes rurales convierten a Pereira en la segunda ciudad, después de Montería (con 98.000), con mayor cantidad de población rural en el país.

Destacan que los corregimientos enfrentan una dinámica de construcción de condominios, viviendas campestres y surgimiento de actividades de

servicios, en particular de turismo, que no responden a estudios de capacidad de carga y terminan generando diferentes conflictos de uso del suelo.

Reconocen que el actual Plan de ordenamiento territorial corrigió, en parte, el rumbo de un modelo de apropiación indebida del territorio al reducir el número de suelos suburbanos, cuando en una decisión sin antecedentes en el país se decidió que 5.700 hectáreas de las que conformaban el área de expansión debían regresar a su condición de zona rural. Hoy en la ciudad solo se tienen 3.314 hectáreas de suelo rural suburbano y un total de 3.248 de suelo urbano.

En particular el profesor Cubillos se refiere a la relación sociedades-territorio-sostenibilidad y los desequilibrios territoriales y problemas ambientales en Pereira. Habla de las *paradojas* de una ciudad incluyente relacionadas con la exclusión que se delata en el aumento paulatino de zonas de riesgo; las competencias entre las ciudades capitales del Eje Cafetero por ser el polo de atracción frente a la integración regional; la función social y ecológica de la propiedad, en relación con la existencia de suelos suburbanos que ha puesto en riesgo la estructura ecológica principal del municipio; y la paradoja de que quienes están ubicados en la parte superior del mundo social tiene los mejores suelos.

Recuerda una deuda histórica de la ciudad con el río Consota y reconoce que frente al cambio climático la ciudad ha avanzado, al incluirlo en el Plan de desarrollo y en el Plan de ordenamiento territorial, pero advierte que falta diálogo y coordinación entre el Plan de gestión ambiental regional (PGAR) 2008-2019, y la Estrategia de adaptación al cambio climático desde el gobierno municipal.

Menciona que urge la voluntad política e institucional para la recuperación del pago de los tributos de la plusvalía, instrumento legal con el que Pereira cuenta desde 2004, a partir de la ley 388 de 1997.

Hace un aporte innovador alrededor de los planes de desarrollo con enfoque territorial, resultado de los diálogos de La Habana, que puede inspirar di-

ferentes ejercicios de planeación y proyectos estratégicos que surgen a partir, entre otros, del actual Plan de desarrollo, del Plan de ordenamiento territorial y del Plan de gestión ambiental regional.

Y destaca la educación como un mediador social y cultural irremplazable para los sueños de una sociedad sustentable y en paz. Dice que, por esencia, la universidad es un espacio para el saber y uno de los lugares centrales para enseñar el valor de la democracia, la participación y el derecho de las diferencias.

Concluye que Pereira, a pesar de ser una ciudad que acoge calurosamente a los migrantes, tiene una alta deuda social con aquellos migrantes que llevan décadas “viviendo bajo la amenaza” en zonas de alto riesgo, lo cual es un desafío impostergable para la sostenibilidad de la paz.

Por su parte, el profesor Óscar Arango, resalta que en la estructura ecológica principal “el municipio tiene 15.523 ha (26% del área total) como parte del Sistema nacional y regional de áreas naturales protegidas”.

Habla de “La reconfiguración de los corregimientos y veredas que durante décadas fueron cafeteras (...), donde la disminución de cultivos y los condominios campestres imponen su ley”.

Recuerda que en el POT aparecen expresas estrategias supramunicipales, entre las cuales se destaca el “Potencializar mediante acuerdos o convenios la complementariedad regional con todos los municipios pertenecientes a la ecorregión Eje Cafetero, generando un sistema de ciudades en red (...)”.

Destaca el “trabajo pionero de la Corporación Alma Mater y la Carder (2002) en la coordinación académica del estudio que permitió la caracterización de la ecorregión Eje Cafetero<sup>1</sup> y la definición de una agenda para su

---

1 Carder-Alma Mater, et al. 2002. “Ecorregión Eje Cafetero: un territorio de oportunidades”. Pereira.

desarrollo sostenible”, y que desde entonces en los procesos de planificación nacional y regional se toma como referente dicho estudio.

Y menciona que en Risaralda se cuenta con un arreglo institucional denominado Sociedad en Movimiento (2017), hacia una sociedad y una economía basada en el conocimiento, liderado por diecisiete instituciones de educación superior y ciento veintiséis entidades y organizaciones públicas y privadas. En la ciudad se cuenta con una red de universidades, públicas y privadas, diecisiete en total, que en 2016 albergaron 48.000 estudiantes de pregrado y posgrado, 18.000 de los cuales estaban matriculados en la Universidad Tecnológica de Pereira.

Concluye que la sostenibilidad de las ciudades, además de componentes ambientales, requiere de fuertes procesos de democratización y convivencia pacífica.

A partir de las lecturas de los expertos y como un aporte a este importante foro quisiera hacer algunas reflexiones: Pereira está localizada sobre el denominado Abanico Pereira-Armenia, de origen fluvio volcánico, con un paisaje de colinas redondeadas (en razón a los espesores de los suelos derivados de ceniza volcánica) y un drenaje denso (dendrítico).

El modelo histórico de ocupación de la ciudad ha estado basado en la adecuación de terrenos cortando colinas y llenando drenajes, lo que ha dejado escenarios de riesgo como el colector Egoyá. Normalmente, las viviendas localizadas en zonas de riesgo se han asentado a lo largo de los drenajes principales o en laderas de pendientes fuertes.

La ciudad ha hecho enormes esfuerzos de reubicación desde las décadas del ochenta y noventa por parte de la Carder (Corporación Autónoma Regional de Risaralda) en el tramo urbano del río Otún, en los inicios del 2000 por parte del Forec, y posteriores administraciones municipales lideraron la reubicación de este tipo de viviendas en urbanizaciones como Tokio y Las Brisas. Sin embargo, el gran problema es la reinvasión de estas zonas de ries-

go, lo que denota que para su implementación se requieren instrumentos de política y control más fuertes.

De otro lado, existen también procesos de ocupación planificada que están causando enormes impactos ambientales en las zonas suburbanas y de expansión. Por ejemplo, el proceso de urbanización hacia Cerritos está afectando de manera grave la flora y la fauna existentes, restringiendo cada vez los hábitats de especies como el zorro cañero, el guatín, el armadillo y la iguana, entre otras.

Pereira ha tenido una deuda ambiental histórica con Cartago, por el vertimiento de las aguas servidas del 60% de la ciudad al río Consota, que contamina la fuente abastecedora del acueducto de Cartago. Desde hace varios años, la ciudad ha adelantado acciones importantes en la implementación del Plan maestro de alcantarillado y su Plan de saneamiento de aguas residuales, lo que ha permitido que hoy se disponga de los colectores interceptores en la cuenca Consota y el túnel de trasvase al río Otún en etapa de construcción, y en inicio la contratación de diseños de la planta de tratamiento de aguas residuales para el municipio. Hoy la ciudad está a un paso de entregar descontaminado el tramo urbano del río Consota con los beneficios ambientales y sociales que se derivan de esto.

Tenemos que *volver al río*, valorarlo como un medio vital para la prestación de servicios, resignificarlo a su vez como un escenario de encuentro y circulación de nuestras comunidades ciudadanas. La recuperación ambiental y paisajística de los corredores de las dos principales corrientes hídricas que cruzan la conurbación Pereira-Dosquebradas es uno de los principales ejes de la gestión para la *resignificación* de los ríos, que hizo parte además de la celebración del sesquicentenario de la ciudad de Pereira.

Lo anterior implica promover un cambio en la cultura ciudadana, hacia una nueva visión del río, donde este deje de ser la parte trasera de la ciudad, el sitio de disposición de residuos y de inseguridad.

Respecto a los esfuerzos de conservación, cabe recordar que gracias a notables visionarios pereiranos se logró en su momento la expedición de la ley 4 de 1951, orientada a la declaratoria de utilidad pública de los predios para conservación en la cuenca media-alta del río Otún. Hoy, entidades como Aguas y Aguas, la Carder y la Unidad de Parques Nacionales Naturales han logrado consolidar un área de conservación con el Parque Nacional Natural Los Nevados, los parques regionales naturales Ukumarí, Campo Alegre y La Marcada, y el Santuario de Flora y Fauna Otún-Quimbaya. Gracias al estado de conservación y recuperación de los bosques altoandinos en la cuenca media-alta del río Otún, es considerada una de las mejor conservadas en los Andes septentrionales del norte. Sin embargo, la cobertura glaciar del nevado Santa Isabel y el ecosistema de páramos están en riesgo de desaparición, en buena parte por los efectos del cambio y la variabilidad climática, según las predicciones del Ideam.

Las ciudades también tienen sus compromisos frente al *cambio climático* y la necesidad de adaptarse a estos cambios. De la entronización de un nuevo modelo cultural y educativo basado en el diseño y el uso que hagamos de los elementos básicos como el agua, los alimentos o los residuos, propios de una sociedad de consumo como la nuestra, dependerá que nuestras ciudades sean habitables y saludables, dos connotaciones propias de un modelo de sostenibilidad.

Referente al modelo de reconstrucción del Forec implementado para liderar el proceso de recuperación después del sismo de 1999, considero fue muy exitoso en recuperar, rehabilitar y construir nueva infraestructura, y en la ejecución eficaz y transparente de los recursos. Pero menos en generar instrumentos para controlar los procesos de reinvasión de asentamientos localizados en zonas de riesgo.

El modelo Forec contribuyó a dejar dos instrumentos de planeación que han sido muy positivos si se revisan hoy: el POT de Armenia, que definió un modelo de ocupación territorial respetando los drenajes urbanos, y que hoy se refleja en un desarrollo de ciudad similar a la palma de una mano, donde

los dedos corresponden a la construcción en las colinas subredondeadas. Y la “Construcción de un ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible en la ecorregión del Eje Cafetero”, que derivó en una Agenda de desarrollo sostenible, y que aún hoy sigue siendo guía de intervención territorial en los noventa y dos municipios que hacen parte de la ecorregión. El proyecto ecorregión como apuesta prospectiva, bajo el liderazgo de Alma Mater y la Carder en 2002, adelantó un diagnóstico integral regional, identificando que los desequilibrios territoriales son la base de los graves desequilibrios ambientales y sociales presentes en el territorio, y proponiendo un modelo de territorio basado en la complementariedad, no en la competencia, y la especialización, para recuperar el equilibrio regional urbano-rural.

En el Eje Cafetero difícilmente volveremos a tener un nuevo Forec, pero lo que sí es seguro es que volveremos a tener sismos importantes, y dependemos fundamentalmente de nuestra capacidad de respuesta y de que estemos preparados para enfrentar sus impactos.

Es importante recordar otros procesos de planificación del territorio, como el *Plan regional de competitividad de Risaralda*, que desde 2009 hacía referencia a “buscar impactar positivamente el desarrollo económico, social y sostenible de la región, pensando en una sociedad altamente competitiva, con calidad de vida para sus habitantes y sostenibilidad futura de sus condiciones territoriales”. Y el *Bosque modelo Risaralda*, único departamento en Colombia en ser reconocido como tal (hace parte de la Red Iberoamericana de Bosque Modelo, RIABM), por el modelo de gestión ambiental del territorio que incluye la activa participación comunitaria y la eficiente coordinación interinstitucional. Risaralda, como territorio bosque modelo debe explorar todas las acciones conducentes a lograr que la ciudad de Pereira y su área metropolitana, asuman un ordenamiento y gestión ambiental territorial modelo para el país (Carder, 2008)<sup>2</sup>.

---

2 Carder. 2008. “Plan de gestión ambiental regional, PGAR 2008-2019. Risaralda, Bosque modelo para el mundo”. Pereira.

En el mundo existe un nuevo marco del desarrollo para el 2030, con los Objetivos de desarrollo sostenible. Igualmente, los resultados de la COP 21 en materia de cambio climático, que orienta sobre las acciones que deben emprender los gobiernos subnacionales y locales, así como el advenimiento de una Nueva agenda urbana global adoptada por las Naciones Unidas en Quito, en octubre de 2016, constituyen marcos referenciales. Risaralda y sus municipios deben articularse a estos procesos globales y, a su vez, aportar en su cumplimiento, mediante una hoja de ruta hacia territorios y ciudades sostenibles, equitativas y competitivas.

En el contexto nacional, desde 2008 el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial entiende la ciudad sostenible como aquella que integra la dimensión ambiental, combina el desarrollo económico, la elevación de la calidad de vida y el desarrollo social de su población, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sostiene ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades<sup>3</sup>.

El actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ha planteado como meta la consolidación del sistema de ciudades en Colombia como una nueva forma de planear un territorio. La expedición de esta política reconoce por primera vez la importancia de las ciudades intermedias como territorios estratégicos para la competitividad y sostenibilidad urbana. Menciona la política de construcción sostenible con sus metas en gestión de riesgo en el ordenamiento territorial, la reducción de gases efecto invernadero, la promoción de drenajes urbanos, la adaptación al cambio climático y la aplicación de medidas que promuevan la eficiencia energética y los consumos de agua. *Las ciudades pueden tomar atajos en la búsqueda del desarrollo mediante la innovación*, entendida como el desarrollo de nuevos bienes y servicios que

---

3 Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2008. *Política de gestión ambiental urbana*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

satisfacen necesidades humanas, o nuevas formas de producir bienes y servicios para avanzar en la generación de valor<sup>4</sup>.

En el contexto local, el Plan de desarrollo de Pereira 2014-2018<sup>5</sup> tiene importantes énfasis ambientales. Se destaca el eje estratégico 4. Hábitat, ambiente y territorio, que plantea como objetivos centrales de desarrollo los siguientes:

- ♦ *Reducir la vulnerabilidad frente a las múltiples amenazas* de origen natural y antrópico, aumentando su capacidad de resiliencia, fortaleciendo la gestión del riesgo y elevando los niveles de compatibilidad y adaptación con el clima actual y futuro. Esto, sustentado en la consolidación de una plataforma territorial con usos adecuados del suelo; protección de los ecosistemas; aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios que estos proveen; adecuadas condiciones de habitabilidad asociadas a una mejor gestión del espacio público; disminución del déficit de vivienda de interés social y prioritario; oferta de servicios públicos de calidad; y reducción de las brechas entre el sector urbano y rural.
- ♦ *Aprovechar las potencialidades territoriales* para fortalecer el posicionamiento del municipio, a partir de la oferta sostenible de bienes y servicios competitivos para los mercados regionales, nacionales e internacionales.

Desde la Universidad Tecnológica de Pereira estamos asumiendo nuestras propias tareas relacionadas con los compromisos con la paz, el posconflicto y la sostenibilidad ambiental. Se han adelantado diplomados para la paz para novecientos veintidós personas; la cátedra institucional por la paz con trescientos cincuenta estudiantes; y el Voluntariado por la Paz: “Estudiantes en visita a zonas veredales”. Estamos comprometidos con un nuevo *proyecto educativo institucional*, que tiene el compromiso con la formación

---

4 Findeter. 2015. *Pensamiento Urbano*. Junio.

5 Municipio de Pereira. 2016. “Plan de desarrollo municipal 2016-2019 “Pereira, Capital del eje””. Recuperado de <http://www.pereira.gov.co/Transparencia/Paginas/Plan-de-desarrollo.aspx>

profesional integral, representada en la formación humana, formación en pensamiento crítico, formación ciudadana y democrática y el compromiso con la sostenibilidad ambiental. Y se cuenta con un Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico, con apuestas y aportes en sistemas inteligentes de transporte, sistemas inteligentes de energía y desarrollo de *software* puestas al servicio de las ciudades sostenibles y competitivas.

Igualmente, la UTP tiene una apuesta hacia un campus ambientalmente sostenible: 60% del mismo son suelos de protección o hacen parte de nuestro Jardín Botánico, está operando una planta de tratamiento de aguas residuales para 18.000 personas y se cuenta con una política ambiental con resultados documentados en capacitación y sensibilización ambiental, manejo de residuos ordinarios y peligrosos, planes de ahorro y uso eficiente de agua y energía, entre otros.

En resumen, se debe reconocer que *Pereira ha logrado importantes avances* en la definición de instrumentos de planificación y gestión como el POT, incluyendo la identificación de la estructura ecológica principal, la Política local de biodiversidad, el Plan de gestión ambiental regional, los Pomcas Otún y La Vieja, entre otros; en la protección de la cuenca media alta del río Otún; los avances del plan de saneamiento hídrico de la ciudad; los avances en movilidad sostenible; y cuenta con un sistema de universidades que lideran asuntos ambientales. Incluso Pereira fue una de las ciudades donde surgió el movimiento ambientalista que tanto incidió en su momento en el movimiento verde alrededor de la Constitución de 1991.

Sin embargo, *la ciudad tiene enormes retos* en torno al manejo integral de residuos, la gestión integral de riesgos, la adaptación al cambio climático, el control del ruido y continuar la resignificación de sus ríos tutelares. Como grandes amenazas la expansión en zonas urbanas y rurales (por ejemplo, Cerritos) tiene costos en esos ecosistemas y su fauna, los desequilibrios territoriales entre lo urbano y lo rural y lo urbano frente a lo regional, y la vulnerabilidad ante la variabilidad y el cambio climático, especialmente en la cuenca media-alta del río Otún. En especial, debe existir una estrategia

integral de adaptación al cambio climático, de la cual hace parte la gestión de riesgos hidrolimáticos, y la sostenibilidad ambiental es parte fundamental de su implementación.

Finalmente, *Pereira como ciudad imaginada* en el posconflicto deberá ser una ciudad inteligente, atractiva, inclusiva, sostenible y competitiva, generadora de acciones que mejoran la calidad de vida de sus habitantes y que protege sus ecosistemas. Y con una visión regional que promueva el equilibrio territorial, la solidaridad y complementariedad entre ciudades y entre capitales y pequeños municipios.

*¿Cómo se logra en el escenario del posconflicto?* Promoviendo la igualdad de oportunidades en conectividad, educación, empleo, a los habitantes de las zonas rurales y los pequeños municipios, y logrando que los centros de consumo (ciudades) se provean de la producción agropecuaria de las zonas rurales. Y fortaleciendo la estrategia de relaciones internacionales de Risaralda que apoye un mayor intercambio con otros territorios y ciudades del mundo, creando ventajas competitivas para cierto tipo de actividades que son viables en la nueva economía global, inspirándose en buenas prácticas de desarrollo territorial y urbano sostenible, como por ejemplo el Bosque Modelo, y con una estructura administrativa y política eficiente. La innovación puede ser el atajo para lograrlo.



Foto: Rodrigo Grajales.

## PEREIRA Y RISARALDA: CAMBIAR LA POLÍTICA QUE NOS GOBIERNA

Carlos Alfredo Crosthwaite Ferro

**L**o primero sea ratificar que fue un acierto el respaldo que le dimos, desde el comienzo, al “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Haber salido del pantano de la violencia es lo que nos permite hablar hoy de posconflicto. Luego aceptar y respaldar el desarme de las Farc no implica lo que quienes gobiernan en Colombia quieren, desarmar ideológica y políticamente a la oposición. Y es desde ese norte del que partimos para hacer nuestros comentarios.

### Sobre los mecanismos para superar la segregación

Los que hay son una especie de saludo a la bandera. En consecuencia, aquí cunde el asistencialismo, no hay políticas públicas para erradicar la pobreza y la desigualdad. Es cierto, el índice de Gini es de 0,43. No obstante que a unos ese índice nos parezca horroroso y otros consideren que da para empate entre los peores, lo cierto es que en la vida real de la gente es miseria, significa que cada día la sociedad es más desigual, que crece el número de los que viven en condiciones indignas y se encoge el de quienes gozan de algunos

derechos básicos, porque tampoco son de nivel universal. En el mundo real eso se llama hambre y sufrimientos que padecen gentes de carne y hueso.

Cómo no hablar de segregación si, de entrada, en los planes de ordenamiento territorial cada plan de vivienda para los pobres se concibe para hacerlo en las periferias de la ciudad, donde no afeen mucho el paisaje y donde por definición se les acrecientan sus necesidades. ¿O dónde fueron ubicados los afectados por el terremoto? ¿En Cerritos? Al contrario, las construcciones del negocio inmobiliario van para las mejores ubicaciones, incluso nos imponen varias hasta en sitios estratégicos de la ciudad, violando las normas ambientales y de urbanismo.

En Pereira nunca había habido segregación en los niveles de otras ciudades como, por ejemplo, Bogotá, Medellín o Cali. Pereira ha sido una ciudad multicultural e incluyente. Como pereiranos hemos vivido en Corales frente a Cuba, en los Álamos junto a Ciudad Jardín. Los grandes proyectos de vivienda económica del Instituto de Crédito Territorial, como los bloques 1° de Febrero, Boston, Kennedy o Gamma, se construyeron al interior de la ciudad, sin pensar en linderos o fronteras sociales.

El problema es que las administraciones de los últimos veinte años, por su poco conocimiento de la ciudad y por intereses económicos particulares, que obedecen a sus financiadores internos y externos, rompieron ese esquema. Aparecieron entonces barrios periféricos como Villa Santana, las Brisas, Tokio y el Remanso, que de manera cortante segregan la ciudad. Antaño convivíamos, hoy competimos, eso es segregación, imponer la violencia por sentirse excluido, marginado (no deseado). Muchos no conocen Tokio ni Las Brisas, “qué miedo ir por allá”, dicen, cosa que no sucede en Cuba, aparentemente el mismo poblador, pero integrado a la ciudad, es decir, no padece de marginación y sus problemas son los nuestros y se sienten.

En este aspecto, ¿qué le sucede a Pereira? Administraciones sin sentido de pertenencia, mediocres en el pensar como ciudad, sus respuestas se vuelven violentas, alimentan la separación de clases y no contribuyen a una mejor sociedad, educada y en paz.

Qué más segregación en pleno posconflicto, sino la idea de intentar presentar el debate sobre el cable aéreo como una contradicción entre los ricos de Pinares y los pobres de Villa Santana. Si es que quienes hoy gobiernan son los mismos que han abandonado en la pobreza a unos y han tenido engañados a los otros. Preguntamos, ¿a cuántos colegios equivale lo que se proyecta invertir en el cable aéreo? ¿A cuántos hospitales y centros de salud que puedan ubicarse algunos en Villa Santana y las Brisas? ¿Por qué no tomar una parte de ese dinero e invertirlo en las vías de acceso y circulación, áreas públicas y reubicación de viviendas en alto riesgo a esta zona que tiene enormes falencias en ese aspecto? Es posible que eso no de tantos votos, pero sí atiende el nivel de vida de muchas personas que viven en condiciones difíciles. Noten que no es este un debate entre ricos y pobres como nos lo quieren hacer creer, sino entre quienes consideramos que se deben resolver los problemas de segregación, pobreza, iniquidad, etcétera, y quienes tienen intereses personales cuya suerte no está atada necesariamente al bienestar de las mayorías y de la ciudad.

En materia cultural traigo a colación un hecho reciente, no sin antes reconocer el esfuerzo de varios profesionales de la ciudad por posicionar espacios culturales: el hecho es que en las fiestas de la Cosecha discriminaron a los artistas locales. Lo cual no quiere decir que estemos en contra de la cultura del resto del país, como ellos mismo lo señalaron, “bienvenidos”, pero también “dar pista” a los artistas locales y no solo migajas, como les ofrecieron si querían participar, segregación hasta con la cultura. Asunto relacionado además con la liquidación del Instituto de Cultura.

Y en cultura política veamos este asunto: el principal periódico de la región publica un editorial contra un ciudadano que se atrevió a demandar al alcalde, por considerar que el burgomaestre violó la ley cuando ejerció como concejal. Es decir, si llegare a ser así, aquí se vale que yo como concejal cometa cualquier falta y si un día soy alcalde se me deben omitir por el atribuido destino aciago en el que podría quedar la ciudad. ¿En qué parte de la jurisprudencia colombiana está ese fundamento? ¿En qué país considerado democrático se vitorea la omisión de las faltas de un alcalde so pena de afec-

tar a la ciudad? A cambio de construir democracia inventan una especie de simbiosis antidemocrática que segrega cualquier intento de los ciudadanos por acudir a la Constitución y la ley.

## Políticas para enfrentar el cambio climático y su variabilidad

Concordamos con el profesor León Felipe Cubillos cuando afirma:

Más allá de las Farc, los planes de ordenamiento territorial evidencian en sus estudios “técnicos”, conflictos de uso del suelo que ponen en aprietos los intentos por construir una sociedad sostenible y en paz. Conflictos no necesariamente relacionados con actores ilegales armados sino, muchas veces, con quienes se consideran los principales adalides y propulsores del desarrollo.

Al conflicto armado no le podemos atribuir los problemas generados por quienes han gobernado y gobiernan hoy. El conflicto no fue el que llevó, por ejemplo, a que decidieran hacer la inversión descalabrada en el parque Ukumarí, que no puede aceptarse lo equiparen a la categoría de parque regional. ¿Por qué ese dinero de Ukumarí no se destinó a planes de recuperación de la ribera del río Otún o de las quebradas que atraviesan la ciudad? Una propuesta de ambientalistas, expertos y líderes que debió atenderse.

Si queremos políticas adecuadas en esta materia, hay que empezar también por revisar ideas tan descabelladas como meter una central hidroeléctrica de origen brasilero en el río Risaralda, afectado como ya venía por la deforestación en su zona alta. Nadie nos ha respondido por esas familias de agricultores que quedaron sin agua en veredas de Belén de Umbría. Bastan esos dos ejemplos de los principales afluentes hídricos del departamento para aclarar que en esta materia vamos como sus corrientes, hacia abajo, contaminados y cada día con menos caudal. En respuesta debemos aquí remar contra la corriente.

Qué tal si nuestros gobernantes empiezan por desprenderse de la idea de hacer de los terrenos del batallón San Mateo una mole de ocho mil o diez mil casas y más bien promueven su definición como un parque ambiental

protegido, un parque ecológico u otra definición que esté dentro de las categorías que establece el decreto 2372 del 2010<sup>1</sup>. Si no es así, qué tal si respetamos y reconocemos el derecho a acudir a los mecanismos de participación para que la ciudadanía, líderes cívicos y políticos que así lo consideren, lo puedan impulsar de esa manera. Esto desde luego no es un capricho, pues el impacto de nuestra huella ecológica es creciente en una ciudad que aumentó su parque automotor, su área habitada y sus metros asfaltados, lo que indica que necesitamos mucho verde para amortiguar los efectos, y ese verde no es precisamente prado.

### Caminos jurídicos y administrativos para gobernar las regiones y áreas metropolitanas y para mejorar las interrelaciones rurales y urbanas

Los caminos jurídicos ya están, por lo menos hay muchos, e insistimos en que se debe empezar por no cercenarles los derechos a los ciudadanos cuando acuden a estos, a título colectivo como las consultas e individual como en varios registrados en Pereira.

Un elemento indispensable para gobernar las regiones es la economía, lo cual incluye la defensa de lo nuestro. Mientras sigamos celebrando caídas del desempleo como las del Dane seguiremos volviendo escuela la idea torpe de darnos un tiro en el pie cada trimestre. Dos de cada tres empleos en el área metropolitana son en los sectores del comercio y servicios (Duberney Galvis, 2017). La informalidad es superior al 50%, un reflejo claro del desastre de nuestra economía. La apertura económica derrumbó lo que teníamos de agro y arruinó los asomos que había de industria: el sector textil, que era fuente de empleo de valor agregado, se desplomó en un 90%, como lo muestran las cifras oficiales y muestran los representantes del sector, sin que se haya tomado una sola medida para remediar la situación: por el contrario, más de lo mismo.

---

1 Por el cual se reglamenta el decreto-ley 2811 de 1974, la ley 99 de 1993, la ley 165 de 1994 y el decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema nacional de áreas protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

Se procedió a privatizar nuestra empresa de energía, y hoy tenemos un kilovatio de energía más caro que el de Bogotá. Las iniciativas locales de industria quiebran cuando les aplican el IVA que no les cobran a sus competidores extranjeros por aquello de la “Confianza inversionista”.

En ese sentido, tenemos una falencia de gremios con valor civil, que actúen como organizadores y sirvan de respaldo, pero también como defensores de lo que tenemos. Cuya relación con el mundo civilizado les sirva para estudiar y aplicar las tesis correctas de cómo construyeron sus economías y desechar las ideas que usan cuando nos van a vender lo que les sobra y pone en riesgo lo nuestro.

Necesitamos recuperar el civismo que en parte edificó a Pereira, a su Universidad Tecnológica, su aeropuerto, sus empresas públicas, etcétera. Luego noten ustedes que aquí hay una contradicción, recuperar ese civismo requeriría evitar que quienes van en contravía acaben lo que ya está construido, y las interrelaciones entre lo rural y lo urbano no van a ser posibles sin solucionar lo anterior.

A lo anterior se agregan los problemas del agro, causados por la aplicación de políticas de apertura y libre comercio sin ningún control. Es necesario revisar los tratados de libre comercio, que cobijan todo el territorio nacional, y en detalle lo local, hay que fortalecer el comercio y la comercialización de los productos de la pequeña y mediana producción agropecuaria.

Esas relaciones se fortalecerán además formando verdaderos ciudadanos, lo que no podrá hacerse si las escuelas de Pereira y el departamento de Risaralda siguen en las condiciones en las que están, en el olvido, llenas de problemas de infraestructura, con directivas haciendo magia para hacer rendir las raciones del restaurante escolar, mientras las alcaldías no responden ni los derechos de petición y luego se declaran perseguidos si los entutelan.

Gobernar es muy simple cuando las poblaciones de la ciudad aportan a sus compromisos, en Pereira la gente es trabajadora. Pero el problema es cuando la administración pública es inferior a la ciudad, cuando lo son fun-

cionarios corruptos, mediocres y sin la formación debida, y solo piensan en sus intereses personales y no en los de la ciudad.

Pereira es una ciudad pequeña, fácil de liderar, solo necesitamos dirigentes honestos, decididos y formados para trabajar, pareciera que acá eso se volvió imposible. En Pereira es fácil generar empleo, en eso puede aportar mucho el sector privado, en esta ciudad no dependemos del sector público para funcionar. Solo se necesita control y liderazgo de una clase política con principios. La corrupción y el desgüeño administrativo que hoy se viven están permeando a sus gremios, y necesitamos es que cada uno haga su trabajo sin contaminar al otro con intereses oscuros y mezquinos.

### **Sobre mecanismos culturales, jurídicos, políticos y sociales para enfrentar la corrupción en todas sus formas**

Es necesario recuperar la capacidad cívica y pública de la ciudad, sin entregar sus patrimonios y activos al mejor postor como viene ocurriendo últimamente. Las interrelaciones entre su parte rural y urbana se dan mediante una dinámica administrativa eficaz y honesta. Repito, en Pereira el sector privado aporta, sin embargo, nuestro sector empresarial e industrial aún no es muy fuerte debido al impacto de las políticas neoliberales de las últimas décadas.

El mecanismo clave pasa por el revolcón cultural. Eso de que el corrupto no existe si el ciudadano no pasa el billete ante la multa tiene su trampa, pues el infractor no debería ser corrupto, y si lo es responde a una institución tomada por la politiquería, en la que el puesto no se obtiene por méritos, sino por imposición de la politiquería. Y si así es, significa que la politiquería no puede anidar en la política, como nos lo enseñó Carlos Gaviria Díaz, a cambio la debe guiar la ética. Y para que el ciudadano no se preste a estos asuntos, el antídoto pasa por la escuela, aun cuando vemos cómo las tienen abandonadas. Entonces, para que haya instituciones para enfrentar la corrupción, lo cual empezaría a limitar la politiquería y a su vez cerrar el paso a las corruptelas, se requiere la madre de todas las acciones: que el pueblo cambie para que sus gobernantes también lo hagan.



Foto: Rodrigo Grajales.



# FLORENCIA

LA VISIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN

Andrés Mauricio Perdomo

FLORENCIA EN LA PROSPECTIVA  
DEL POSCONFLICTO

Mercedes Mejía • Roberto Ramírez • Gabriel Ríos

FLORENCIA, DE TERRITORIO  
DE COLONOS A CIUDAD AMAZÓNICA

William Molina Clavijo • Mary Jurado Palomino

Gustavo Adolfo Cabrera Silva

Foto: Camilo Prieto.

# LA VISIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN

Andrés Mauricio Perdomo

**B**uenas tardes. Aquí están reunidas la academia, el sector público y el sector privado. También contamos con la presencia del director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad muy importante en los asuntos que se van a tratar. Gracias al contralor departamental, Eduardo Moya, por acompañarnos. Agradezco asimismo a los profesionales, estudiantes y empresarios que nos acompañan en este foro.

Hablar de los problemas de la ciudad es a veces aburrido. Pero me parece fundamental si queremos cambiar la realidad de nuestro municipio, de nuestra ciudad. Mi presentación se divide en dos: primero, generalidades de la ciudad de Florencia; y segundo, hablaré de dos aspectos específicos que competen al foro: la sostenibilidad y el posconflicto.

Empiezo con una definición de la sostenibilidad que dice que esta constituye en satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Antes estaba muy ligada a lo ambiental, hablábamos de sostenibilidad y la asociábamos generalmente con lo ambiental. Hoy, la sostenibilidad es un asunto integral que tiene distintas dimensiones para determinar si una ciudad o inclusive una persona son sostenibles o no.

Florencia es una ciudad de 175.000 habitantes según el Dane. En las instituciones locales estimamos que el municipio puede tener más de 200.000. Hay una condición que nos diferencia del resto de municipios del departamento del Caquetá: el 87% de la población vive en el sector urbano del

municipio de Florencia. De esos 175.000 a 200.000 habitantes, 130.000 están registrados como víctimas del conflicto armado, llegaron desplazados no solo de municipios del departamento, sino también de otros departamentos del país, principalmente del Putumayo y el Huila. De esos 130.000 que se registraron, alrededor de 96.000 siguen residiendo en el municipio de Florencia y 76.000 son de extrema vulnerabilidad, requieren atención del estado, de todas las instituciones públicas. Las comunidades indígenas pueden ser alrededor de 1.400 personas. El resguardo más grande es el embera chamí que está en el corregimiento San Martín, donde viven unas doscientas personas.

El 40% de la población de Florencia proviene de otras regiones del país, del Tolima, del Huila, de Antioquia, de Cundinamarca y Putumayo, y han echado raíces aquí en el municipio. Muchas de ellas llegaron por efectos de la colonización vivida en este territorio, pero también por el desplazamiento forzado.

El desplazamiento que se presenta en Florencia ha generado unos fenómenos muy difíciles para nosotros como municipio, siendo el primero de ellos el problema de las invasiones. La gente llegó a vivir donde podía o donde logró establecerse para vivir. Florencia tiene alrededor de cincuenta y cinco asentamientos subnormales, tiene doscientos veinte barrios, muchos de los cuales ni siquiera han sido legalizados, es decir nunca tramitaron una licencia urbanística para que la Secretaría de Planeación definiera cómo dividir sus lotes y cómo dejar espacios para equipamiento como parques, vías y andenes.

Los florencianos nos quejamos pero no entendemos que las causas o raíces de este problema son la informalidad y la ilegalidad de la gran mayoría de nuestros barrios. Una de las primeras cosas que hicimos cuando llegamos a la administración municipal fue el Pacto por la no invasión, pacto que firmamos las instituciones, los entes de control, la policía por supuesto y el ministerio público, es decir la Procuraduría, la Defensoría y la Personería. Hasta el momento no hemos permitido ninguna invasión más, a pesar de que hay alrededor de tres focos, principalmente en el sector de la comuna Occidental, una de ellas el Plan parcial Ciudad Verde.

El otro aspecto es la informalidad, que ha generado problemas con la invasión del espacio público, un problema que genera otros de movilidad, sociales, de contaminación, no solo visual, sino contaminación de residuos sólidos, además de desorden e inseguridad, porque los ladrones aprovechan todos estos espacios para generar inseguridad. En la zona céntrica tenemos alrededor de cuatrocientos vendedores informales, siendo las galerías los principales lugares en donde tenemos este tipo de problemáticas, tanto la central como la satélite. Este es uno de los principales retos no solo del municipio de Florencia, sino muchas ciudades del país que tienen este mismo fenómeno. La informalidad en Florencia es de alrededor de 64%, porcentaje altísimo teniendo en cuenta que el promedio nacional es del 47%. En cuanto al desempleo, en 2016 era de 10% pero este año estamos llegando a porcentajes de 14%, y esta tasa de desempleo es una de las más altas del país.

La informalidad es un gran problema que ha llevado a la gente no solo a invadir el espacio público, sino a acudir a otras formas de subsistencia como el mototaxismo, que ha generado problemas en el transporte público formal. En 2016 expedimos dos licitaciones públicas para mejorar las condiciones de los buses, mejorar su frecuencia. Hoy, por ejemplo, estuve en el Timmy, en el sector más alejado de la comuna Occidental del municipio de Florencia y cada cinco minutos pasaba el bus. Pero ese bus pasaba desocupado. La excusa de la gente era que el servicio era malo, que el bus no pasaba, pero cuando se soluciona el problema de la frecuencia la gente no se sube.

Esto es parte de un asunto difícil: la cultura que tenemos. Me parece que al provenir la gente de muchos territorios no tenemos el sentido de pertenencia suficiente para luchar por lo nuestro, para querer lo nuestro. Esta fue una de las razones que nos llevó a llamar a nuestro plan de desarrollo municipal “Yo creo en Florencia”. Pienso que el primer paso que debemos dar los florencianos es aumentar nuestro sentido de pertenencia con la ciudad y creer en nuestro municipio.

El 13% de los productos agropecuarios que consumimos en el municipio de Florencia son producidos localmente, ya sea acá o en el departamento del

Caquetá. Pero, por ejemplo, el 95% del plátano que consumimos viene de otros departamentos. Lo que consumimos viene de otros departamentos y de otras regiones del país, teniendo nosotros la tierra, teniendo nosotros las condiciones para generar esa producción local.

Como decía, la sostenibilidad no solo hay que verla desde el punto de vista ambiental. ONU Hábitat diseñó un índice, el índice de prosperidad urbana de las distintas ciudades. A Florencia no le va muy bien en las cinco dimensiones de acuerdo con las cuales se mide ese índice: prosperidad urbana, productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión y sostenibilidad ambiental. En todas estamos por debajo del promedio nacional. En el caso de la productividad solo superamos a Riohacha y a Quibdó. Todas estas dimensiones son dependientes: no podemos hablar de productividad si no tenemos infraestructura, si no mejoramos las condiciones y la calidad de vida de la gente, si no tenemos en cuenta la dimensión ambiental y mucho menos si no consideramos la equidad y la inclusión social como un factor importante de motivación. Aunque este es uno de los aspectos en el que mejor nos va, seguimos por debajo del promedio nacional.

En el plan de desarrollo municipal hemos planteado distintas propuestas para avanzar integralmente en esas dimensiones. Las necesidades en Florencia son muchísimas pero consideramos que es necesario avanzar en dos aspectos muy importantes. El primero es la infraestructura, que menciono superficialmente, aun cuando el plan de desarrollo municipal incluye una serie de megaproyectos que buscan transformar la cara de la ciudad. Como decía Gerardo Ardila, nuestro plan de desarrollo municipal es una apuesta a soñar, a pensar en grande. Estamos hablando de las dobles calzadas de acceso a la ciudad, del puente sobre la quebrada La Perdiz y de otros necesarios en la ciudad de Florencia, así como de la construcción de la Villa Amazónica como escenario de esparcimiento y recreación y de la práctica de deporte profesional. En la Villa Amazónica llevamos 6.000 millones invertidos.

Mañana estaré en Coldeportes, en Bogotá, firmando dos proyectos más que suman 7.500 millones: uno de 3.000 millones de pesos para renovar el

polideportivo de Juan XXIII y otro de 4.500 millones de pesos para la construcción de cuatro canchas múltiples al lado de la pista de patinaje que tenemos en la Villa Amazónica. Son proyectos que materializan ese deseo de tener escenarios deportivos decentes y recreativos disponibles para toda la ciudadanía.

En relación con las dobles calzadas, hemos venido avanzando en los diseños. Hay un compromiso con la administración departamental y la doble calzada a Neiva ya está en proceso de viabilización, con un proyecto de 25.000 millones de pesos. Ya terminamos los diseños del puente, tenemos asegurada la financiación y empezamos la construcción el otro año. Son muchas obras que estamos haciendo y que suman alrededor de 80.000 millones de pesos, los cuales se suman a los 140.000 millones que estamos invirtiendo y estamos próximos a invertir en la ciudad de Florencia. Aquí hay un rezago importante de infraestructura y será un proceso de muchos años llevar a condiciones adecuadas lo que requerimos.

En segundo lugar está la productividad, que es la dimensión más rezagada. Tenemos propuestas de conexiones para la transformación, estudios de mercadeo de comercialización, descentralización comercial y laboral, formación para el emprendimiento inclusivo, promoción del turismo, información ambiental, financiación internacional, incentivos forestales. Estos últimos ya son una realidad; hoy radicamos un proyecto de acuerdo en el Concejo municipal para llevar hasta un 60% el incentivo ambiental del municipio de Florencia.

Esto es una idea de cómo podemos convertir un problema en una solución. Piensen que transportar una persona en una motocicleta para que adquiera un producto en determinado establecimiento es ilegal, pero y si solamente invertimos la flecha y logramos que esa misma moto lleve el producto a la persona que lo necesita, esa acción ilegal se convierte en una actividad legal. Estas son el tipo de soluciones en las cuales no pensamos, pero que pueden ser posibles para llevar tanta informalidad y tanta ilegalidad que tenemos en la ciudad a otra dimensión.

En cuanto al espacio público y las zonas verdes, nuestra situación también es de lamentar: a pesar de que tenemos 2.292 km<sup>2</sup> de extensión, que pudiera ser un departamento en muchos países del mundo, en Florencia solo contamos con 1,7 metros cuadrados de zona verde por habitante, cuando debería haber 15 m<sup>2</sup> por habitante. En este sentido, el plan de ordenamiento territorial es muy importante en la visión que debe tener la ciudad: su desarrollo sostenible en esta nueva época de posconflicto. Cuando llegamos al gobierno, el plan parcial La Gloria era solo un lote, ahora hay veintiún edificios de ochocientos cincuenta apartamentos que estamos entregando a la gente, inclusive a gente que vive en zonas de riesgo. Hemos entregado apartamentos a cien familias que vivían en zona de riesgo, habiendo demolido entonces cien casas en estos barrios de zonas de riesgo. Eso no lo había hecho ninguna administración para solucionar el problema que tenemos de mala planificación y mal crecimiento. Si vemos el mapa de las zonas de riesgo del municipio de Florencia, estas se hallan principalmente sobre los afluentes que lo atraviesan.

En relación con el posconflicto, y con eso termino, ¿cuál es la visión que tenemos del mismo? Pensamos que es una oportunidad. Aquí nos vendieron el cuento de que con el posconflicto iban a llegar muchos recursos, millones y millones de dólares que nos iban a solucionar todos los problemas a todos. Después de todo ese proceso, se entiende que no es así. Como gobernantes locales hemos debido explicarle eso a la gente, disminuir sus expectativas.

Vemos el posconflicto como una oportunidad para generar emprendimiento, para que la industria crezca, para ir de la ilegalidad a la legalidad, de la informalidad a la formalidad, para desarrollar sectores aún incipientes y que pueden ser generadores de empleo, como el ecoturístico, por ejemplo. Pienso que esta es una de las grandes apuestas que tenemos que hacer en el departamento del Caquetá. Actualmente representa solo 1,5% del PIB municipal, es decir, muy poco. Tenemos una gran oportunidad de que generada esta confianza, porque no hay que negar que existe confianza en el territorio de parte del sector privado, podamos desarrollar sectores incipientes como el ecoturismo. Lo cual debe complementarse con el cambio de nuestra men-

talidad. Pongo el ejemplo del ecoturismo: tenemos operadores turísticos que están esperando que les regalen, les hagan, les subsidien, que les lleven los turistas, absolutamente todo. Considero que los pocos operadores turísticos que han logrado llevar a un nivel diferente sus sitios turísticos es porque ellos mismos han puesto, han dispuesto, han formado, han estudiado, han avanzado, han invertido. Realmente, tenemos que hacer y ser emprendedores.

Quiero agradecer por último a los organizadores y a los asistentes por permitirme dar esta visión desde lo público estando al frente de la administración municipal en Florencia, de temas tan sensibles hoy en día como la sostenibilidad y el posconflicto.



Foto: Camilo Prieto.

# FLORENCIA EN LA PROSPECTIVA DEL POSCONFLICTO

Mercedes Mejía • Roberto Ramírez • Gabriel Ríos

## Introducción

**A**tendiendo a la invitación del Foro Nacional Ambiental (FNA) en la consideración de la problemática que plantea la sostenibilidad de nuestras ciudades en la prospectiva del posconflicto, un grupo de profesores de la Universidad de la Amazonia dedicados a la construcción colectiva de paz territorial en el sur de Colombia, comparten el propósito de contribuir a la reflexión acerca de las condiciones y potencialidades que tiene la ciudad de Florencia, capital del departamento de Caquetá, para repensar su papel y función como ciudad-región en la dinámica de los retos que impone la implementación del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, del Teatro Colón (Bogotá, 2016). Su conformación como centro administrativo y espacio propincuo bajo el cual la región y subregiones del departamento respondan a las condiciones multiescalares y multinivel globales y locales (presión minero-energética e integración amazónica) en las que nos encontramos inmersos hoy en día, dentro de la búsqueda de opciones estratégicas de trabajo que brinden las condiciones necesarias para que el 80% de habitantes pobres de la región tengan alternativas para mejorar sus condiciones de vida digna, dentro de un mundo que bajo el paradigma globalizante genera cada día una brecha más amplia entre pobres y ricos.

En primer lugar haremos referencia a los modelos de organización y ocupación territorial de carácter regional históricamente determinados, a la

estructura de ordenamiento de una ciudad con raíces en economías extractivistas, al poblamiento como cerca viva para la soberanía nacional y al reservorio del potencial de biodiversidad de recursos naturales y del ambiente.

En segundo término haremos alusión a estadísticas sociodemográficas de la ciudad y el departamento como indicadores del contexto social y económico en medio del cual se construye el concepto de ciudad-región, con una visión crítica de la situación actual de una ciudad que concentra población, actividades y servicios, es receptora de flujos migratorios y desplazamientos, en medio de la ampliación de los mercados y del espectro informático en la órbita geostacionaria ecuatorial.

A manera de conclusión, nos referiremos al ámbito ambiental, considerado como la esencia de la ciudad-región, liderando la defensa del agua y abordando la biodiversidad y las capacidades de movilización de las comunidades para prevenir los conflictos y la violencia en una Amazonia que se resiste a la explotación petrolera, hídrica y mineral.

## Florencia, ciudad del extractivismo y el desarrollo

Para efectos de una reflexión organizada, sistemática, sobre el conglomerado urbano del municipio de Florencia, presentamos unas consideraciones previas.

Inicialmente, retomamos lo planteado por Domínguez (1987: 274) sobre el papel de la colonización urbana como apoyo al proceso de colonización rural que desde mediados del siglo veinte se ha escenificado en la Amazonia occidental colombiana. A lo cual añade que “cuando la población [urbana] adquiere vida propia, independiente de la colonización agraria”, se presenta un proceso de “autonomización” de lo urbano. Ese centro poblado deja de ser una forma de colonización urbana, aun cuando eso no significa que deje de ser apoyo a la colonización rural.

De otra parte, es necesario considerar lo que se denomina el sentido de la ciudad. Es decir el sentido que los sujetos y las agrupaciones sociales le dan a

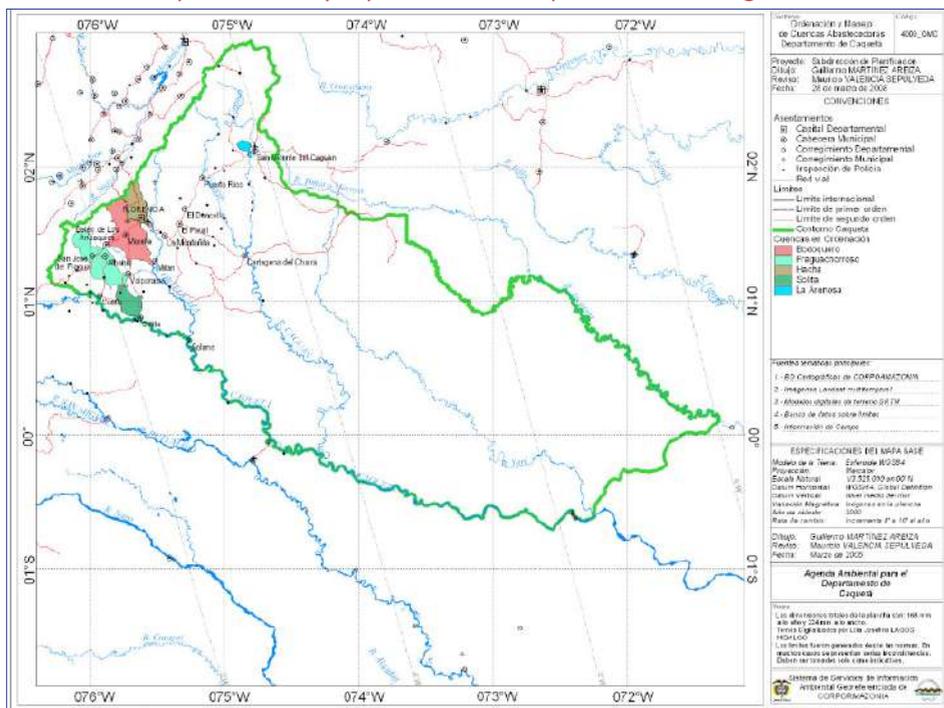
la construcción sociocultural urbana, a la construcción de lo urbano. Sentido y significado que, para los diferentes sujetos sociales, en parte se explica por la búsqueda de lo que ellos consideran una mejor ciudad, con el propósito de perfeccionar el lugar donde se desarrolla su vida (Orozco-Barba, 2016: 17).

La transformación de lo urbano en la Amazonia colombiana, en la que se destaca Florencia puesto que deja de ser exclusivamente un “apoyo” a lo agrario para pasar a tener una “vida propia”, implica además el cambio del predominio o del protagonismo, temporal o periódico, de algunos sectores sociales. Predominio social que le confiere una forma de organización y ampliación a la espacialidad urbana. Cada sentido social de ciudad, predominante o protagónico, construye espacios especializados, a manera de impronta. En últimas, en su conformación la ciudad refleja esos auges y su legado urbanístico.

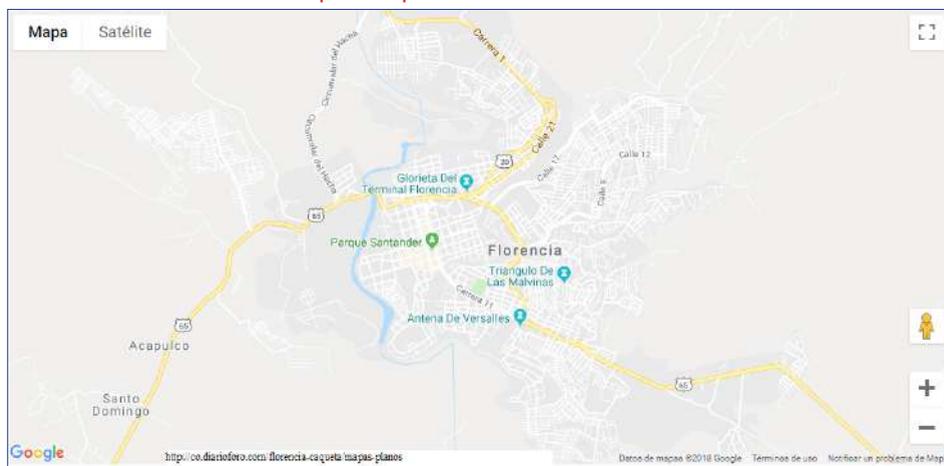
No se puede echar de menos la cuestión geográfica: Florencia, en el contexto de la gran cuenca amazónica, está ubicada en la parte baja del piedemonte andino-amazónico, en la subcuenca Hacha-Orteguaza (mapa 1). Esta particularidad geográfica la convierte en vulnerable a eventos originados por el aumento del caudal, la vertiginosidad de la caída de agua, los represamientos aleatorios, entre otros, lo mismo que a otros asociados a factores derivados de la colonización en aumento, como es la deforestación.

Uno de los eventos catastróficos más fuertes que haya tenido Florencia urbana en su transcurrir histórico sucedió en 1962, cuando buena parte del barrio La Vega, en la parte baja de la ciudad, resultó destruida debido al desborde de un represamiento del río Hacha, en el sector del Caraño. Otros eventos catastróficos tienen que ver con las inundaciones periódicas en su parte baja, siendo los barrios más afectados El Raicero, San Judas bajo, La Vega, Juan XXIII, El Guamal, Obrero, San Luis, La Esmeralda y El Chamón, entre otros (mapa 2).

Mapa 1. Florencia y departamento de Caquetá: cuencas hidrográficas



Mapa 2. Mapa de la ciudad de Florencia



## Una periodización urbana posible

Para la discusión sobre Florencia urbana se propone una periodización que se distingue por la lucha, la combinación o la complementación de distintas formas de sentido social de la ciudad: en medio del desorden político-administrativo en el municipio, las etapas y formas predominantes y protagónicas le dan un sentido particular que ha ido consolidando la formación urbana.

### Primera etapa

Identificada en general como extractivista, involucró otros aspectos de la vida social como lo religioso y lo geopolítico, y se extendió desde finales del siglo diecinueve hasta fines de los años cincuenta. En esta etapa se distingue, al menos, el complemento entre tres sentidos urbanos:

- ♦ *El sentido extractivista.* Fueron los pioneros de la actividad extractiva cauchera en este punto de la geografía amazónica quienes definieron la ubicación espacial de una bodega nombrada Agencia La Perdiz (1897), primera referencia histórica en cuanto al lugar originario de la actual ciudad. Caucheros paisas y vallecaucanos se asociaron para la construcción de dicha bodega, en inmediaciones del lugar en donde actualmente se erige el edificio Curiplaya.
- ♦ *El sentido religioso.* Asociado a esa formación extractivista urbana reciente, con presencia de colonos de diversas partes del país e indígenas originarios, se sucede la inauguración misionera de la nueva urbe: Florencia, 1902.

Uno de los sitios representativos de este momento es el templo Nuestra Señora de Lourdes, el primero que se construyera en la ciudad (1906) y erigido en catedral en 1985. Además, en el espacio ubicado frente al templo se definió la formación de la plaza de San Francisco de Asís (1905). En adelante, los misioneros organizaron la colonización, especialmente opita, y desde los años cincuenta también lo hicieron con la educación.

- ♦ *El sentido geopolítico.* La guerra con el Perú en 1932 le confirió un impulso urbano especial a Florencia, en cuanto se definieron espacios para la

construcción y adecuación de instalaciones militares, como fue el caso del batallón Juanambú. Además, el gobierno del presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934) determinó construir la vía Garzón-Altamira-Guadalupe-Florencia (1933), tal vez el principal apoyo para la futura colonización. Finalizada la guerra, por primera vez se desarrolló la colonización militar en zonas rurales de Florencia y en torno a la vía que conduce al Huila.

En los años cuarenta se construyó el aeropuerto Capitolio, que aparte de su función militar va a ser un bastión para el desarrollo comercial incipiente de la ciudad.

## Segunda etapa

Se identifica como de transición y surge aproximadamente a partir de los años sesenta. En esta etapa se decide que el territorio occidental de la planicie amazónica caqueteña se dedicará a la colonización dirigida y apoyada por el estado, en la cual se sucede una oleada de conformación institucional acompañada de los cambios socioespaciales respectivos. Además, se fortalecen la actividad financiero-comercial en la ciudad y el departamento. Los sentidos de ciudad expuestos por los nuevos actores sociales van a luchar y combinarse con los anteriores sentidos predominantes o protagónicos.

- ♦ *El sentido institucional.* Desde los años sesenta se conforman en la ciudad las diversas instituciones del estado, entre las que se destaca el Incora (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), que regionalmente brindaría el apoyo a los colonos rurales. De otra parte, el sistema educativo local se fue organizando con la construcción de varios centros, en los que sobresale la Escuela Normal. Una característica común de estas dos instituciones es que sus instalaciones van a estar en los “extramuros” urbanos de la época.

De otra parte, las instituciones locales se habían ido consolidando: la intendencia del Caquetá (actualmente departamento) y la Alcaldía de Florencia ocuparon lugares centrales, de acuerdo con los cánones urbanísticos de la antigua ciudad europea.

En esta etapa es interesante resaltar también la creación de la Universidad de la Amazonia en 1982. La construcción de su primer campus constituyó un hito urbanizador en la ciudad.

- ♦ *El sentido financiero-comercial.* El proceso histórico condujo a que Florencia quedara en el cruce de los caminos provenientes de cualquier punto del Caquetá, y que conducen al Huila y al resto del país. Por eso mismo, se ha convertido en el epicentro de las distribuciones comerciales.

La carretera Altamira-Florencia insertó paulatinamente a la ciudad en el circuito mercantil regional y nacional. Obras como la terminación de la autopista Suaza- Florencia (2003) han contribuido a mejorar esa importante conexión mercantil.

En esta etapa se establecieron o se consolidaron las agencias bancarias, en especial las que sirvieron de apoyo a la colonización: el Banco Ganadero, la Caja Agraria y Banco de la República, entre otras.

El avance más reciente del sentido mercantil de la ciudad, con un sentido modernizante y de libre mercado, se presenta con la construcción y funcionamiento del centro comercial Gran Plaza Florencia (2014).

En el ámbito de la infraestructura eléctrica, a la capital departamental también le ha correspondido convertirse en el eje de la interconexión departamental con los circuitos eléctricos nacionales.

### *Tercera etapa*

Desde los años ochenta, el territorio del Caquetá entró estructuralmente en la oleada desarrollista que impera en el país. Caquetá, en esta etapa, ha sido uno de los escenarios del conflicto armado interno en Colombia. De forma simultánea, buena parte del territorio caqueteño ha estado involucrado en el narcotráfico y los cultivos ilícitos. En esta etapa los diversos sentidos se expresaron así:

- ♦ *El sentido pecuario industrial.* Tras el relativo éxito del plan de apoyo a la colonización ganadera en el Caquetá, financiado por el BIRF-Banco Mundial en los años setenta, y la vinculación regional de Nestlé de Colombia,

en 1975, se estableció un nexo más estructural con el mercado nacional y el capital internacional.

La adopción de la ganadería de doble propósito en el Caquetá propició la formación de un corredor industrial pecuario en Florencia, conformado por la planta de precondensación de leche instalada por Nestlé (1976), el complejo agroindustrial de la Corporación de Ferias y Mataderos del Caquetá (Cofema) (1989) y la granja experimental Santo Domingo de la Universidad de la Amazonia, entre otras.

- ♦ *El sentido militar.* Florencia puede ser catalogada como una ciudad profundamente involucrada en el conflicto armado interno. Desde ese punto de vista, ha escenificado un fortalecimiento y ampliación de las instancias y de las instalaciones militares.

En la sede del viejo batallón Juanambú se albergó la brigada XII (1985), creada cuando el conflicto armado en el Caquetá se agudizó. También se produjo la conversión del hospital militar de Venecia en batallón de Ingeniería Militar. En los años ochenta se conformó también la brigada contra el narcotráfico, en predios de la antigua hacienda Larandia, entregados en comodato al Ejército Nacional por la familia propietaria. Desde 2002 se creó la sexta división del Ejército, que agrupa las unidades militares del suroriente del país, con sede en Florencia.

Florencia estuvo involucrada en todos los momentos álgidos de la confrontación militar, aunque se pueden destacar algunos de ellos: la confrontación con el M-19 en la década de los ochenta, en especial a partir de 1984; la persecución y genocidio de la Unión Patriótica; el periodo posterior a la terminación de la zona de despeje, comienzos de 2002; y las acciones insurgentes contra el paramilitarismo.

- ♦ *El sentido de la justicia y los derechos humanos.* El agudizamiento del conflicto armado en el Caquetá, la degradación de la confrontación con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el terror predominante ante la actuación paramilitar, exigieron la ampliación del accionar de la justicia estatal regional. Además, propiciaron la conformación de un creciente movimiento social por la defensa de los derechos hu-

manos. De otra parte, la Constitución política de 1991 definió toda una institucionalidad encargada de garantizar la vigencia de estos derechos y proteger a la población.

El Palacio de Justicia en Florencia (1994) constituye el legado simbólico de la respuesta institucional y el rechazo social a las consecuencias dramáticas del conflicto armado, pasando a formar parte del sentido urbano de la ciudad.

- ♦ *El sentido cocalero.* No hay que abundar en argumentos sobre el tipo de neocapitalismo ostentoso y arribista generado por el narcotráfico. En el Caquetá se produjo la conformación de grupos locales que participaron de alianzas jerarquizadas con grupos de narcotraficantes a nivel nacional. La plaza de toros Santo Domingo (1985) es tal vez el principal referente de este particular sentido urbano construido por dichos sectores sociales emergentes.
- ♦ *El sentido de la lucha social por vivienda.* Uno de los efectos inmediatos y notorios de las “guerras” en el Caquetá fue el desplazamiento forzado de miles de pobladores, aunque en algunos casos fuera ocasionado como efecto de las “destorcidas” de la economía cocalera. La invasión de las Malvinas (1983), según el Instituto Sinchi, marca el inicio de la historia de la “cultura de invasión de las tierras urbanas” en Florencia (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi, 2000: 176).

Otra invasión como “Villa Bomba” o Nueva Colombia (1998), en alguna forma fue efecto indirecto de las marchas cocaleras de 1996 y del buen número de marchantes que permanecieron en sectores urbanos, especialmente en Florencia. En el sector del Timmy (2008), desplazados por el accionar paramilitar ocuparon predios pertenecientes a una organización social que trabajaba por la construcción de vivienda social.

La ocupación del sector llamado Paloquemao (2014) es la más reciente manifestación de la cultura de invasión urbana. Esta invasión llega a ser parte de la transición de la etapa de conflicto armado hacia la etapa de posconflicto.

- ♦ *El sentido de la resiliencia indígena.* Pobladores originarios que por los vaivenes de la colonización y el despojo han resultado urbanizados, recientemente iniciaron el proceso de recuperación de su identidad étnica particular, lo mismo que de reconocimiento político y de visibilización social. La maloca Monaiya Buinaima (2002), eje de la acción de los uitotos que están viviendo en el sector urbano de Florencia, “se ha vuelto el foco de la acción política del cabildo, que ha girado en torno al *reconocimiento*” (Nieto y Echeverri, 2013: 159-161).

### Cuarta etapa

Su caracterización se propone a partir de 2017, en cuanto tras la firma del Acuerdo del Teatro Colón entre el gobierno nacional y la organización insurgente Farc, el territorio del Caquetá se constituye en un escenario de primera importancia en la implementación de las políticas y programas acordados para el posconflicto armado. Además, desde el punto de vista económico, se entra en la etapa del neodesarrollismo, caracterizada, de una parte, por la explotación intensiva de recursos naturales (tradicionales como el petróleo y novedosos como el coltán) y, de otra, por la integración vial, eléctrica y de comunicaciones con carácter internacional. En todos los casos, los megaproyectos deben cumplir con el requisito del estudio de impacto ambiental.

La preocupación social creciente por los impactos y efectos ambientales de los procesos desarrollistas, que resultarían más pronunciados ante la posibilidad de implantación del neoextractivismo, ha generado la movilización social por la defensa de los recursos naturales renovables, vislumbrándose entonces el auge del neoconservacionismo.

### El crecimiento poblacional en las etapas de formación urbana

En la tabla 1 se han organizado los datos demográficos del municipio de Florencia, agrupados según las etapas propuestas y diferenciados socioespacialmente: población urbana-población rural.

Tabla I. Florencia: datos demográficos

Momentos históricos en la formación urbana de Florencia							
	Extractivo, misionero, geopolítico	Transición institucional: estatal, financiero- comercial		Industrial pecuario, conflicto armado, cultivos ilícitos, lucha por vivienda, resiliencia social			Neodesarrollo, posconflicto armado
Años	1951	1964	1973	1985	1993	2005	2017
Población total	25.129	30.445	49.101	87.542	96.247	144.052	178.450
Incremento (%)	-	21,15	61,28	78,29	9,94	49,67	23,88
Urbana	8.119	17.709	28.056	65.783	82.708	122.071	157.035
Incremento (%)	-	118,11	58,43	134,47	25,73	47,59	28,64
Rural	17.010	12.736	21.045	21.759	13.539	21.981	21.415
Incremento (%)	-	-25,13	65,24	3,39	-37,78	62,35	-2,57

*Fuente:* elaboración de los autores. Para los años 1951 a 1993: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi, 2000. Para 2005 y proyecciones 2017: Dane, 2011.

De la tabulación anterior hay que resaltar que la población urbana de Florencia creció notoriamente en los periodos intercensales que suceden en el transcurso de una etapa a la siguiente:

- ♦ En el periodo intercensal 1951-1964, cuando hubo la transformación de la etapa netamente extractivista a la de transición institucional, la población urbana aumentó 118,11%, más del doble.
- ♦ En el periodo intercensal 1973-1985, en el que sucede el cambio de la etapa de transición a la desarrollista, la población urbana florentina aumentó 134,47%, bastante más del doble.

Mientras tanto, en los periodos intercensales correspondientes a cada etapa, el aumento de población en la Florencia urbana se ralentizó:

- ♦ En el periodo intercensal 1964-1973, etapa de transición institucional, la población urbana aumentó 58,43%, un poco más de la mitad.
- ♦ En el periodo intercensal 1985-2005, etapa desarrollista, su población urbana aumentó 85,57%, un poco menos del doble.

La información de la tabla presenta también la proyección considerada para el periodo intercensal 2005-2017, que corresponde al paso de la etapa

desarrollista y del conflicto armado a la neodesarrollista y de posconflicto. En este periodo la proyección de población urbana de Florencia se determinó considerando que se mantiene la tendencia de ralentización del crecimiento demográfico. Vale la pena plantear la siguiente pregunta: en la etapa propuesta de neodesarrollismo y posconflicto armado, a partir de 2017, contra toda proyección preparada por la autoridad correspondiente (Dane), ¿será posible que la población urbana de Florencia vuelva a duplicarse, tal como ha sucedido en los anteriores cambios de etapa?

Las invasiones urbanas referenciadas, que sucedieron en la etapa desarrollista propuesta (1980-2016), de alguna manera se reflejan en el crecimiento de la población urbana durante ese periodo, tal como se observa en la tabla. Hay que resaltar que la lucha social por la vivienda en la capital del Caquetá se fortaleció con la llegada de la población desplazada por el conflicto armado y por la economía de la coca.

### El avance neodesarrollista del siglo veintiuno

Ya se había señalado que la nueva etapa de neodesarrollismo o neoextractivismo en Florencia y el Caquetá se caracteriza por un avance de la explotación intensiva de los recursos naturales, al tiempo que se implementan las políticas definidas para el posconflicto.

Dentro del Plan nacional de desarrollo del segundo gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018), el Caquetá formaba parte de la región de desarrollo Centro-Sur-Amazonia. En dicho documento se define que este foco de crecimiento se orientará hacia el desarrollo rural, la conservación ambiental y cultural y el fortalecimiento del capital humano y social, con el fin de construir un territorio de paz y oportunidades (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2015). Dicho plan enfatiza en que la explotación mineroenergética y la producción agropecuaria de la región “se ajustarán y adaptarán a las condiciones de los ecosistemas, generando procesos productivos que propicien negocios verdes”.

En todo caso, por las características señaladas, Florencia, como capital del Caquetá, va a estar en el epicentro de esa conexión neodesarrollista que va a profundizar los nexos productivos y comerciales directos de la región occidental del Caquetá con el eje agroindustrial Tolima-Huila. Debe recordarse que el departamento se ha posicionado como importante abastecedor del mercado pecuario y lechero de esos departamentos.

Según el Sinchi (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi, 2004: 44), desde el punto de vista demográfico o poblacional, en la gran Amazonia se pueden distinguir dos grandes subregiones: una denominada el *Anillo de poblamiento amazónico*; y otra correspondiente al denominado *Centro*. La primera es un área de poblamiento continuo con una jerarquización interurbana y una economía mercantil consolidada, que se integra a través de una amplia red de comunicaciones. En ese sentido, Florencia hace parte de ese anillo de poblamiento.

La carretera Marginal de la Selva, proyectada desde 1963 entre los gobiernos de Venezuela, Colombia y Ecuador, en el año 2000 quedó involucrada como parte del Eje andino de integración y desarrollo constituido dentro de la Iniciativa de integración de infraestructura regional de Sur América (Iirsa), propuesta por Brasil. Dicha carretera, prolongándose hasta Perú y Bolivia, constituye uno de los dos grandes corredores viales norte-sur del Eje andino, en la integración vial suramericana.

La ventaja competitiva de Florencia en este eje vial internacional es que ya cuenta con una autopista hacia la región del alto Magdalena, y de ahí puede conectar con el resto del país. Además, en su Plan de desarrollo municipal se propone gestionar que en la vía internacional Marginal de la Selva se construya la troncal del Sur, para desviar el tráfico pesado en la ciudad capital del Caquetá.

La implementación del posconflicto armado es una acción de política pública, fundamentalmente para el sector rural. Sin embargo, la ruralización de los acuerdos no significa necesariamente que lo urbano no participe de dicha

implementación. Por ejemplo, la nueva institucionalidad prevista va a tener como referente regional a la capital del Caquetá.

Además, se prevén cambios en las condiciones del mercado, lo cual va a redundar en un mejoramiento de las posibilidades de la inversión. Por ejemplo, desde los años ochenta, en el departamento se conoce el interés de Nestlé de Colombia por construir una planta de procesamiento lácteo en Florencia, intención que hasta ahora se ha visto frenada por el conflicto armado.

Finalmente, pensar en la sustentabilidad urbana de Florencia ante el panorama neoextractivista que se vislumbra requiere tomar decisiones políticas que hagan un mayor énfasis en la conservación ambiental y propicien un menor interés por el desarrollo capitalista clásico.

### Testimonio

Una de mis primeras experiencias al llegar a Florencia fue la sensación de haber viajado atrás en el tiempo, cincuenta o sesenta años. La atmósfera cargada de la tensión del hombre contra el planeta, propia de principios del siglo veinte, contextualizaba el ambiente. A pesar de ser colombiano, descubrí una faceta de país que nunca había experimentado. Ciudad forjada por colonos multivariados endurecidos por la guerra y el olvido. Regidos por acuerdos tácitos basados en la impulsividad y el “primero yo”, donde el único estado temporal en la conciencia colectiva es el ahora. Esta situación se evidencia con mayor claridad en el tráfico de la ciudad, donde el vértigo de las tres calles se transforma en coraza de invulnerabilidad para motociclistas, carreteros, peatones y conductores. También es evidente en el trato a las fuentes de agua y bosques circundantes. Entiendo que esa actitud fue necesaria para erigir una capital en el piedemonte amazónico. Sin embargo, considero que los valores deben ser ajustados a favor del colectivo y con proyección a futuro. La ciudad está creciendo y estamos a tiempo de no cometer los errores que otras ciudades cometieron hace cincuenta o sesenta años. Cuidemos el agua, preservemos nuestros árboles, eduquemos a nuestros hijos con conciencia ciudadana, utilicemos nuestras vías de manera respetuosa pensando en los demás.

Anónimo

## Aspectos sociodemográficos

En el Censo Nacional de Población efectuado en 2005 (Dane), Florencia registró una población de 144.052 personas (ver tabla 1, supra). La proyección establecida para el 2017 es de 178.450 habitantes, sin tener en cuenta el considerable flujo migratorio propiciado por los desplazamientos forzados, especialmente desde el sector rural del departamento, en el transcurso del conflicto armado interno.

Tabla 2. Caquetá, población y economía. 2015

Información departamental	
Ciudad capital	Florencia
Población 2015 (censo 2005-DANE)	477.642
Cabecera	284.055
Resto	193.587
<b>PIB 2012 preliminar (millones de pesos)</b>	<b>2.919.000</b>
Participación porcentual PIB nacional	0,44%
Per cápita (millones de pesos)	6,35
<b>Índice de necesidades básicas insatisfechas</b>	<b>42</b>
NBI cabecera (porcentaje)	33
NBI resto (porcentaje)	59,20
<b>Recursos presupuesto de inversión 2015</b>	<b>598.641</b>
<b>Recursos per cápita 2015 (pesos)</b>	<b>908.660</b>
SGP per cápita	908.660
Inversión per cápita	1.253.326

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)-DIFP.

En el municipio había una tasa de analfabetismo del 8,7% en la población mayor de 5 años de edad, el 38,3% de la población contaba con educación básica primaria, el 19,6% con básica secundaria y el 9,5% con educación superior.

En cuanto al estado civil de la población florenciana, 27,7% estaba en unión libre, 4,7% era separada o divorciada, 44,7 % soltera y 19,2% estaba casada. Alrededor de 26,85% de los habitantes tenía algún nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

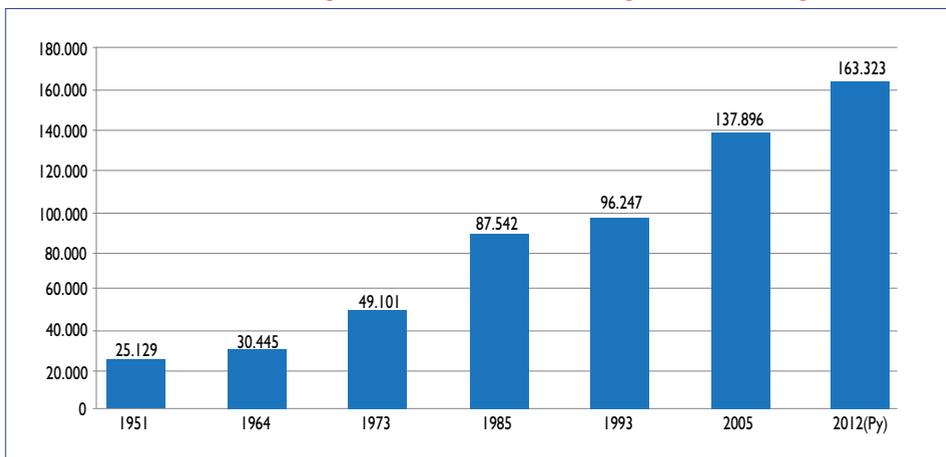
Del análisis de su pirámide de población se deduce que la población menor de 20 años correspondía a 44,87% del total, la comprendida entre 20 y 39 años al 30,96%, la población entre 40 y 59 años era el 17,07% y las personas mayores de 60 años representaban el 7,11% del total.

Esta estructura poblacional es típica de la etapa de comienzo de transición demográfica propia de los países en vías de desarrollo, en la que se presentan bajos niveles en la tasa de mortalidad, una alta tasa de natalidad y un alto crecimiento vegetativo de la población.

En un periodo de cuarenta años, comprendido entre 1964 y 2005, la población de Florencia se quintuplicó (véase el gráfico 1), comportamiento que se explica por la dinámica de poblamiento y colonización, aupada por la política de “apoyo a la colonización espontánea” desarrollada por el Incora, en los años sesenta y setenta, y luego por la bonanza de la coca y el narcotráfico en los años ochenta. Según el censo del Dane de 2005, el 41,3% de la población florenciana nació en otra localidad municipal.

La población de Florencia tiende a crecer a un ritmo superior al crecimiento del PIB departamental, que se mueve a sobresaltos, tal como se detalla

Gráfico 1. Evolución demográfica de Florencia desde la segunda mitad del siglo veinte



Fuente: gráfico elaborada por Wikipedia con base en los datos del Dane.

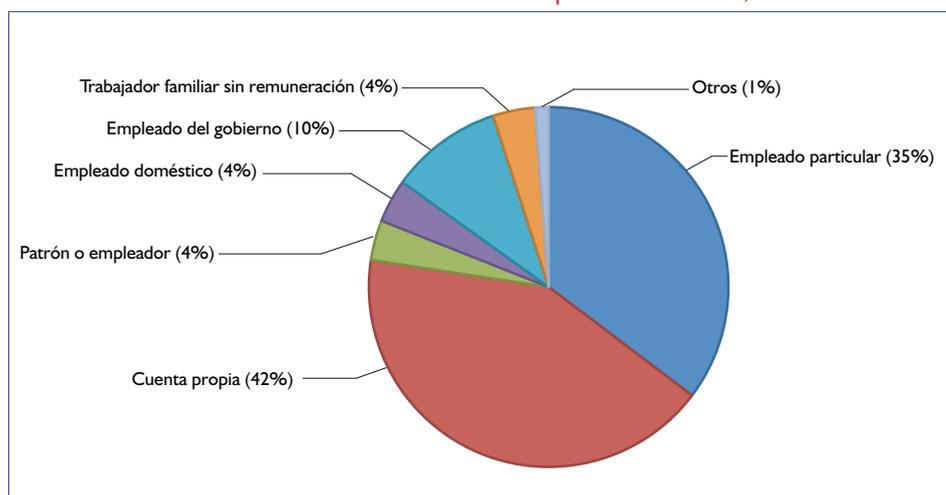
en el Informe Icer - Caquetá 2015 (Dane, 2016). En dicho año, el total de las ramas de actividad presentó un crecimiento de 3,8%, con el mayor número de ocupados en la de comercio, hoteles y restaurantes, con una participación de 36,3%; seguida de servicios comunales, sociales y personales con 28,6%; y de transporte, almacenamiento y comunicaciones con 11,6%. El mayor incremento de ocupados en 2015, respecto a 2014, fue en intermediación financiera con 17,9%, seguida de actividades inmobiliarias con 16,6%.

Del total de ocupados en Florencia en 2015, 42,1% lo fue por cuenta propia, 35,3% empleado particular, 10,1% empleado del gobierno, 3,9% empleados domésticos, y 3,8% trabajador familiar sin remuneración (gráfico 2).

No obstante lo anterior, en el lapso 2012-2015 la ciudad registró tasas de desempleo que superaron el promedio nacional. En el mismo sentido, la tasa de desempleo en mujeres superó a la de los hombres en la capital del Caquetá, ubicándose en picos del 15 y el 11%, respectivamente.

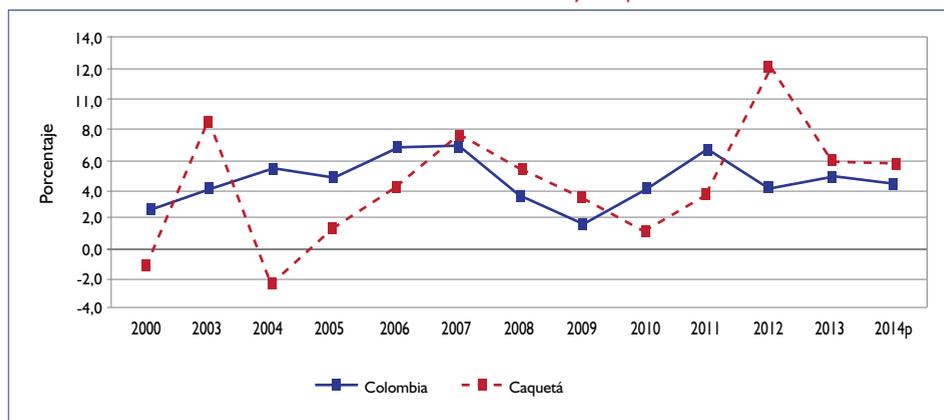
De otra parte, cabe anotar que de acuerdo con el informe ICER 2015 el departamento de Caquetá solamente aporta el 0,2% al total del producto interno bruto nacional (gráfico 3).

Gráfico 2. Distribución de formas de ocupación en Florencia, 2015



Fuente: Dane. 2016: Informe ICER Caquetá 2015.

Gráfico 3. Crecimiento anual PIB nacional y Caquetá, 2002-2014



Fuente: Dane. 2016: Informe ICER - Caquetá 2015.

El crecimiento de la ciudad, medido en términos de población y producción de riqueza, genera tensiones y conflictos en el ámbito económico y de los derechos humanos, que se manifiestan como pobreza y violencia.

## Pobreza

Como se observa en las tablas del Informe Humanas (2015), la ciudad tiene altos índices de pobreza monetaria, lo cual significa que tenemos altos porcentajes de personas y grupos familiares que pueden considerarse pobres monetariamente, pues su ingreso mensual per cápita está por debajo del valor de dicha línea (véase la tabla 3).

Tabla 3. Departamento de Caquetá y municipio de Florencia. Incidencia de la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema según sexo, 2011-2014

Dpto/Municipio	Pobreza monetaria								Pobreza monetaria extrema							
	2011		2012		2013		2014		2011		2012		2013		2014	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Caquetá	42,5	39,2	44,4	39,8	43,4	41,4	40,8	37,2	10,1	9,1	10,8	9,6	9,9	9,2	10,5	8,9
Florencia	42,7	40,2	39,9	37,0	38,7	35,7	35,3	32,9	7,9	7,2	8,9	7,8	8,0	7,3	7,6	7,0

Fuente: Humanas: "Sigue la 1325". Boletín N. 15.

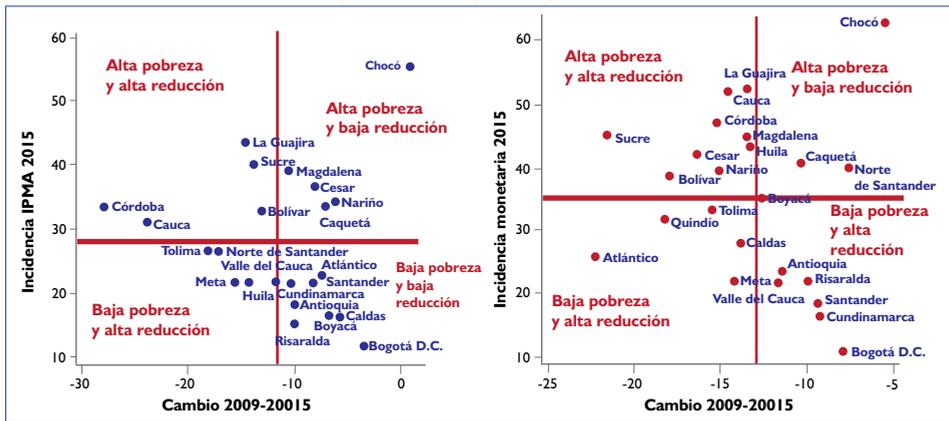
De acuerdo con el Dane (2016), la línea de pobreza es el valor monetario de una canasta de bienes y servicios que cumple las necesidades básicas de

una persona. Visto de otra forma, y según los datos de la entidad, una persona necesitaría de \$239.205 para subsistir al mes si vive en una cabecera urbana y de \$143.256 si lo hace en un área rural.

En términos familiares, a un hogar con cuatro personas se le considerará pobre monetariamente cuando sus ingresos sean inferiores a \$956.820 si viven en las cabeceras y a \$573.024 si habitan en zonas rurales o centros dispersos<sup>1</sup>.

En un ejercicio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2017) sobre pobreza monetaria y multidimensional departamental, se clasifican en un plano cartesiano los departamentos según la incidencia de los dos tipos de pobreza. En este caso, el departamento del Caquetá resultó ubicado en el cuadrante de *alta pobreza y baja reducción* (véase el gráfico 4) lo cual plantea algunas directrices, que se expresan en el recuadro.

Gráfico 4. Clasificación departamental según trayectoria de salida de pobreza para orientar política pública



Tanto los tableros de control como la clasificación departamental según la trayectoria de salida de la pobreza, permiten identificar estrategias diferenciadas para cada departamento. A continuación, se plantean algunas posibilidades.

Clasificación departamental	Estrategias diferenciadas
Departamentos rezagados: alta pobreza y baja reducción Ejemplo: Chocó y Caquetá.	Políticas integrales y universales: <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Proyectos de infraestructura.</li> <li>♦ Apuestas productivas y de generación de ingresos.</li> <li>♦ Estrategias de inclusión social: habitabilidad, agua, saneamiento básico y pisos.</li> </ul>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2017.

## Violencias

En la tabla 4 se observan las tasas de homicidios del Caquetá y de su capital, consideradas altas al compararlas con las estadísticas del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, según las cuales durante 2011 los departamentos con las tasas más altas de homicidio por 100.000 habitantes fueron el Valle del Cauca (82,1) y Antioquia (62,1), y el de la menor fue Vaupés (2,4). Respecto a las ciudades capitales, las que tuvieron las mayores tasas fueron Cali (83,1) y Medellín (69,7), siendo la más baja la de Inírida (5,2).

**Tabla 4. Departamento de Caquetá y municipio de Florencia: homicidios según sexo. Número de casos y tasas, 2011-2014**

Año	Caquetá						Florencia					
	Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres		Total	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
2011	144	63,0	19	8,4	163	35,9	57	72,4	9	11,0	66	41,1
2012	154	66,6	16	17,0	170	37,0	67	83,5	3	3,6	70	42,8
2013	196	83,8	20	8,6	216	46,4	73	89,3	9	10,6	82	49,3
2014	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	59	70,9	6	7,0	65	38,4

Fuente: Humanas: "Sigue la 1325". Boletín N. 15.

## Suicidios

El informe *Forensis* (2014) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en su sistema de información (Sirdec: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres), indica que en 2005 en Colombia se presentaban en promedio 4,94 suicidios por cada 100.000 habitantes y que en 2013 la tasa fue de 4,4, lo que representa un leve descenso. Es de anotar que en 2013 la ciudad de Florencia registró tasas superiores en esta materia (tabla 5).

**Tabla 5. Departamento de Caquetá y municipio de Florencia: suicidios según sexo, 2011-2014**

Año	Caquetá						Florencia					
	Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres		Total	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
2011	4	1,7	1	0,4	5	1,1	3	3,8	-	-	3	1,9
2012	7	3,0	-	-	7	1,5	5	6,2	-	-	5	3,1
2013	5	2,1	4	1,7	9	1,9	5	6,1	2	2,4	7	4,2
2014	N/D*	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	1	1,2	2	2,4	3	1,8

\* Número de casos y tasas, 2011-2014

Fuente: Humanas: "Sigue la 1325". Boletín N. 15.

Leonor Macana anota al respecto:

El suicidio es un problema que requiere atención especial en todos los sectores –educativo, salud, protección y justicia– y debe ser contemplado en las políticas públicas relacionadas con infancia y adolescencia, discapacidad, mujer y “género” (*gender*) en nuestro contexto colombiano, con el objeto de definir lineamientos para su abordaje como problema social (Macana, 2012: 246).

### Violencia intrafamiliar

En 1994, en el estudio “Los niños de la Amazonia colombiana” (Forero J. L. et. al.) se advertía sobre el profundo impacto de las diferentes formas de violencia en la definición del futuro de la niñez en la Amazonia colombiana. Impacto profundo que no se percibía en ese entonces por la ilusión óptica y mental que representaba la época de bonanza coquera. Este flujo de personal trashumante, culturas diversas, capitales desvalorizados, oficios y ansias monetaristas –una vez se inicia la destorcida coquera– se evidencia en el saldo de niños abandonados, madres cabeza de hogar y hordas de gente hambrienta y desempleada que serían llamados “desplazados malditos” por las razones económicas que motivaban su desplazamiento antes que las balas de la confrontación-intervención armada.

Para el año 2000, el trabajo “Las relaciones intrafamiliares en el departamento del Caquetá” (Forero y Ríos) identificaba y definía la problemática de la niñez en el departamento como una realidad aberrante que afectaba profundamente al núcleo familiar, con predominio de la ausencia de acción comunicativa y formación en valores orientadores del actuar social de los niños. Todo esto expresado como trato desigual, excluyente, autocrático, represivo, amenazante, intimidatorio y violento.

Unido a lo anterior se encontró que la situación de crisis económica y empobrecimiento de la población generaba tensión en los núcleos familiares, que descompuestos se fragmentaban en mil pedazos; asimismo, desbordamiento de comportamientos mediante los cuales los padres, para resolver las diferencias internas, acuden al facilismo del castigo físico, verbal y psicológico.

gico, antes que al diálogo sincero y significativo con los miembros del núcleo familiar. Así, en consecuencia, se dio paso a la cultura de la intolerancia y a resolver dificultades familiares por medio de la violencia que involucra a todos y cada uno de sus integrantes: violencia de pobres contra pobres.

Estos hechos percibidos y vivenciados por los niños, referenciados soslayadamente en las instituciones de atención al menor, en las unidades de salud donde reciben atención médica y en los juzgados, develan la precaria situación de la niñez vulnerable y en riesgo que vive en el Caquetá (véase tabla 6). No contamos con estadísticas regionales de niños trabajadores ni de explotación sexual infantil, el sistema escolar está en una grave incapacidad para asegurar la permanencia de los niños en el mismo, el sistema de información y vigilancia epidemiológica sobre niños maltratados es ineficiente y no hay seguimiento ni registro y control de reincidentes, etcétera.

**Tabla 6. Departamento de Caquetá y municipio de Florencia: violencia intrafamiliar. Número de casos y tasas, 2011-2014**

Año	Caquetá				Florencia						La Montañita							
	Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres		Total	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
2011	52	22,7	257	114,2	309	68,1	48	61,0	241	295,1	289	180,2	-	-	1	36,2	4	17,4
2012	92	39,8	428	187,5	520	113,2	57	71,0	261	314,0	318	194,7	-	-	1	9,0	1	4,3
2013	49	21,0	244	105,4	293	63,0	28	34,7	145	171,3	173	104,0	-	-	1	8,9	1	4,3
2014	N/D*	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	31	37,3	196	227,6	227	134,1	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

Fuente: Humanas. "Sigue la 1325". Boletín N. 15.

El maltrato infantil y la violencia intrafamiliar no es un problema exclusivo de cada menor o núcleo familiar en particular. La sociedad presencia con una gran indiferencia la desintegración de estos núcleos familiares afectados por la escasez de empleo, bajos salarios, falta de oportunidades y exclusión de los beneficios de la política de estabilización económica y social. Sin embargo, es la misma sociedad que condena al abandono a estos niños, la que sufre los efectos desestabilizadores de niños y niñas vinculados de alguna manera a actividades delictivas entre las que se destacan los delitos de hurto, lesiones personales, porte y consumo de estupefacientes, porte ilegal de armas, rebelión, acceso carnal violento, secuestro, daño en bien ajeno, extorsión, moneda falsa, asonada, falsedad, calumnia y amenaza.

Este es solo el principio de un problema o la punta del iceberg que actualmente aflora en nuestras localidades a la luz de los asentamientos subnormales de invasión, donde en medio de contingentes de personas desplazadas se conforman agrupaciones o “pandillas juveniles” que actúan siempre con un número no inferior a tres integrantes, cometiendo sus fechorías en lugares estratégicos como puentes, esquinas, lotes de engorde y canchas oscuras, sitios que conocen a la perfección para huir y evadir la acción policial.

Actualmente, las pandillas avanzan en una demarcación clara del territorio, algo fundamental para el ejercicio del poder de intimidación, generación de pánico y acciones de defensa ante el inevitable y evidente ataque violento de otras pandillas por el control de la zona y sus negocios. Es una guerra que se inicia entre pequeños grupos de barrio pero que crece como la espuma hasta integrar estructuras especializadas de las organizaciones del crimen internacional.

## Seguridad del territorio y ciudad sostenible

Para aproximarnos a la consideración de la problemática que plantea la seguridad del territorio, partimos del concepto expuesto por Sergio Boisier (2000), quien considera que:

Una región es un territorio organizado, es decir, un territorio que se describe completamente mediante sus sistemas social, económico y tecnológico, y que contiene en forma real o latente, los factores capaces de provocar su propio desarrollo. La naturaleza regional es independiente de su tamaño, pero parece muy probable que la dinámica del desarrollo se desate más fácilmente en espacios pequeños, tanto social como territorial.

En este sentido, haremos alusión a los *espacios de seguridad* y su manifestación moderna asociada a la correlación entre la tecnología de la seguridad y la población, ya sea dentro de mecanismos de control social incluyendo la penalidad o también la toma de medidas para provocar alguna modificación en el destino cultural y biológico de la especie humana.

La soberanía se ejerce en los límites de un territorio, la disciplina sobre el cuerpo físico de los individuos, y la seguridad sobre el conjunto de la población. También se ejerce soberanía sobre territorios no poblados. Su ejercicio es un problema de multiplicidades de individuos y de pueblos, diferenciación que permite la aparición de la disciplina con sus especificidades: escolar, militar, penal, laboral, obrera, todo eso para manejar la multiplicidad, organizarla, fijar sus puntos de encuentro, coordinaciones y su orden jerárquico.

La disciplina y la seguridad implican una distribución espacial ligada al surgimiento de la ciudad, caracterizada en esencia por una especificidad jurídica y administrativa que la aísla y marca de manera singular con respeto de las demás extensiones y espacios del territorio. En cierta medida, la ciudad se destaca dentro de un encierro amurallado / blindado estrecho, en el cual la función militar se convierte en ordenadora de la disciplina y orden de las relaciones espaciales: batallones y cuarteles dentro de la ciudad rodeados de indisciplina ciudadana.

El crecimiento del comercio y el aumento demográfico urbano, más sus funciones jurídico-administrativas, resitúan a la ciudad en un espacio de *circulación y movilidad de las ideas, voluntades, órdenes e intereses*. La ciudad capital es el centro que irradia ejemplo y progreso, allí se concentran los poderes económico, político, académico, organizativo, etcétera. La ciudad se edifica en términos de soberanía y de aquí se comprende la aparición de sus funciones propiamente urbanas, administrativas, morales y económicas. No obstante esto, la época de la bonanza coquera permitió la aparición de actividades especulativas, usureras y acaparadoras generadoras de violencia y descomposición social.

Para garantizar el desarrollo de las funciones ciudadanas, tradicionalmente se perpetúa el modelo de soberanía basado en la forma del *campamento romano*, utilizado como instrumento fundamental de la disciplina y ejercicio de controles colectivos e individuales para de esta forma lograr visibilidad oficial en ejercicio del poder. En el caso de la ciudad construida

según la figura del *campamento*, se limita la maniobralidad administrativa y de gobierno a porciones de territorio referidas a módulos arquitectónicos, cuadrados o rectángulos, subdivididos a su vez por medio de cruces, en otros rectángulos.

De esta forma, la ciudad aparece como un simple plano porción del territorio cuadrulado, no dejando entrever la multiplicidad de poderes de negociación y diversidad de intereses que movilizan a diferentes individuos y poblaciones humanas, todos jalónados por factores físicos de supervivencia generadores de tensiones y conflictos. Aquí, en estas condiciones de vida, está el conocimiento.

La forma como vive la gente, el amontonamiento de casas, la ubicación de los comercios, artesanos y tiendas, las facilidades de circulación, el estatus social, la amplitud de las calles, la concurrencia de mano de obra y capitales, aseo e higiene, aguas residuales y alcantarillas, telefonía móvil, esperanza de vida y envejecimiento de la población, indigentes, delincuentes y contrabandistas. En este esquema, podemos ver el tratamiento disciplinario de las multiplicidades en el espacio, en cuyo interior se organizan las relaciones y jerarquías de poder con el fin de *capitalizar el territorio*, dando cabida a las funciones económico-administrativas y a la preservación de un orden que garantice el crecimiento y la acumulación de riqueza.

Es de reconocida aceptación el papel de la educación en la formación del individuo por competencias laborales, ciudadanas y científicas. Sin embargo, también es válida la gestión y el desarrollo de la infraestructura física de la ciudad. En primer lugar se requiere abrir ejes que la atraviesen y calles lo bastante amplias para cumplir cuatro funciones: ante todo la higiene, la ventilación, despejar toda suerte de bolsones donde se acumulan los miasmas mórbidos en barrios demasiados estrechos y de viviendas amontonadas. Segundo, garantizar el comercio interior de la ciudad. Tercero, articular la red de calles, andenes peatonales, pasajes y parques que faciliten la movilidad y estadía placentera en su centro. Y cuarto, permitir la vigilancia y atacar la inseguridad urbana, organizar la circulación y suprimir los aspectos pe-

ligrosos con acciones de prevención y control de la afluencia de indigentes, vagabundos, delincuentes, criminales, ladrones, asesinos, secuestradores, et-  
cétera, personas que como todo mundo sabe, proceden en su mayoría de otras  
regiones.

Para concluir, la *seguridad* no es algo exclusivo de medidas de tipo po-  
licivo, su prevención tiene sentido en la medida que la ciudad logre generar  
calidad de vida y circulación. Se trata de maximizar los elementos positivos  
y las capacidades productivas de la ciudad, que se circule lo mejor posible,  
y minimizar los aspectos riesgosos e inconvenientes como el robo, las enfer-  
medades, el hambre, la proliferación de pandillas juveniles y el consumo de  
drogas, sin desconocer, por supuesto, que jamás se suprimirán del todo.

La ciudad no será concebida ni acondicionada en función de una per-  
cepción estática de grandes obras de cemento gris que aseguren la perfección  
de su funcionamiento como centro comercial de distribución de productos y  
servicios. Es el ordenamiento adecuado como *ciudad disciplinada y educado-  
ra* que se ajusta al problema planteado por la seguridad y cómo el progreso  
se refleja en la *autoestima* de la población, en la generación de confianza y el  
afianzamiento de los principios participativos de los ciudadanos.

## Florencia desde el punto de vista ambiental

Florencia tiene una ubicación de privilegio en torno al agua, geográficamente  
sobre la vertiente oriental de la cordillera Oriental en el piedemonte amazóni-  
co. Aunque gran parte del municipio se mantiene dentro de la zona de reserva  
forestal establecida por la ley 2a del 16 de diciembre de 1959, sobre economía  
forestal de la Amazonia, y a su vez dentro del Distrito de conservación de  
suelos y aguas del Caquetá creado en el año 1974, el municipio no tiene una  
política clara para el manejo de esas áreas de conservación. No se ha creado  
el sistema municipal de áreas protegidas ni otras categorías de manejo, que  
disminuyan la presión sobre los recursos ecosistémicos existentes en el mu-  
nicipio (Alcaldía de Florencia. 2016).

Desde hace varias décadas se han explotado también minas, canteras y playas para las actividades de construcción, mejoramiento de vías de la red terciaria y secundaria, entre otras. Actividades que están afectando los recursos naturales y el agua, ocasionando erosión, deslizamientos y reducción de caudales de las fuentes hídricas.

En relación con la cultura ambiental, hace falta generar más conciencia y sensibilidad en los diferentes grupos poblacionales como niños, adolescentes, jóvenes y comunidad, frente a la importancia del cuidado y la conservación de los recursos naturales, renovables y no renovables, ya que es evidente la mala disposición que hacen los ciudadanos de los residuos sólidos, además de los vertimientos ilegales y las quemas.

En 2012 se autorizó reglamentar la Cátedra de Educación Ambiental mediante el acuerdo municipal 027, y en 2013 la creación del Comité Interinstitucional de Educación Ambiental (Cidea), acuerdo municipal 025, cuyo objeto es aunar esfuerzos para diseñar, orientar, hacer seguimiento y evaluación al Plan de educación ambiental. Sin embargo, no hay una política pública municipal de educación y cultura ambiental enmarcada en el contexto regional, que permita construir conjuntamente una cultura para el manejo sostenible del patrimonio ambiental, y aún no se cuenta con un plan municipal de educación ambiental, para que en dicho marco se apoyen el desarrollo de proyectos ambientales escolares (Prae) y procesos comunitarios de educación ambiental (Proceda) que contribuyan a la formación de las nuevas generaciones. Es necesario tener en cuenta la dinámica de la teoría en la práctica, la pedagogía centrada en el niño y la educación para maestros, las escuelas como entornos protectores mediante la educación sobre el cambio climático y el medio ambiente en la zona escolar<sup>2</sup>.

---

2 “Educación sobre el cambio climático y el medio ambiente. Una publicación complementaria del Manual de escuelas amigas de la infancia”. [https://www.unicef.org/cfs/files/CFS\\_Climate\\_S\\_Web\\_final\\_25.2.13.pdf](https://www.unicef.org/cfs/files/CFS_Climate_S_Web_final_25.2.13.pdf)

Se cuenta asimismo con un Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS), adoptado mediante el decreto 090 del 05 de abril de 2011, que contempla siete programas y veintisiete proyectos de los cuales se avanzó en un 42% de su ejecución. No obstante, dicho plan debe ser objeto de actualización, debido a que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estipula que los contenidos deben contemplar trece programas. Se debe mencionar también que el municipio tiene treinta y siete puntos críticos para la disposición de residuos sólidos en el área urbana, con una tendencia a aumentar de no ejercerse el control y manejo adecuados, puntos que ocasionan el deterioro paisajístico de la ciudad y afectan a las comunidades por los malos olores y la proliferación de vectores (Alcaldía de Florencia. 2016).

Florencia cuenta con un inventario de cuarenta parques y setenta y dos zonas verdes, incluidas áreas aledañas a los escenarios deportivos, además de seis glorietas con los respectivos triángulos y separadores en las avenidas principales.

En el municipio hay proyectos como hidroeléctricas, bloques petroleros y minería, ubicados en sus zonas rurales, una intervención del territorio que tiene efecto en los centros poblados, ya por la demanda de servicios públicos, por los oficios que genera, por las culturas que llegan, por todos los procesos que inician y que al final van transformando la ciudad con la llegada de economías temporeras.

El aumento de construcciones de tipo vertical en las que se concentran grupos de personas incrementa los casos de conflicto, al haber un mayor número de personas por unidad de área. Construcciones que deberían cumplir con una serie de requisitos como las plantas de tratamiento de aguas residuales, cuyo incumplimiento genera graves problemas de contaminación ambiental que afectan la salud pública de la población aledaña. Lo anterior debido a la falta de controles administrativos.

Florencia es la puerta de oro de la Amazonia. El centro de las actividades que se desarrollen debería girar en torno al agua, por tal motivo hay que educar intensivamente en cultura forestal, para que desde todos los sectores se

inicie un proceso de transformación, promoviendo las ideas de que el árbol da sombra, es generador de economía y de agua, haciendo con su protección un trabajo en el presente por el futuro del bienestar y la armonía.

## Referencias

- ALCALDÍA DE FLORENCIA. 2016. “Plan de desarrollo 2016-2019. Yo creo en Florencia. Seguridad. Infraestructura. Empleo”. Disponible en [http://florenciacaqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/florenciacaqueta/content/files/000078/3887\\_plan-de-desarrollo-2016--2019.pdf](http://florenciacaqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/florenciacaqueta/content/files/000078/3887_plan-de-desarrollo-2016--2019.pdf)
- BOISIER, S. 2000. “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”. Documento para la Cámara de Comercio de Manizales. Colombia. Disponible en <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/29-DesLo.pdf>
- CORPORACIÓN HUMANAS-CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA DE GÉNERO. 2015. *Sigue la 1325*. Boletín N° 15. Información estadística. Departamento de Caquetá. Municipios de Florencia, Belén de los Andaquíes y La Montañita. Disponible en: <https://www.humanas.org.co/mini-site/pdf/07072015BoletinCaqueta15.pdf>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). 2011. “Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020”. Disponible en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- , 2016. “Informe de Coyuntura Económica Regional - ICER 2015. Departamento del Caquetá”. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER\\_Caqueta\\_2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Caqueta_2015.pdf)
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). 2015. “Bases del plan nacional de desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación”. Disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_2014-2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_2014-2018.pdf)
- , 2017. “Panorámica regional: pobreza monetaria y multidimensional. 2017”. <file:///C:/Users/jose/Documents/Aciudad%20sostenible/POBREZA%20Ipm%20deptal.pdf>

- DOMÍNGUEZ, C. 1987. “La colonización como ampliación del espacio de dominación”. *Hombre y naturaleza en la Amazonia. Tübingen Geographische Studien*. 95. Universidad de Tübingen.
- FORERO, J. L., R. MEDINA Y J. G. RÍOS. 1994. “Los niños de la Amazonia colombiana”. Universidad de la Amazonia-Icfes-Unicef. Florencia (Caquetá).
- FORERO, J. L. Y J. G. RÍOS. 2000. “Las relaciones intrafamiliares en el departamento del Caquetá”. Universidad de la Amazonia-Idesac. Florencia (Caquetá).
- INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, SINCHI. 2000. *Caquetá. Construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*. Tercer Mundo. Bogotá.
- . 2004. *Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi. Bogotá.
- MACANA TUTA, N. L. 2012. “Comportamiento del suicidio en Colombia, 2011”. *Forensis 2011. Datos para la vida*. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Bogotá. Disponible en <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49511/Suicidios.pdf>
- NIETO, J. C. Y J. Á. ECHEVERRI. 2013. ““Si esto fuera una maloca de por allá, pues fuera otra historia”. La comunidad uitoto de Florencia, Caquetá”. *Un río de saber. Investigaciones desde la Amazonia colombiana*. Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia. Instituto Amazónico de Investigaciones - Imani. Serie Imani Mundo, vol. V. Disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/52756/31/9789587615630.cap.6.pdf>
- OROZCO-BARBA, H. 2016. *Utopías de la ciudad. La construcción del sentido urbano desde los colectivos*. Iteso. Guadalajara. Disponible en <https://rei.iteso.mx/handle/11117/4156>
- RICAURTE, A. I. 2012 “Comportamiento del homicidio. Colombia, 2011”. *Forensis 2011. Datos para la vida*. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Bogotá. Disponible en <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/34616/2-F-11-Homicidios.pdf/01a6b108-57cd-48bc-9e9b-dcdba0d918a2>

# FLORENCIA, DE TERRITORIO DE COLONOS A CIUDAD AMAZÓNICA

William Molina Clavijo • Mary Jurado Palomino

Gustavo Adolfo Cabrera Silva

## Introducción

**D**os factores, entre otros, inciden en el proceso de formación de la ciudad de Florencia, relacionados con procesos de colonización en dos épocas diferentes. El primero es la atracción brindada por la oportunidad, a finales del siglo diecinueve, de la explotación de los recursos naturales del bosque amazónico, como la madera, el caucho, la quina y otras especies medicinales. El segundo, el fenómeno de violencia que golpeó al país desde los años cuarenta, después del cual el estado colombiano lo ofreció a toda la nación como un territorio de paz y de oportunidades, encontrando quienes llegaron un escenario propicio para fundar nuevas fincas ganaderas, con la consecuente destrucción de la selva.

El crecimiento de la ciudad se debe interpretar a partir de un hombre colonizador que explora nuevos territorios, aprovecha oportunidades, en un territorio donde todo es gratuito y cuya colonización es producto del desarraigo producido por la violencia partidista.

Los primeros pobladores que se asentaron en la desembocadura de la quebrada La Perdiz a orillas del río Hacha, tenían como propósito instalar una agencia cauchera que les permitiera comerciar con el centro del país a través de la trocha denominada La Danta, la cual por más de cincuenta años sirvió como única vía de comunicación.

Florencia tiene sus primeros trazos urbanos de la mano de Fidel de Montclar, religioso capuchino que con mucho acierto logró establecer manzanas cuadradas, de buen tamaño, con un ingrediente urbano importante: el chaflán en las esquinas, unas calles anchas, que convergen en unos espacios abiertos como la plaza Pizarro y la plaza San Francisco. La primera, una plaza cívica y la segunda, una plaza religiosa, imagen viva de un urbanismo generoso que quedó y no se repitió. Lo que se construyó entonces deja un punto muy alto en el urbanismo de la ciudad, que posteriormente no se ha podido superar.

Otro factor que incidió en el crecimiento de Florencia fue la inundación del río Hacha en 1962, que propició la intervención del estado ofreciendo viviendas a bajo costo, financiadas a veinte años, para atender a las familias damnificadas que ocuparon el barrio Pizarro, hoy Juan XXIII. Este barrio tiene manzanas rectangulares, espacios abiertos y zonas verdes, asociados a los antejardines de las viviendas, un diseño que al no definir claramente las zonas verdes y los límites de los antejardines permitió que posteriormente fueran invadidos.

Los crecimientos posteriores de la ciudad están relacionados con las migraciones internas del territorio, producidas por la situación de violencia generada por grupos armados al margen de la ley, que provocaron desplazamientos del campo a la ciudad, generando asentamientos subnormales e invasiones, promovidos por organizaciones de las mismas comunidades en busca de solución inmediata a su problema de vivienda.

Este desplazamiento forzoso generó en 1982 el sector denominado por los mismos invasores como Las Malvinas, un asentamiento monumental que en forma desordenada, con topografía difícil, sin zonas verdes, sin planeamiento vial, ocupa varias montañas alrededor de Florencia, propiedad entonces de la familia Lara.

Esta situación de hecho no fue evitada por la administración municipal ni en ella intervino urbanísticamente la oficina de planeación, por lo que la dotación de los servicios públicos se constituye en una gran dificultad y deja

un precedente nefasto de la apropiación de hecho de terrenos, sobre todo en las orillas de quebradas y ríos. Posteriormente, en 1988-1989, se adecuaron unos anillos viales.

El auge de los cultivos de coca y el florecimiento de nuevos ricos, con la complicidad del estado, marcó un hito negativo en la historia de la ciudad. El proceso de arraigo, la formación sociocultural que se estaba construyendo en Florencia frenó sus posibilidades y fue remplazada por un prototipo diferente, el del dinero rápido, que supone el manejo de poder armado, lo ilegal, nuevos ricos con poder suficiente para cambiar las prioridades de una ciudad en formación e intervenir en decisiones a su favor.

La ciudad creció entonces hacia la zona nororiental, que ocupa varios cerros, esto propiciado por las invasiones y la urbanización pirata, mediante la venta de predios por parte de la empresa Mejasi-La Rueda a asociaciones de viviendistas, que en algunos casos se ciñeron a las normas urbanísticas del momento. No obstante, al final, la apropiación de las zonas de afectación vial y zonas verdes por parte de algunas personas y la falta de intervención de la administración municipal en el control urbano, generaron problemas en la movilidad así como la invasión y el deterioro del espacio público.

A finales de los setenta hubo un intento por hacer una planificación urbana que a la postre no se desarrolló. Una década más tarde, a finales de los ochenta, también se hizo otro, por exigencias de la ley, por medio del único Plan de desarrollo urbano, adoptado por el Concejo como acuerdo 103 de 1989, violado permanentemente por constructores y particulares con la anuencia de las administraciones de turno.

Posteriormente, en el año 2000 se expidió el primer plan de ordenamiento territorial (POT) de Florencia, resultado de una ley territorial de 1997. Se elaboraron entonces los mapas correspondientes y se hizo una proyección del crecimiento de la ciudad, o zona de expansión, hacia la legalización de asentamientos por fuera del perímetro urbano en la comuna Oriental y la zona noroccidental de la ciudad. Se crea la ciudadela habitacional Siglo XXI,

como una propuesta del municipio para resolver una necesidad apremiante de vivienda nueva de interés social, y el Banco de Tierras municipal, que al ser entregado a una asociación de carácter privado se convierte en negocio lucrativo de particulares. Uno de cuyos resultados es la apropiación posterior de las franjas de protección de la quebrada El Dedo, otrora sitio de esparcimiento de los florecianos.

En la década del 2000 el proceso desenfrenado del desarrollo de la cadena del narcotráfico tuvo un alto en el camino, lo que generó posibilidades de desarrollo para la ciudad de Florencia, con la extinción de dominio de algunos terrenos ubicados dentro de la zona de expansión urbana, y permitió al municipio la conformación de un gran Banco de Tierras, planificar un sector de la ciudad, disminuir el déficit de vivienda generado por el desplazamiento y plantear nuevos equipamientos comunitarios.

Por otro lado, el uso masivo de vehículos privados y de servicio público, así como las motocicletas, que inicialmente fueron un vehículo económico para uso familiar y se convirtieron después en servicio público ilegal, hacen que moverse por la ciudad se convierta en un problema de difícil manejo que la sumerge en un caos completo de movilidad urbana.

El crecimiento hacia la zona occidental con la ciudadela habitacional Siglo XXI y otros desarrollos legales y subnormales, y de la parte nororiental con las parcelaciones, han copado la capacidad de cobertura del servicio de agua potable, lo que limita la posibilidad de nuevas urbanizaciones, aun cuando se siguen aprobando nuevos planes parciales, con limitaciones en los servicios públicos, planes que no obedecen a una política urbana bien diseñada, que garantice la cobertura de esos servicios públicos. Esto obliga a que los urbanizadores privados planteen alternativas de solución para dichos servicios públicos o que estos desarrollos no sean viables para la ciudad.

Los servicios públicos definen entonces el desarrollo urbano y establecen su perímetro, la dificultad se presenta por su privatización, que obedece a intereses particulares y no a una política pública bien diseñada en consonancia

con las necesidades de la ciudad. Los sistemas de abastecimiento de agua son deficientes, Florencia no cuenta con alcantarillado pluvial y el alcantarillado sanitario vierte sus aguas residuales a las quebradas y ríos que la atraviesan.

Florencia tiene el privilegio de estar asentada en el piedemonte amazónico, con un importante río, el río Hacha, y cuatro quebradas: La Sardina, La Perdiz, El Dedo y La Yuca, que la bañan desde todos sus ángulos. Sin embargo, el crecimiento no planificado y la invasión de sus franjas de protección ambiental y algunos humedales de amortiguación de lluvias, la convirtieron en una cloaca de aguas contaminadas.

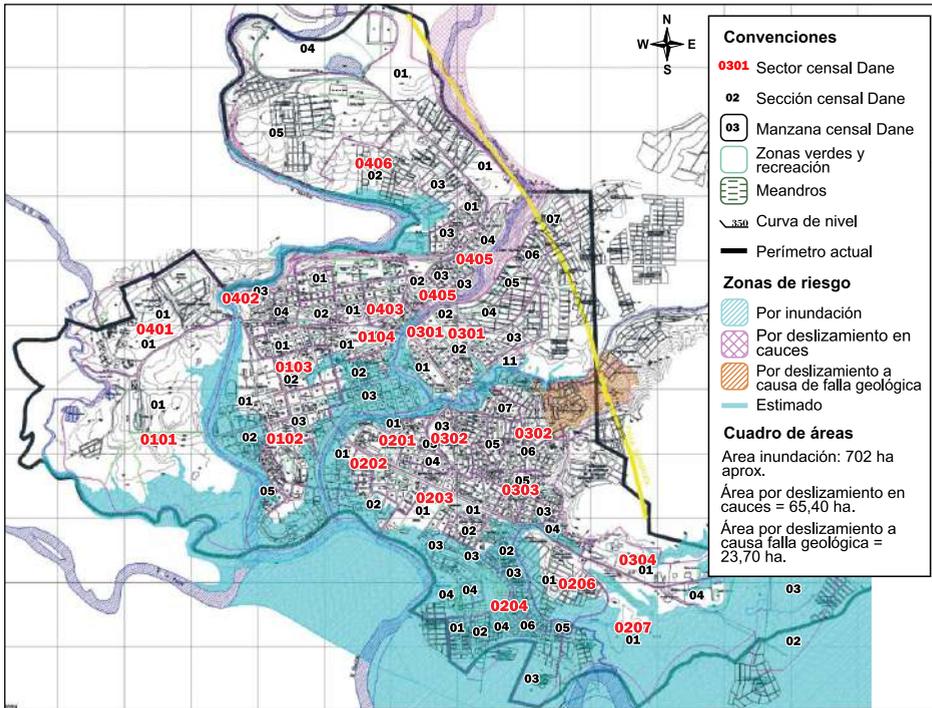
La ciudad está marcada por claras situaciones de segregación poblacional. Así, en las orillas de los ríos y quebradas se establece una población vulnerable, en lugares de alto riesgo de inundación, además de otros pobladores que se han ubicado en las colinas del sector oriental principalmente, con alto riesgo por deslizamientos debido a fallas geológicas, como La Pradera y el Minuto de Dios, y otros sitios vulnerables a deslizamientos por el cauce de La Perdiz, como lo es el barrio Simón Bolívar.

En octubre de 1997 una inundación anegó los territorios invadidos en barrios bajos a orillas de los afluentes hídricos, como el Atalaya, La Vega, Alfonso López, El Guamal, La Floresta, Juan XXIII, San Luis, Obrero, Raicero, e incluso barrios legalmente constituidos como Ana María, Bellavista y Villa Mónica. Todos situados en la parte baja del centro, denominada el Raicero, así como el área de amortiguación del río Hacha, que posee un enorme potencial, para convertirse en un gran parque recreativo (véase el mapa 1). En todos estos casos se puede apreciar el impacto de la naturaleza sobre la población, ocasionando daños cuantiosos y dejando cientos de familias damnificadas.

Esto configura un panorama difícil de manejar administrativamente, que debe propender, para su solución, a una propuesta integral de desarrollo sostenible, concertado con todos los estamentos y la comunidad involucrada.

Todo este fenómeno urbano plantea la necesidad de pensar en la ciudad como un todo integrador a partir de su fortaleza ambiental.

Mapa I. Zonas de riesgo



Fuente: Mapa digital censal Dane, actualizado con planchas del Igac 1997 y datos de campo consorcio Nam Velzea 1999.

A continuación se describe el programa de desarrollo urbanístico en sus diferentes componentes, dándole una perspectiva estética general integradora.

## Educación, cultura ciudadana y valores

La primera intervención se debe hacer en el campo educativo. La ciudad no va a cambiar si sus actores no cambian la forma de apropiarse de ella. Por tanto, es necesario rescatar en la educación de los niños en la escuela el respeto por los demás, por lo ajeno, por la autoridad, por el ambiente, el cariño por la tierra, por los padres, por los mayores, por nuestros recursos naturales, rescatando la cultura ciudadana, enseñándole a los niños y recordándole a los adultos la importancia de los valores. Los gobernantes de turno deben comprometerse en ese sentido de forma permanente por toda la ciudad. Por ejemplo, mediante mimos en los semáforos.

## Ejes viales y ambientales

Al revisar la trama urbana actual se encuentra que mediante unas conexiones importantes desarrolladas en forma armónica de continuidad y correspondencia, que identifiquen los distintos espacios y equipamientos relacionados con el uso público, reflejando la idiosincrasia social y la personalidad de la ciudad en desarrollo, es posible lograr un sistema de conexiones viales y ambientales adecuados, conectando algunos barrios hoy separados por los cañones de la quebrada La Perdiz y del río Hacha. Este planteamiento no solo se proyecta al servicio del hombre, sino al rescate y fortalecimiento biológico de la flora y la fauna, con plantas nativas que permitan corredores verdes para el tránsito de variedades animales silvestres, terrestres, aéreas y acuáticas.

Para la Florencia del futuro, los trazos viales deben seguir las lógicas geohídricas trazadas por el capricho de las quebradas y el río Hacha, que se impusieron con su vaivén en la geografía urbana.

En la nueva ciudad los ejes viales y ambientales se desarrollarán de acuerdo con su topografía y afectarán espacios habitacionales que han invadido las rondas de los ríos y quebradas. Enfrentamos un fenómeno social muy arraigado, la invasión de viviendas en todo el trayecto urbano, lo cual hace necesario reubicar dentro de un escenario de concertación, lo que implica un gran compromiso de parte de la administración, una gran intervención tanto en normas como en propuestas razonables, convenientes y concertadas con las comunidades, convirtiéndose en un proyecto interdisciplinario en el cual lo más sencillo será la infraestructura y el trazado urbanístico y lo más importante el trabajo social y comunitario para llevar a cabo con éxito las reubicaciones.

La franja de ronda de ríos y quebradas permitirá legalmente un espacio de uso público donde podremos desarrollar los ejes ambientales, con senderos ecológicos, teleféricos, ciclorrutas y motovías. Sumado a ello, sitios de estar, parques de recreación pasiva, avistamientos de aves, etcétera. Puntos gravitacionales sobre los que girará el movimiento de las comunidades, por

cuanto sus condiciones ecoambientales los ubican como espacios protegidos, al igual que los espacios definidos, para ejercicios de formación social y cultural, espacios de tratamiento especial que se definen como malecones, donde la vía urbana peatonal es el punto de articulación con la ciudad y sus espacios públicos. Esta a su vez se combina con las motovías y las ciclorrutas, fortaleciéndola ambientalmente con los teleféricos y los senderos ecológicos, la resiembra de árboles nativos y la destinación de lugares de estar para la recreación pasiva y activa, que en su conjunto fortalecen y apoyan la construcción de una ciudad amazónica.

### Parque Amazónico

Este parque será temático y se plantea como el resultado de un propósito real de fortalecer la identidad y reconstrucción amazónica, por su ubicación estratégica que constituye un nudo axial hídrico en el municipio (mapa 2). A este espacio llega el río Hacha a enfrentar la fuerza de las quebradas El Dedo y La Yuca en un sentido, y en el otro la de la quebrada La Perdiz, cuyas aguas crecidas en épocas de invierno se acumulan y represan el río, generando inundaciones en los barrios aledaños. El espacio del parque proyectado es un sitio de confluencia hídrica, donde rematan los diferentes malecones con su componente verde que conformarán corredores ecológicos, donde se dará tratamiento especial a las especies de fauna y flora amazónica, en un rescate real del ser y quehacer amazónico.

Dentro del Parque se plantea un gran lago para disipar la energía hidráulica, que será alimentado por tres canales o reboses hidráulicos con dos salidas hacia cananguchales fuera del entramado de riesgo urbano. “Tenemos un ejemplo en la costa Caribe donde nuestros indígenas zenúes ya habían resuelto las grandes inundaciones de los ríos Cauca y Magdalena, para aprovechamiento agrícola”, con grandes canales y camellones en todo el territorio caribeño de Colombia.

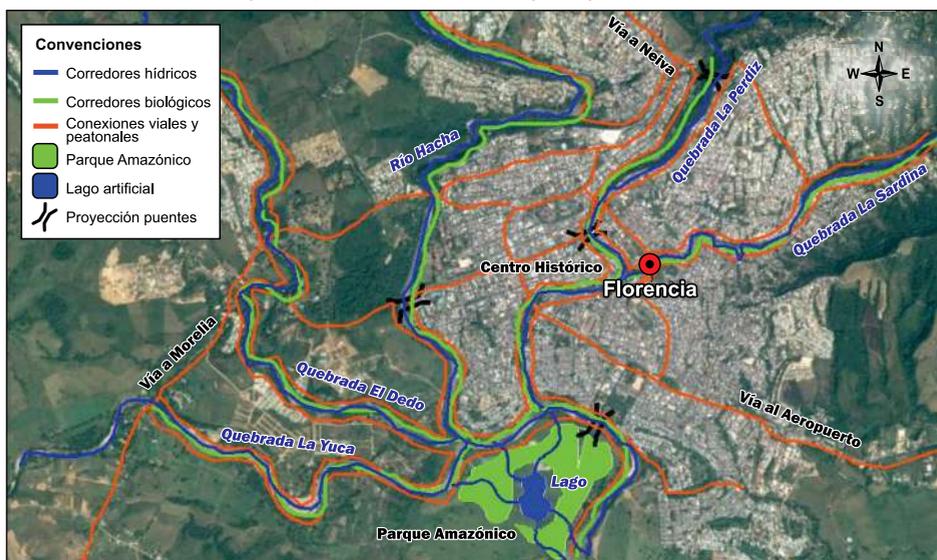
Este planteamiento busca convertir un problema social generado por las inundaciones de invierno en sitio de recreación y aprendizaje amazónico.

Este lago se convertirá en un sitio experimental de especies acuáticas amazónicas y albergará una biblioteca flotante del conocimiento profundo de la Amazonia con una estructura espacial que evoque nuestra maloca indígena y será alimentado energéticamente por paneles solares.

El objetivo articulador de los afluentes hídricos, con las vías vehiculares y senderos peatonales donde se fortalece lo verde, busca recuperar el estatus amazónico y darle características especiales de ciudad capital, mediante el fomento del empleo y el desarrollo social y la generación de afecto e identidad con el entorno.

El Parque Amazónico (mapa 2) se convertirá en un espacio pedagógico, de restauración amazónica y de recreación a nivel de la superficie en épocas de verano o sobre senderos palafíticos, en algunos sitios, en épocas de invierno.

Mapa 2. Ejes viales, ambientales y Parque Amazónico



## Zonas de expansión y plan de renovación urbana

Como propuesta de solución dentro de los programas sociales de vivienda organizados por el estado, se plantea un borde urbano edilicio de uso mixto de tres a cinco niveles, con un primer nivel o zócalo urbano de carácter comercial y los otros tres o cuatro con vivienda social digna. Lo cual genera empleo y soluciona problemas de vivienda en la zona centro y otros sectores de la ciudad afectados por la misma situación.

Esta propuesta se puede desarrollar en los barrios afectados por inundaciones, susceptibles de reubicación en el mismo sitio, mejorando su calidad de vida, barrios inundables como La Floresta, El Guamal, El Raicero y La Vega. Con un buen programa de concertación, siendo este el momento propicio para presentar propuestas, dentro de los procesos de legalización de asentamientos subnormales humanos que adelanta en la actualidad la administración municipal.

Es necesario reubicar a los invasores de franjas de protección ambiental en zonas definidas y planificadas, en lo posible en el mismo sector o en zonas de expansión vinculadas al perímetro de servicios.

Como se ha dicho en numerosas oportunidades y diversos escenarios, es necesario frenar la expansión urbana por la imposibilidad de brindar servicios públicos.

La administración debe expedir una reglamentación que incentive la construcción de edificaciones de más de tres pisos. De hecho, los propietarios solicitan licencias de construcción para un piso y construyen tres o cuatro. Las licencias de construcción nuevas, en zonas aptas para vivienda en altura, o de renovación urbana, así se concedan para un piso deben invertir en cimentación y estructuras, como mínimo, para dos pisos más. Florencia podría ser una ciudad de tres o cuatro pisos, que libere terrenos para el rediseño de su plan vial, para automotores y motos, pero ante todo para la peatonalización y la reformulación de los espacios de uso público. Debe propender a in-

centivar planes de vivienda en altura, construida con subsidios, con amplias zonas verdes y recreativas.

La administración debe definir y reglamentar zonas denominadas para renovación urbana. Debe contratar los estudios de suelos y cálculos estructurales, como un incentivo y manera de bajar costos a la licencia de construcción.

Debe contratar una entidad foránea a la administración, e idónea, como la Sociedad Colombiana de Arquitectos, como lo establece la ley, para que ejerza el control urbano y haga seguimiento a las licencias de construcción.

Se propone por último que en cada comuna haya una zona incluida para renovación urbana, donde haya mayor concentración de edificaciones, con mayor antigüedad de construidas, como también aquellas que tengan lotes baldíos.

### **Circuitos viales**

Las vías existentes se deben rediseñar para que cuenten con todos los componentes urbanos necesarios, para que haya fluidez tanto vehicular como peatonal, en circuitos articulados por glorietas bien localizadas.

### ***La carrera 11***

Desde la creación de la Agencia La Perdiz, primer asentamiento poblacional, la carrera 11, llamada a principios del siglo veinte la Calle Real, se convirtió en la vía que atraviesa toda la ciudad. En tal sentido, es su eje longitudinal de norte a suroriente, desde la salida hacia Neiva hasta la avenida que conduce al aeropuerto y a los municipios del nororiente del departamento. Con una extensión de más de 10 km, debe rediseñarse en varios de sus tramos, toda vez que la misma está intersectada con la denominada vía circunvalar Bruno del Piero.

## La calle 16

Es la única vía transversal de la ciudad con doble calzada. Se interrumpe en el centro y en la quebrada La Perdiz y el río Hacha. Hay que darle continuidad hacia el nororiente hasta El Ventilador, haciendo la conexión a través de dos puentes sobre la quebrada La Perdiz, en el San Judas y en El Ventilador, y un paso deprimido al lado del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), haciendo una conexión hacia la avenida Circunvalar. Hacia el suroriente un puente en inmediaciones de la VI División del Ejército Nacional, sobre el río Hacha, y un puente sobre la quebrada El Dedo. De esta forma se mejoraría la movilidad transversal hacia los sectores de mayor desarrollo poblacional de la ciudad.

## Variantes

Florencia requiere con urgencia la construcción de dos variantes que eviten el acceso de vehículos de carga y tracto camiones a su malla vial. Una que conecte desde la Compañía de Ferias y Mataderos (Cofema), hasta el aeropuerto Gustavo Artunduaga Paredes, y la otra que salga de inmediaciones de Cofema, por la parte baja de la montaña, hasta llegar a la vereda La Carbona en la vía que conduce a Neiva, uniendo de esta manera las vías nacionales Marginal de la Selva y Suaza-Florencia.

## Plantas de tratamiento de aguas residuales y sistemas biológicos

El estatus de ciudad capital debe corresponder con una percepción cultural basada en el respeto al territorio y el entorno, garantizado por un ideal de calidad. El agua es un factor determinante en la idiosincrasia caqueteña. El Parque Amazónico va a contar con una planta de tratamiento pedagógica, con humedales artificiales para el fomento de la conciencia social, y en algunos tramos de los ejes ambientales se localizarán unas plantas de tratamiento menores.

De igual manera, se hará un pretratamiento con sistemas biológicos, utilizando plantas biodegradables de uso común.

## Centro verde

El centro de Florencia se caracteriza por tener calles anchas, las cuales en la actualidad están invadidas por carros y motos mal parqueados. La movilidad se reduce a dos carriles, en vías que tienen entre 10 y 14 metros de ancho. Si se utiliza este espacio mal utilizado para ampliar andenes, dejando una franja verde para arborización, mobiliario urbano, iluminación y la organización de unas ventas ambulantes bien localizadas en kioscos diseñados por arquitectos urbanistas, tendremos la Florencia soñada, la misma que otrora tenía árboles exuberantes, para convertirla en una ciudad con carácter renovado, una ciudad parque, viva y organizada, donde prime el ciudadano de a pie.

Es necesario también generar zonas azules en sectores específicos del centro, algunas bahías de parqueo, organizadas, con pago por servicio de parqueo al municipio, así como en espacios subterráneos bajo las plazas, en las zonas del Raicero, La Vega y Juan XXIII, donde existen lotes de buen tamaño. La administración municipal podría estimular esto mediante alivios tributarios.

## La frontera agrícola

La ciudad tiene sus límites naturales, que para este caso deben estar potenciados por la producción agrícola, que alimente sus necesidades y establezca una relación equilibrada con la economía de las familias dedicadas al campo. La ciudad solo es posible en esa relación armónica.

## Conclusión

Buscamos consolidar una ciudad en armonía con la naturaleza, en la que nuestros ríos y quebradas tengan la importancia que tuvieron en sus inicios, integrándolos estructuralmente a la vida urbana. Sin afectar las edificaciones existentes, que guardan los paramentos de ley, proponemos darle la cara al río y a las quebradas, y no la espalda, como ocurre en la actualidad, cuando los tenemos como depósitos para arrojar las aguas servidas y desechos sólidos

que contaminan las fuentes hídricas y, por ende, el ambiente. Una ciudad reconstruida en función del ámbito natural, que rescate el carácter amazónico del territorio en donde se asienta, logrando de esta manera que sea la ciudad incluyente, ideal para nuestros hijos, los visitantes y las próximas generaciones. La ciudad turística por excelencia, autosostenible y amable, que permita la construcción de la identidad amazónica y rescate de su nombre de Puerta de Oro de la Amazonia.



Foto: Camilo Prieto.

## FLORENCIA EN EL POSCONFLICTO: INICIATIVAS Y FACILITADORES HACIA UNA TRANSFORMACIÓN NECESARIA

Iván Fernández Lefort

### Introducción

**F**lorencia es una ciudad privilegiada: por su juventud, 56% de su población tiene menos de 30 años; por su ubicación, entre los Andes y la cuenca amazónica; y por su tamaño, aún a la escala del ser humano. Estas virtudes conceden a la ciudad una base sólida para aprovechar lo que, para muchos, es el acontecimiento más significativo que la ha afectado desde su fundación: el Acuerdo de paz y la consecuente terminación de las hostilidades entre las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el estado colombiano en tierras caqueteñas.

Con seguridad, la paz en el Caquetá catalizará la integración de Florencia en el país. Los flujos económicos, culturales y poblacionales dentro del departamento y entre el departamento y el resto del país se multiplicarán, generando un dinamismo que cambiará irremediabilmente la Florencia que hoy conocemos. Para la ciudad se está abriendo una ventana de oportunidad irrepetible a corto plazo.

Está en las manos de la ciudadanía floreciana y, muy especialmente, de su clase dirigente, la responsabilidad de aprovechar esta oportunidad para desarrollar un modelo de ciudad integrada en su entorno ambiental y con altos estándares de calidad de vida para sus ciudadanos y ciudadanas.

No existen recetas mágicas que garanticen convertir la oportunidad en virtud, sin embargo, desde las intervenciones que los ponentes han realizado en el Foro, emergen factores catalizadores e iniciativas específicas que pueden contribuir a canalizar y viabilizar esta oportunidad.

Con el ánimo de nutrir el debate y profundizar la reflexión, a continuación se relacionan y describen brevemente algunos de estos factores e iniciativas.

### Transformar las agendas internacionales en oportunidades locales

Florencia, como el resto de ciudades del mundo, cuenta con referentes programáticos y normativos internacionales enfocados al desarrollo del hábitat urbano. El más significativo de todos ellos se enmarca en los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Los denominados ODS son un acuerdo de alcance global que establece una agenda de desarrollo con diecisiete objetivos y ciento sesenta y nueve metas, que abarcan desde la protección de los océanos hasta la erradicación del hambre y la pobreza, pasando, por ejemplo, por la reducción de los muertos en carretera o el paro juvenil. Uno de los objetivos más ambiciosos es el número 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Colombia no solo adoptó los Objetivos de desarrollo sostenible, sino que asumió un reconocido protagonismo en su formulación y está avanzando decididamente en su implementación.

Más allá de utilizar el objetivo 11 como un marco programático, Florencia puede y debe usarlo como una oportunidad para integrarse a redes inter-

nacionales y nacionales, generar alianzas, encontrar referentes inspiradores, valerse de experiencias y desafíos de gestión similares, posicionar la ciudad y captar recursos, no solo financieros, sino también de conocimiento, que estratégicamente contribuyan a la transformación de la ciudad.

## Educar para construir ciudad

Cuando se reflexiona sobre el desarrollo de Florencia emerge necesariamente la educación como factor fundamental. La idea de “educar para transformar la ciudad” ha sido vinculada recurrentemente al proceso de generación de “cultura ciudadana”. Si bien las definiciones alrededor de este último concepto son diversas, existe cierto consenso en considerarla como el conjunto de comportamientos, valores, actitudes y percepciones que comparten los miembros de una sociedad urbana específica.

Este “conjunto” determina las formas y calidad de la convivencia, así como la relación con el patrimonio común, con lo público y el entorno físico natural. La cultura ciudadana puede expresarse de diversas formas que no necesariamente implican relaciones de transformación respetuosa del entorno y entre las propias personas. Sin embargo, este concepto ha sido cargado de una valoración normativa que lo vincula comúnmente con ideas positivas acerca del respeto, el cuidado y la transformación de la ciudad en términos virtuosos.

Siguiendo la máxima “a más cultura ciudadana, mejor ciudad”, las administraciones municipales han buscado generar cultura ciudadana mediante dos estrategias: la implementación de programas de acción pedagógica colectiva, que actúan sobre los comportamientos “inadecuados” y pretenden establecer un sentido de sanción social. Este es el caso de programas como “Misión Bogotá”, “Vales del Almirante Padilla” en Cartagena o el más reciente “Gestores de cultura ciudadana y medio ambiente para la paz” en Cali. La segunda estrategia ha sido la realización de campañas publicitarias que pretenden instalar en el consciente colectivo actitudes de rechazo ante los mismos comportamientos inadecuados.

Con frecuencia los medios locales reportan la falta de cultura ciudadana en Florencia y recogen la opinión generalizada sobre la necesidad de desarrollar iniciativas como las mencionadas. Sin desconocer que estas iniciativas pueden tener impactos positivos, al poner el énfasis en los comportamientos finales, el enfoque de la cultura ciudadana es insuficiente para reformular las estructuras que definen la relación de los habitantes entre ellos y con la ciudad.

En este sentido, es necesario transitar de un enfoque de generación de “cultura ciudadana” a un enfoque de “educación para la ciudadanía”, que aborde la transformación cultural desde la educación en la escuela, con énfasis en la relación con el otro y en la construcción colectiva de un “nosotros” que reconoce su capacidad y responsabilidad en la definición de la ciudad como espacio físico y social.

Con este objetivo, Florencia podría orientar la educación de los colegios públicos de la ciudad hacia el desarrollo de capacidades ciudadanas. En tal sentido, las capacidades ciudadanas, elaboradas por Unicef, se entienden como el conjunto de conocimientos, actitudes, habilidades y motivaciones que desarrollan el potencial para conocerme, conocer mi contexto, imaginar su transformación y actuar con otras personas para transformarlo.

## Gestionar desde lo estratégico

Al considerar el dinamismo de la ciudad y la cercanía a la ciudadanía que la administración municipal tiene dentro la estructura del estado, la gestión virtuosa de la ciudad puede definirse por el equilibrio entre lo inmediato y lo estructural. Desde este punto de vista, al pensar en el desarrollo de Florencia es pertinente reflexionar sobre qué propuestas impulsadas desde la administración pueden considerarse estratégicas para realizar cambios a largo plazo y, al mismo tiempo, responder con inmediatez.

Una forma sencilla de priorizar las propuestas de acuerdo con su importancia estratégica es utilizar los siguientes dos criterios: el primero consiste en tener en cuenta los niveles de influencia de la administración municipal en la generación de un cambio concreto.

Por ejemplo, una alcaldía mediana, como la de Florencia, puede tomar decisiones para crear un ambiente propicio a la creación de empleo. Sin embargo, la creación de puestos de trabajo depende del crecimiento de la economía y tal factor está influido por dinámicas regionales, nacionales e internacionales. Por tanto, las decisiones políticas de dicha alcaldía tendrán un nivel de influencia bajo en la creación de empleo.

El segundo criterio para priorizar una propuesta como estratégica es que esta difícilmente genere oposición o rechazo y fácilmente genere cohesión en la ciudadanía. Este tipo de propuestas son las que, siguiendo un círculo virtuoso, contribuyen a construir sentimiento de pertenencia con la ciudadanía a la vez que generan reconocimiento externo. Ejemplo de estas propuestas son la recuperación de las márgenes del río Sinú en Montería o la intervención en las comunas de Medellín.

Teniendo en cuenta estos dos criterios, la propuesta de Parque Amazónico realizada por la Asociación de Ingenieros y Arquitectos del Caquetá tiene gran importancia estratégica.

La creación del Parque Amazónico y la recuperación e integración en la trama urbana de las quebradas que tributan en el río Hacha están al alcance de las decisiones que puede tomar el municipio. Pero, sobre todo, su realización implica una apuesta de transformación urbana que priorizaría la integración ambiental y la sostenibilidad desde una característica diferenciadora con el resto de ciudades del país: su carácter amazónico. Sin duda, esta propuesta podría generar fácilmente ese círculo virtuoso que reúna un amplio apoyo ciudadano, generación de sentimiento de pertenencia y reconocimiento externo.

## La financiación emerge desde lo local

Para desarrollar programas e iniciativas que transformen la ciudad es preciso contar con recursos financieros que permitan hacer las inversiones necesarias y afrontar el incremento de costos fijos que producen el mantenimiento de infraestructuras y la implementación de programas.

La Nueva agenda urbana, fruto de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, trata de ofrecer directrices que puedan consolidar la relación entre urbanización y desarrollo sustentable. Junto con la planeación urbana y los servicios básicos e infraestructura, la Agenda identifica la importancia de fortalecer los sistemas de fiscalidad local como un facilitador operacional necesario para consolidar esta relación.

La Agenda hace un llamado a la innovación para captar recursos, pero también enfatiza la eficacia de fórmulas de tributación ya conocidas que podrían ser de gran utilidad en este momento de expansión urbana que está viviendo Florencia. Por citar solo uno, es el caso del cobro de plusvalías a los cambios en el valor del suelo o la promoción de proyectos de renovación urbana mediante alianzas público-privadas.

Una propuesta concreta en esta línea, que además contiene un enorme potencial transformador de la ciudad, es la recuperación del lote que ocupan las instalaciones de la VI División del Ejército y su traslado hacia la periferia de la ciudad.

Este lote, ubicado en el centro de la ciudad, entre el río Hacha y la plaza de mercado Concordia, está en una posición estratégica para el desarrollo de un proyecto de renovación urbana que recupere áreas degradadas del centro y la ribera del río y provea a la ciudad de nuevos espacios verdes en su centro histórico. Adicionalmente, el proyecto inmobiliario que se desarrolle se podría diseñar con un carácter icónico.

Por ejemplo, podría promoverse la construcción de un conjunto de torres amazónicas siguiendo innovadores criterios de sostenibilidad y adaptación ambiental e incluir en la operación la rehabilitación de la plaza de mercado Concordia. Operaciones como esta se están planteando en otras ciudades del país, como el caso del traslado de la Base Naval de la Armada en Cartagena, generando alta rentabilidad para las fuerzas armadas y para las ciudades involucradas, ya que un proyecto constructivo de tales características dinamiza toda la economía local.

## El plan de ordenamiento territorial como catalizador de oportunidades

Para finalizar esta relación de facilitadores e iniciativas para la transformación de Florencia, es muy importante destacar la oportunidad para profundizar estos debates y reflexiones que supone la actualización del plan de ordenamiento territorial (POT) que se aprobará en 2018, así como la importancia concreta que esta actualización tiene sobre la materialización de la voluntad de transformación de la ciudad.

En este sentido, hay que entender y naturalizar que la actualización de cualquier plan de ordenamiento territorial es un escenario en el que se confrontan intereses y visiones de la ciudad. Por esta razón, sin renunciar a orientar la agenda de su actualización, la administración municipal debe abrir este proceso a la ciudadanía. En definitiva, la actualización del plan de ordenamiento territorial en Florencia debería ser un referente de inclusión y transparencia que, además de convertir la oportunidad del posconflicto en virtud, reduzca el riesgo del mayor enemigo del desarrollo de las ciudades, la corrupción.

En tal sentido, apropiarse del plan de ordenamiento territorial como herramienta y posibilidad de “hacer ciudad entre todos y todas” es no solo estratégico, sino fundamental para el reaseguramiento de la calidad de vida en Florencia.



Foto: Camilo Prieto.

## DESARROLLO SOSTENIBLE CON PRESERVACIÓN EFECTIVA DE LOS RECURSOS

Fidel Prieto

**E**n nombre del Concejo de Florencia agradezco la oportunidad de participar en este foro que ya ha recorrido otras ciudades del país generando impactos positivos y dejando en cada una de ellas unas propuestas claras de desarrollo sostenible.

Mi intervención será acerca de tres ponencias: una de corte político, una segunda de proyección o visión urbanístico-ambiental, y la tercera técnico-científica, la de la Universidad. Antes de seguir, quiero reconocer que los expositores presentaron propuestas muy claras desde lo científico y lo técnico de las problemáticas local y nacional.

Se trata de analizar el asunto del desarrollo sostenible y el posconflicto. Esa palabra clave, posconflicto, nos da la base de lo que vamos a tratar el día de hoy. En la ponencia del alcalde vimos que el posconflicto es el paso del conflicto que hemos vivido hasta la época actual a una época en la cual el gobierno logró unos acuerdos con un grupo subversivo. De esta manera, la población colombiana, en este caso la de Florencia, deja de vivir los impactos negativos que ha dejado esta problemática.

El conflicto armado nos dejó una población rural cercana al 13% de sus 200.000 habitantes estimados, una población rural muy pequeña que durante cincuenta años tuvo que desplazarse a la ciudad, lo que nos dejó una problemática social de mala planificación con invasiones, con un crecimiento sin planificación, afectando el medio ambiente, con una cultura de ilegalidad, una cultura de informalidad.

Lo decía el alcalde, en la ciudad es muy alto el número de vendedores ambulantes y de mototaxistas, y en ella la informalidad laboral es del 64%. Aparte de eso debemos tener en cuenta el subempleo y su tasa de desempleo: 10,8%. Una problemática que ha sido creada por la forma en que se ha venido poblando, con base en una serie de pequeñas catástrofes de la sociedad colombiana, el conflicto armado, la necesidad de buscar zonas de producción de poblaciones que se quedaban sin oportunidad laboral en otros sectores del país. Eso ha hecho que Florencia crezca de esta manera y hoy tengamos, como decía el representante de ONU Hábitat, problemas grandes de productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión y de sostenibilidad ambiental.

Tenemos una ciudad en la que se ha intentado un plan de desarrollo municipal que, valga la pena decir, es muy ambicioso. Fue aprobado en su momento por el pleno del Concejo de Florencia porque consideramos que si estas propuestas se materializan estaremos dejando de verdad un legado a los florencianos. Cuando en ese plan de desarrollo se habla de la “no revictimización”, estamos reconociendo que nuestra población florenciana tiene un gran porcentaje de población víctima del conflicto armado que ha vivido el país.

Estamos esperando la presentación del nuevo plan de ordenamiento territorial, pues el POT actual, ya vencido, nos deja doscientos veinticuatro barrios, cincuenta y cuatro asentamientos, siete corregimientos, ciento cincuenta y seis veredas, quince mil familias en asentamientos informales. Esto se compadece con las cifras que han establecido de pobreza para Florencia. En esta situación, es difícil crear un desarrollo sostenible sin interés político cuando no hay exposición de los partidos, cuando no hay esa exposición de los gobernantes.

Tenemos una población muy pobre, se habló aquí de una ciudad con 80% de población en estado de pobreza, de una ciudad en la que buena parte de sus habitantes tienen necesidades básicas insatisfechas, con una población que todos los días sufre de necesidades no solamente individuales, sino también sociales.

De acuerdo con la administración, Florencia tiene un problema de desarrollo sostenible, ya que el índice de zonas verdes es muy bajo, 1,7% metros cuadrados por habitante, lo cual obliga a tomar decisiones rápidas.

Por otra parte, tal y como lo decían en su exposición los ingenieros Clavijo, Jurado y Cabrera, hay que hacer edificaciones, es muy necesario, hay que crear estrategias para que las personas empiecen a construir. El alcalde habló de la aprobación de unos planes parciales, que no serán la solución para Florencia, porque los planes parciales son para quienes pueden comprar viviendas en esos sitios y no para los florencianos, donde como vimos 80% de la población vive en estado de pobreza, ciudadanos que se ven obligados a vivir con menos de 239.000 pesos no cuentan con que pagar ni un arriendo ni una cuota.

La solución para los florencianos debe ser, obligatoriamente, mediante los programas de inversión social, proyectos en los que el estado subsidie viviendas. A la hora de construir estos proyectos, deberán ser planificados para que cuenten con las zonas verdes adecuadas y necesarias, para que tengan zonas de recreación y se cumpla con las normas nacionales.

Tenemos, como se vio en las exposiciones, 87% de la población en los estratos 1 y 2, un índice de necesidades básicas insatisfechas de 26,85%, lo cual nos muestra que, definitivamente, hay una problemática grande, un alto desbalance social que requiere recursos económicos que lleguen al territorio para suplir estas necesidades.

Necesitamos adherir al discurso del gobierno nacional que habla de atender a las víctimas, pues atenderlas es atender también a las ciudades que las han acogido. Florencia ha acogido a más del 60% de las víctimas del conflicto

armado de todo el departamento. Por eso, el crecimiento poblacional superó las proyecciones del año 2000: Florencia tiene actualmente más de 200.000 habitantes, la proyección del Dane, de 175.000, está muy por debajo. Lo cual tiene un impacto negativo en la salud, en los índices de educación, en el desarrollo y en lo ambiental, porque, por obligación, estaremos contaminando y deteriorando nuestro sistema ambiental.

En las proyecciones urbanístico-ambientales presentadas por los expositores es importante ver que los ingenieros y arquitectos tienen propuestas claras para la ciudad. Esa es la manera de aportarle a los florencianos, mostrarnos qué podemos hacer, esta es una manera de darnos luces, con proyecciones muy ambiciosas que tendrán grandes costos. Aquí tendrá que aparecer la gestión administrativa de los gobernantes de turno para que logremos que los recursos internacionales miren a Florencia como la Puerta de Oro de la Amazonia. Así como se firmó en Europa el pacto para la preservación ambiental, pues que esos recursos del compromiso mundial lleguen a Colombia y a Florencia.

De acuerdo con la ponencia de Clavijo, Jurado y Cabrera, la violencia de los años cuarenta en el territorio tuvo como consecuencia una problemática inmensa: Florencia se fue llenando de personas que huían de la llamada Violencia, del conflicto de aquel entonces, y que buscaban subsistir, sobrevivir, no morir de hambre. Su llegada masiva fue generando una problemática de vacío administrativo, de vacío político, porque no se tomaron decisiones de fondo y se fue permisivo con esta situación, no se proyectó a futuro qué pasaría si no se tomaban decisiones y si nos cerrábamos ante esta problemática.

En Florencia, hoy en día, en las zonas del centro no contamos con calles con las medidas adecuadas o necesarias para el tráfico urbano, por lo cual la ciudad vive un trancón permanente, desde las siete de la mañana hasta las siete de la noche tiene graves problemas de movilidad, no solo durante las horas pico, a consecuencia de la falta de decisiones administrativas que en su momento no se tomaron.

Durante las exposiciones se habló de los hechos catastróficos que llevaron a la formación y el crecimiento de Florencia. En Riohacha pasa algo parecido: el alcohol, las migraciones internas por el conflicto armado, el florecimiento de la coca, las urbanizaciones piratas, todos son hechos catastróficos, todos son lamentables, son situaciones que hemos vivido los florencianos y nos han llevado a crecer de esta manera. No hemos tenido otra opción de crecer, no nos han dado otra manera de desarrollarnos, tuvimos que convivir con problemas que nos dijeron: vivamos al momento, después miramos como avanzamos. Eso hoy tiene un costo, la desorganización de la ciudad, una ciudad que se quedó sin cómo garantizar servicios públicos, pero que también necesita crecer. Pero, ¿cómo crecemos si no podemos? Si, por ejemplo, cuando la empresa de acueducto de Florencia certifica en este momento que se puede tener agua potable para una casa, está mintiendo, porque actualmente no tiene esa capacidad.

Este es un punto muy importante: la necesidad imperiosa de recuperar el manejo de los servicios públicos para el municipio. ¿Por qué? Porque a la empresa privada le interesa es el recurso, dirá siempre que sí tiene capacidad y no le importa si tiene que someter a la población a cortes intempestivos de servicios públicos, a racionamientos de agua, como se está viviendo en algunos sectores de la ciudad. En la ciudadela, para no ir muy lejos, todos los días tienen cortes de agua y racionamientos. ¿Por qué razón?, porque la capacidad está por debajo de las necesidades de los florencianos.

En el Concejo y la administración vamos a revisar los proyectos que se presentaron en este foro, proyectos con propuestas muy interesantes, por lo cual considero que a los florencianos nos va a interesar mucho conocerlas una a una.

Algunas de las variantes planteadas ya se han implementado. Otras le dan posibilidades de desarrollo al municipio. Vamos a trabajar por lograr que desde la parte administrativa logremos consolidar algún día algunos de esos proyectos, como, por ejemplo los relacionados con la Amazonia.

Quiero hacer alusión ahora a otro asunto al que se refirieron los expositores: a la necesidad de generar seguridad en el territorio: disciplina y orden mediante la educación y convivencia. Todos lo tocaron acá: si no tenemos cultura ciudadana no lograremos llegar a ningún lado. Los florencianos tendrán que poner de su parte para que en el futuro Florencia crezca de una manera planificada.

Este foro se llama de *desarrollo sostenible*, por eso quiero cerrar con estas preocupaciones que hoy deben tener todos los florencianos y no deben ser solo mías: pese al establecimiento de la *cátedra ambiental* en 2013, los colegios todavía no la están impartiendo. La problemática de los déficits de parques y zonas verdes del municipio está afectando la libre recreación de los florencianos, pero vamos mucho más allá y el problema es más grave. No podemos hablar de desarrollo sostenible si no blindamos el territorio en relación con la explotación minera y energética. Si permitimos que lleguen empresas a hacer explotación petrolera, pues no existirá tal desarrollo sostenible, no lo tendremos porque ellas van a llegar a explotar, y la explotación lleva a la contaminación y al daño ambiental. Así que desarrollo sostenible solo puede existir si desde la administración blindamos nuestro territorio y le decimos no a las políticas de explotación minero-energéticas. No a la hidroeléctrica en Florencia, una hidroeléctrica que no solo afecta a los florencianos, sino que está afectando tres municipios más, y somos nosotros los que tenemos la posibilidad de ponerle freno a esta problemática. Desarrollo sostenible con el concurso del gobierno para el interés de los florencianos, pero cuidando de verdad nuestros recursos ambientales.



# BUENAVENTURA

**BUENAVENTURA, LA CONSTRUCCIÓN DE UN  
TERRITORIO HACIA EL BIENESTAR COLECTIVO**

Víctor Hugo Vidal Piedrahíta • Jhon Reina Ramírez

**BUENAVENTURA: CIUDAD-RURAL CON UN  
PUERTO MARÍTIMO INTERNACIONAL  
SOSTENIBLE EN EL POSCONFLICTO**

Álvaro Javier Arroyo García

**EL RETO DE CONSTRUIR PAZ EN MEDIO  
DE UN DESARROLLO ECONÓMICO QUE  
PROFUNDIZA LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Kenny Riascos Rentería

Foto: Augusto Gallo.

# BUENAVENTURA, LA CONSTRUCCIÓN DE UN TERRITORIO HACIA EL BIENESTAR COLECTIVO

Víctor Hugo Vidal Piedrahíta • Jhon Reina Ramírez

**D**el 16 de mayo al 6 de junio de 2017 el “Bello puerto de mar” recogió sus experiencias, conocimientos, aprendizajes, fortalezas, sueños y expectativas para dar una nueva batalla en su lucha contra el estado de cosas que hacen imposible la vida con dignidad y en paz en su extenso territorio.

La coordinación, la unidad, la concertación y la acción conjunta de los diferentes sectores sociales y comunitarios hicieron posible lo impredecible, lo incalculable: la movilización histórica del pueblo de Buenaventura, que a una sola voz rechazó el trato injusto e inequitativo del estado colombiano, con las consecuencias vergonzosas en materia de calidad de vida, reconocimiento y realización de los derechos individuales y colectivos. También rechazó el modelo económico que concibe al territorio y a sus habitantes como instrumentos al servicio del gran capital y la generación de riquezas para la nación, a costa del padecimiento de las poblaciones locales que no ven atendidos y menos recompensados sus sacrificios en materia de pérdida de territorio, contaminación ambiental, pérdida de biodiversidad, enfermedades e, incluso, pérdida de vidas humanas.

Durante este mismo periodo, que quedará marcado en la historia de Buenaventura y del pueblo de Colombia, el pueblo bonaverense logró convencerse de su grandeza, lo que se refleja en su resistencia activa y conciente, en su capacidad de pensarse por sí mismo y de proponer alternativas a partir de sus potencialidades, para vivir con dignidad en su extenso territorio. Grandeza, de la cual también convenció a muchos en Colombia y el mundo.

Lo anterior es, sin duda, lo más importante del paro cívico, al posibilitar elevar la autoestima colectiva, fortalecer la identidad y hasta el orgullo de pertenecer a este territorio, a la vez que despertó la solidaridad nacional e internacional, por lo justo y coherente de su lucha. Además de estos logros trascendentales, el paro cívico se suspendió al establecer y firmar acuerdos con el gobierno, de un valor estratégico para el presente y, sobre todo, el futuro de Buenaventura.

El pueblo de Buenaventura, logró establecer con el gobierno rutas y compromisos para atender de forma prioritaria las deficiencias en materia de servicios públicos, vivienda, productividad, movilidad, salud, educación, recreación, cultura y deporte, derecho al territorio, medio ambiente, derechos humanos y justicia, todo en función de responder a demandas históricas sin atender a la fecha en la capital natural del Pacífico, el territorio que más riquezas le genera al país.

Por otro lado, se lograron crear las condiciones para la revisión de la normativa que afecta el reconocimiento y realización de los derechos individuales y colectivos del pueblo de Buenaventura, para lo cual se habilitó una comisión jurídica constituida por representantes del gobierno y de la comunidad, y el acompañamiento de universidades nacionales. Dicha comisión tiene la tarea de revisar el conjunto de normas que de una u otra manera influyen en el cumplimiento de los derechos, para proponer su reglamentación, modificación e implementación, según sea el caso. Este escenario posibilita abordar asuntos históricos, como las leyes que reconocen propiedad del hoy Distrito sobre el territorio urbano, conflictos de control de los terrenos ganados al mar por parte de las comunidades, el transporte marítimo, fluvial, de carga y la población de la región, el aprovechamiento de los recursos naturales, la educación pertinente, entre otros aspectos de influencia directa en la vida de los habitantes de Buenaventura y el Pacífico.

Igual de estratégico resulta haber logrado acordar que la agenda de las mesas temáticas continúa en concertación; acuerdo que se ha venido cumpliendo en la mayoría de los casos, a pesar de las dificultades, de *cuadre* de

tiempos, descoordinación de entidades estatales, pero sobre todo del escaso interés del gobierno distrital, reflejado en la escasa participación de sus funcionarios en las sesiones de trabajo. En estas mesas se han alcanzado importantes acuerdos en materia de política pública, que mejoran la relación del estado nacional con Buenaventura, soportadas en los derechos y la entrega equitativa de recursos, como en el caso de la revisión y ajuste de la tipificación escolar, compromiso mediante el cual se incrementarán considerablemente los ingresos del Distrito por concepto educativo, al lograr incluir nuevas variables en dicha tipificación.

Con su movilización el pueblo de Buenaventura también logró la creación de un fondo de patrimonio autónomo, por medio de una ley de la república, fondo que será el soporte de la formulación e implementación participativa del plan especial de desarrollo integral de Buenaventura, y cuyo objeto es:

El Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura (Fonbuenaventura) tendrá por objeto promover el desarrollo integral del Distrito de Buenaventura, a través de la financiación o la inversión en proyectos que atiendan las necesidades más urgentes del distrito y, principalmente, la financiación de un plan especial de desarrollo integral, con inversiones a 10 años, orientadas a convertir al Distrito Especial en un territorio en el que se garanticen plenamente condiciones de bienestar y progreso en materia social, económica, institucional y ambiental para sus pobladores urbanos y rurales<sup>1</sup>.

El camino de la ley propuesta por los bonaverenses, por medio del comité del paro, como estrategia de mayor garantía de cumplimiento de los acuerdos en los próximos años, resultó menos tortuoso de lo previsto. Fue así como solo en seis meses el proceso de concertación del pueblo de Buenaventura con el estado colombiano logró la expedición de la ley 1872 de diciembre de 2017, por la cual se conoció la legitimidad de la movilización social, se ratificaron los acuerdos del paro cívico, se establecieron rutas de interlocución, se creó Fonbuenaventura como soporte del plan especial de desarrollo para Buenaventura y se establecieron otros mandatos legales.

---

1 Ley 1872 de diciembre de 2017, artículo 3°.

La solidaridad, resistencia, capacidad de organización, creatividad, movilización y negociación demostradas durante los veintidós días del paro, las prioridades acordadas, la concertación de las agendas de las mesas, las condiciones para la revisión jurídica, la ley lograda, la nueva actitud (el nuevo ADN) de las y los bonaverenses, ponen a este territorio y a su población en el camino correcto hacia la construcción del anhelado bienestar colectivo, en lo urbano y lo rural.

Entendiendo de a poco lo sucedido y lo logrado por parte del pueblo de Buenaventura, se puede destacar, a propósito del presente foro ambiental, la agenda ambiental y territorial que se ha formulado por medio de los acuerdos del paro cívico. En tal sentido se destacan asuntos trascendentales para el presente y el futuro en materia del medio ambiente y el territorio, el haberse habilitado los espacios para la discusión y la búsqueda de soluciones para situaciones que afectan directamente la vida de la población, pero que a pesar de su importancia y la insistencia de las comunidades por intermedio de sus organizaciones y autoridades no se había logrado poner en los escenarios públicos de discusión, tal como se logró con el paro cívico.

En coherencia con este evento es importante plantear con claridad la importancia de la sostenibilidad de las ciudades, en particular de un Distrito Especial como Buenaventura, con particularidades en materia humana y territorial: el segundo más extenso de Colombia, con más de 6.000 km<sup>2</sup>, del cual el 98% es rural, y con una población perteneciente en un 95% a grupos étnicos. Lo cual desafía a las comunidades y al estado, para abordar con seriedad el modelo productivo que se ha impuesto en el territorio, soportado en la extracción de recursos naturales y el tráfico de mercancías de importación y exportación, para lo cual se destinan millonarias inversiones estatales y del sector privado.

Al margen quedan aspectos de gran trascendencia como la salud, la educación, los ingresos, la producción local, a pesar de su importancia para la calidad de vida de las comunidades; y más al margen están los relacionados con el derecho al territorio y al medio ambiente.

Un indicador de la trascendencia e importancia estratégica de los acuerdos del paro es la agenda lograda en todos los puntos negociados, aun cuando en este caso destacamos los relacionados con el medio ambiente y el territorio. Es así como en la actualidad, en el marco de los acuerdos del paro se discuten y toman decisiones en torno a los siguientes asuntos estratégicos para todos los bonaverenses: en lo ambiental se destacan la recuperación de áreas degradadas por la minería; la recuperación y protección de humedales (recursos hídrico del casco urbano); la decisión de evitar la degradación y lograr la restauración de las cuencas hidrográficas; la protección y recuperación de los manglares; el plan distrital de mitigación y adaptación al cambio climático; la educación ambiental; la gestión de los residuos sólidos; y la mitigación de los impactos del tráfico de carbón y del conjunto de la actividad portuaria en el ambiente<sup>2</sup>.

En cuanto al derecho al territorio, se discuten y concretan, entre otros asuntos: la clarificación de la situación jurídica del territorio en Buenaventura; el reconocimiento de derechos territoriales de comunidades y familias afrobonaverenses de las zonas de los territorios ganados al mar y de bienes de uso público; la política de renovación urbana del Distrito de Buenaventura; la política de movilidad marítima y fluvial; la formalización de la propiedad urbana y de concesiones para el uso y goce del territorio y sus recursos naturales; la culminación e iniciación de procesos de titulación (constitución, ampliación, saneamiento y compra de tierras) de resguardos indígenas; la reparación integral a las comunidades y territorios (comunales 1, 2, 3, 4, 5, 9 y 12) afectados por la expansión portuaria, y los afectados por el poliducto del Pacífico en la vía Cabal-Pombo (Cisneros a Citronela); la entrega oficial del inmueble donde funcionó la extinta zona franca; la entrega oficial y pública del muelle turístico; la formulación directa del POT Distrital, con liderazgo y participación de los bonaverenses; la implementación del programa de mejoramiento y construcción de vivienda nueva de acuerdo con las condiciones culturales y ambientales de

---

2 Mesa de medio ambiente. “Matriz de seguimiento a los acuerdos del pueblo de Buenaventura con el gobierno en el marco del paro cívico, para vivir con dignidad y en paz en el territorio”. Noviembre de 2017.

la región; la reubicación *in situ* de viviendas de los territorios ganados al mar; la renovación urbana que incluya el mar, los esteros y manglares; el derecho de las mujeres sobre el territorio; la recuperación, ampliación, terminación y mantenimiento de vías fluviales, marítimas y terrestres; el Plan de movilidad distrital intermodal; la infraestructura portuaria regional; la formulación e implementación del Plan de recuperación del espacio público; el dragado de los esteros San Antonio y Aguacate, afectaciones causadas por el dragado de la bahía; y la reglamentación de la ley 70 de 1993<sup>3</sup>.

Lo anterior complementado con la discusión sobre el sistema de alcantarillado en la mesa de saneamiento básico, y de las actividades productivas como la pesca, la agricultura, el turismo, entre otros, en la mesa de productividad y empleo. Asimismo, con la discusión de la política pública educativa, que garantice cobertura, calidad y pertinencia en todos los niveles educativos, como derecho que garantiza el crecimiento individual y colectivo.

Debe tenerse en cuenta también lo acordado en materia de atención integral de las víctimas del conflicto armado y la garantía del acceso pertinente a la justicia para los bonaverenses a partir de transformaciones profundas del sistema judicial presente.

Otro componente complementario clave es el fortalecimiento institucional del Distrito, para responder a sus obligaciones misionales, como el garante de los derechos en lo local, aprovechando herramientas jurídicas como la ley 1617 de 2013 o ley de Distrito, la cual incrementa la autonomía de administrativa y política de Buenaventura.

El desarrollo articulado de esta agenda se convierte en una verdadera plataforma y vehículo para que Buenaventura marche por el camino correcto hacia la sostenibilidad y el bienestar de sus habitantes, presentes y futuros.

---

3 Mesa de territorio, vivienda e infraestructura. “Matriz de seguimiento a los acuerdos del pueblo de Buenaventura con el gobierno en el marco del paro cívico, para vivir con dignidad y en paz en el territorio”. Noviembre de 2017.

Este logro histórico, que en la actualidad tal vez no se alcanza a dimensionar, se convierte en un desafío sin precedentes, para lo cual, además de hacer el mayor esfuerzo por determinarlo en su real proporción, se deben superar errores del pasado, que han hecho difícil consolidar logros anteriores. Seguramente los casos son muchos, pero por su trascendencia, vigencia y elementos comunes abordaremos los siguientes, solo como ejemplo:

1. En 1988 se logró la ley 65, por medio de la cual se ordena la creación de la Universidad del Pacífico, con programas académicos pertinentes con las potencialidades de la región, y el Centro de Investigaciones de dicha Universidad.

Casi treinta años después de este logro, convertido en mandato legal del nivel nacional, la Universidad del Pacífico solo tiene en funcionamiento dos de los programas ordenados por la ley, un campus universitario en construcción, sin presencia real en el litoral Pacífico, el Centro de Investigaciones ni en proyecto, nada de la ciudadela universitaria y con todo tipo de problemas académicos, administrativos y financieros, falencias que impiden el cumplimiento de la misión institucional en la región y menos su posicionamiento en el ámbito nacional.

2. En 1993 se expidió la ley 70 o ley de comunidades negras, por medio de la cual se reglamentó el artículo transitorio 55 de la Constitución política de 1991. Este es principal logro del pueblo negro de Colombia posterior a la abolición del sistema esclavista. La ley 70 fue fruto de un proceso organizativo y de movilización inédito del pueblo negro, desde diferentes regiones y territorios ancestrales y tradicionales, y mediante ella se logró el reconocimiento de los derechos colectivos a la identidad, el territorio, la autonomía y el desarrollo propio. No obstante, próximos a cumplirse veinticinco años de su expedición, solo se ha logrado reglamentar totalmente el capítulo 3º y parcialmente el 6º y el 8º. Aspectos de total importancia para la calidad de vida del pueblo negro de Colombia como el desarrollo propio, la educación y la salud pertinente, el desarrollo socioeconómico, entre otros, mandatos de la ley de comunidades negras, no se han podido reglamentar y menos aún implementar.

3. En 1998 se realizó en Buenaventura un segundo paro cívico, que después de casi dos semanas de protestas alcanzó importantes acuerdos con el gobierno nacional y departamental. Con estos acuerdos, los líderes del paro declararon suspendida la movilización social. A tiempo de hoy, casi veinte años después, poco o casi nada se ha retomado de los acuerdos logrados, más allá de la superación de los problemas financieros de la administración municipal de la época, y la vía alterna-interna, entre otros pocos aspectos.

Estos tres hechos y logros históricos, directamente atados a la suerte de Buenaventura, más allá de que la ley 70 y la Universidad del Pacífico sean de carácter nacional, tienen su origen en anhelos populares, se lograron por medio de procesos participativos, la confrontación y concertación con los gobiernos centralistas y racistas que han estado al frente de los destinos de Colombia. Sin embargo, los tres se han venido a menos con el transcurrir de los años, generando nuevas frustraciones en la población.

Teniendo a mano lo logrado a partir del paro cívico de 2017, que incluye entre los acuerdos la materialización de lo logrado en los tres ejemplos anteriores, el pueblo de Buenaventura está en la obligación de comprender lo sucedido, con el fin de superar los errores cometidos en cada caso.

Solo para animar la discusión, a modo de propuesta vamos a compartir algunos de dichos errores:

- ♦ La personificación de los logros y las responsabilidades en unos pocos, lo cual lleva a que los acuerdos sean defendidos por un puñado de dolientes y no por el pueblo entero, cuando lo alcanzado es fruto del esfuerzo de muchos o, mejor, de todos.
- ♦ No entender que lo dispuesto en materia organizativa, las dinámicas participativas, los lenguajes y las relaciones internas y externas, entre otros, que pudieron ser la clave del éxito y los logros iniciales, no necesariamente son los adecuados para lo que sigue. Es necesario entonces revisar estos aspectos a la luz de la nueva realidad, para hacer los ajustes requeridos.

- ♦ La desconexión entre los líderes y la base social y comunitaria fue muy negativa. En tal sentido, es necesario mantener la comunicación al máximo, para orientar y dinamizar la participación y movilización de la población.
- ♦ Conformarse con el cumplimiento de algunos aspectos de los acuerdos y no mantener el trabajo por todo lo acordado, más allá del transcurso del tiempo, ya que dilatar es una de las claves de los gobiernos para no cumplir compromisos.

El gran desafío actual es superar estos y otros errores, para aprovechar las potencialidades propias y los acuerdos, en función del anhelo de dignidad, paz y bienestar. A esta tarea difícil, mas no imposible para un pueblo grande y valiente, es que estamos invitados.

## Conclusiones

Esta exposición nos permite comprender mejor lo logrado por el pueblo bonaverense con su paro cívico de junio de 2017, en su afán de vivir con dignidad y en paz en su territorio. Logros que plantean un gran desafío para los líderes comunitarios, cívicos, empresariales, académicos y políticos y la población en general. Basta leer con detenimiento la ley 1872 de 2017, los acuerdos generales del paro, y profundizar en las agendas de las mesas temáticas, para acercarse a la gran oportunidad que tiene Buenaventura de convertirse no solo en un territorio sostenible, sino en uno donde se disfruten de sus derechos y con altos niveles de bienestar, tal como se lo merece.

Materializar esta gran oportunidad construida a partir de la solidaridad, la valentía, la coordinación y la unidad, requiere superar errores históricos como los planteados, para impedir que se impongan el individualismo, la indiferencia, el cansancio, el inmediatez, y den al traste con este logro del pueblo bonaverense, que se convirtió en referente regional y nacional.



Foto: Augusto Gallo.

# BUENAVENTURA: CIUDAD-RURAL CON UN PUERTO MARÍTIMO INTERNACIONAL SOSTENIBLE EN EL POSCONFLICTO

Álvaro Javier Arroyo García

## Presentación

Desde mediados del siglo veinte, Colombia se ha consolidado como un país de ciudades, al pasar de concentrar 48% de su población en la zona urbana en 1960 a 80% en 2017 (Cepal, 2017). A diferencia de otros países sudamericanos, Colombia cuenta con varias ciudades cuya población supera el millón de habitantes: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena. De acuerdo con el informe para la Misión sistema de ciudades del Departamento Nacional de Planeación (2014), en el país hay dieciocho aglomeraciones constituidas por ciento trece municipios donde se concentra 81% de su población total, junto a una red de ciudades intermedias que pasó de nueve en 1951 a cincuenta y siete en 2014. Lo anterior lo consolida como un país de ciudades.

A pesar de la concentración de la población en las ciudades y de ser estas los centros políticos y económicos del país, y como lo plantea Gerardo Ardila, su rol en la construcción de paz territorial no fue un asunto central en las negociaciones entre el gobierno nacional y la Farc-EP<sup>1</sup>. El énfasis en la zona rural como principal escenario donde se ha desarrollado el conflicto armado, y por tanto el priorizado en la construcción de la paz, es evidente en todo el

---

1 Paz territorial es el enfoque de paz que propone el Acuerdo firmado entre el gobierno nacional y las Farc

Acuerdo. Sin embargo, como se muestra en este documento, no es posible la construcción de paz estable y duradera en términos ambientales, sociales, políticos y económicos en las zonas rurales más afectadas por el conflicto, sin una mayor y mejor articulación con las ciudades grandes e intermedias más próximas a estos territorios.

Las ciudades son fundamentales para el desarrollo de los territorios rurales más afectados por el conflicto armado en Colombia; por tanto, contar con una intermedia o grande en su área de influencia le debe permitir a un territorio rural disponer de ventajas comparativas para crecer económicamente y reducir los niveles de pobreza de forma más rápida que aquellos territorios sin ciudades en su área de influencia (Berdegué, 2010).

El litoral Pacífico colombiano se caracteriza por una amplia ruralidad junto a fuertes lazos sociales, culturales, ambientales y económicos con sus principales centros urbanos: Buenaventura, Tumaco y Quibdó. Esta relación constante rompe con la dicotomía histórica entre lo urbano y lo rural, permitiendo avanzar hacia la construcción de territorios funcionales urbano-rurales<sup>2</sup>.

Este documento resalta la importancia de las ciudades intermedias y su sostenibilidad para avanzar en la construcción de paz estable y duradera en las zonas rurales más afectadas por el conflicto armado. Para lo anterior, se analiza el caso de Buenaventura, la principal ciudad de Colombia sobre el litoral Pacífico, donde se ubica el puerto marítimo internacional más importante y principal conexión entre el litoral y el resto del país por su concentración poblacional, mayor acceso a servicios públicos y conexión económica directa con las tres principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali), gracias a su condición de puerto marítimo internacional.

---

2 De acuerdo con Rimisp (2012) los territorios funcionales son construcciones sociales, espacios que emergen de la actividad y van adquiriendo identidad a partir de la vida y de la actividad concreta de los actores sociales a lo largo del tiempo.

El documento se compone de cuatro partes. Primero se describe el distrito de Buenaventura evidenciando la estrecha relación urbana-rural desde sus inicios; luego se muestra la importancia que ha tenido el puerto en la construcción de la ciudad de Buenaventura; en tercer lugar se presenta la forma como el posconflicto es una oportunidad para redimensionar la ciudad; y se cierra con recomendaciones de acciones y políticas en cuatro áreas clave para su fortalecimiento como eje central en la construcción de paz en el litoral Pacífico.

### La ruptura de la dicotomía entre lo urbano y lo rural: Buenaventura ciudad-rural

El Distrito especial, portuario, industrial, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura<sup>3</sup> se ubica en el suroccidente colombiano y es el único municipio del departamento del Valle del Cauca sobre el litoral Pacífico. Su extensión territorial de 6.785 km<sup>2</sup> equivale a 30,6% del departamento, donde la zona urbana, con 26 km<sup>2</sup>, abarca tan solo 0,4% del territorio pero concentra 91,8% de la población del Distrito. Como resultado, la densidad poblacional es de 61 hab/km<sup>2</sup> en general y de 14.683 hab/km<sup>2</sup> en la zona urbana (tabla 1). Los datos de población, extensión territorial y densidad poblacional muestran que en términos territoriales Buenaventura es literalmente rural y disperso. Sin embargo, el nivel de concentración poblacional en su cabecera la convierte en la ciudad con mayor densidad poblacional en el litoral Pacífico y una de las treinta y ocho ciudades consideradas uninodales por el Departamento Nacional de Planeación.

En términos de ordenamiento político-administrativo, la zona urbana de Buenaventura se organiza en dos localidades que cubren las doce comunas, y la zona rural en diecinueve corregimientos. En la zona rural, como resultado del reconocimiento de derechos étnicos y territoriales a los pueblos negros e

---

3 El municipio pasó a ser Distrito mediante el acto legislativo 2 de 2007, reglamentado mediante la ley 1617 de febrero de 2013.

Tabla 1. Población, extensión territorial y densidad poblacional de Buenaventura, 2017

Item	Urbano	Participac. (%)	Rural	Participac. (%)	Total	Participac. (%)
Población (hab.)	381.746	91,8	33.894	8,2	415.640	100
Extensión territorial (km <sup>2</sup> )	26	0,4	6.759	99,6	6.785	100
Densidad poblacional (hab/km)	14.683		5		61	

indígenas en el ámbito nacional, se han constituido cuarenta y seis consejos comunitarios de comunidades negras y nueve resguardos indígenas, los cuales han adquirido, mediante titulación colectiva, la mayor parte de la zona rural del Distrito. La expansión de la ciudad, como se proyecta hacer en las próximas décadas<sup>4</sup>, implica no solo la intervención de ecosistemas frágiles de bosques y manglares, sino de territorios colectivos de comunidades negras e indígenas con un régimen especial de propiedad, administración y uso, caracterizados por una clara vocación forestal y de conservación (Viloria, 2008). Los procesos de concertación y consulta previa que se deben adelantar con las comunidades y autoridades étnicas de los territorios permitirán enriquecer la democracia con la mayor participación de las comunidades en las decisiones que afectan sus vidas y sus territorios urbanos y rurales.

La dicotomía urbana-rural, que en muchos casos se continúa alimentando por lo establecido en la ley 388 de 1997 y el desconocimiento de la profunda relación urbano-rural en el Acuerdo de paz, no existe en la realidad socioterritorial de Buenaventura y alimentarla es minar el éxito de la construcción de paz en la zona rural del litoral Pacífico y en sus centros urbanos, caracterizados por ser receptores y expulsores de población víctima del conflicto.

4 El programa de Ciudades modernas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) priorizó a Buenaventura como ciudad piloto. Se estima que en 2050 su población urbana ascenderá a 695.000 habitantes.

## Implicaciones de la ubicación geográfica en la historia de la ciudad y su puerto

La historia de la construcción de la ciudad de Buenaventura se puede resumir en dos apuestas: la lucha por una ciudad para un puerto de alcance internacional y una ciudad como complemento de la vida rural, donde contar con un puerto que sea un activo fundamental para su desarrollo, aumenta las posibilidades de generar bienestar para sus habitantes.

La ubicación geoestratégica de Buenaventura como parte del Chocó biogeográfico<sup>5</sup>, en la cuenca del Pacífico conocida como el mar del siglo veintiuno y su cercanía al canal de Panamá, han sido factores determinantes para la consolidación de la ciudad y el puerto marítimo internacional en su territorio. Al mismo tiempo, ciertas condiciones geográficas particulares del litoral Pacífico, como el alto nivel de pluviosidad, la humedad y el endemismo han incidido negativamente en su desarrollo económico (Viloria, 2008; Romero, 2009). Declarar el bajo nivel de bienestar económico y social de sus habitantes como resultado de un determinismo geográfico sería negar las mismas condiciones que le generan sus mayores potencialidades. Por tanto, las causas del rezago económico y social son más cercanas a las instituciones excluyentes y extractivas que se han instaurado desde la colonización hasta nuestros días (Galvis, Moyano y Alba, 2016).

La gran riqueza en minerales, recursos forestales e hídricos de Buenaventura, representada en al menos ocho cuencas hidrográficas, y sus frágiles ecosistemas como el manglar, son componentes de su biodiversidad que la convierten en un territorio de gran importancia para los procesos de adaptación y mitigación del cambio climático con impacto global. La intervención de estos ecosistemas para ampliar la ciudad o el desarrollo de proyectos de extracción de recursos naturales o construcción de infraestructura logística

---

5 El Chocó es una de las regiones más diversas del planeta, con nueve mil especies de plantas vasculares, doscientos mamíferos, seiscientas aves, cien reptiles, ciento veinte anfibios, un alto nivel de endemismo de aproximadamente 25% de las especies de plantas y animales, con una alta pluviosidad, condición tropical y aislamiento.

y portuaria deben considerar medidas sociales y ambientales efectivas que garanticen la sostenibilidad ambiental, sociocultural y los beneficios económicos principalmente para la población local.

Junto a la creciente importancia de la conservación de la diversidad biológica y cultural de Buenaventura, contar con una salida al mar y desarrollar actividades portuarias marítimas de nivel internacional aprovechando las condiciones hídricas y geomorfológicas ha sido su principal interés desde la Colonia. En este sentido, la construcción de una ciudad allí siempre ha estado condicionada por el fortalecimiento de las actividades portuarias de alcance internacional como puerta al comercio exterior colombiano, sin mayor interés en articular el puerto con otros sectores productivos locales y regionales, consolidándose como un verdadero enclave portuario, con una lógica económica propia que se articula a circuitos económicos internacionales y donde la ciudad es utilizada solo como paso obligatorio para la mercancía.

Cuando la nación cedió en 1840 la isla Cascajal para la construcción de la ciudad de Buenaventura con el fin de aumentar la oferta de bienes y servicios básicos para las actividades portuarias y la creciente población, fue un importante punto de partida para la naciente ciudad en esa isla. Casi un siglo después, en 1921, con la entrega del primer muelle del terminal marítimo, Buenaventura empezó a proyectarse como un importante puerto internacional, generando un rápido crecimiento de su población. La mayor presión por vivir en la isla incentivó su expansión por parte de los migrantes de la zona rural del litoral, ganándole espacio al mar mediante rellenos con todo tipo de materiales.

Después de la segunda guerra mundial, como estrategia para integrar a Colombia a la economía global, las políticas surgidas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones requerían la modernización de la infraestructura portuaria de Buenaventura acelerando la migración de población de todo el litoral y del interior del país en busca de mejores condiciones de vida, vinculándose a las actividades portuarias.

De acuerdo con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), entre 1951 y 2017 la población bonaverense se multiplicó por 7,5, pasando de 54.976 a 415.640 habitantes (tabla 2). En este mismo periodo la población urbana lo hizo por diez, de 35.087 a 381.746 habitantes. Este acelerado crecimiento poblacional ha demandado la expansión territorial de la zona urbana y mayor provisión de servicios públicos y privados para los nuevos habitantes urbanos.

La expansión territorial se ha dado principalmente ganándole terreno al mar en parte de la isla y el continente, un proceso desarrollado principalmente por nativos del litoral, y que ha llevado a que espacios otrora inundables y del ecosistema manglar hoy correspondan a más del 30% del territorio urbano de Buenaventura, tanto en la isla como en el continente (POT, 2013), permitiendo que al menos 120.000 habitantes tengan una residencia en la zona urbana y se integren a la ciudad con una forma de vida esencialmente rural, caracterizada por el desarrollo de actividades productivas agropecuarias, forestales y recreativas gracias a la cercanía al mar y la zona de manglar, además de permitirles mantener fuertes relaciones socioculturales y económicas con la población rural del litoral, especialmente con sus lugares de origen.

Desde su fundación la provisión de bienes y servicios públicos en Buenaventura ha sido precaria, y ha ido empeorando a medida que ha aumentado la población. De acuerdo con la Encuesta de calidad de vida del Dane (2016), en la zona urbana de Buenaventura 98,8% de los hogares cuenta con acceso a energía eléctrica, 63,9% con gas natural, 91% con acueducto y 74% con servicio de alcantarillado.

**Tabla 2. Crecimiento poblacional de Buenaventura de 1951 a 2017\***

	1951	1964	1973	1985	1993	2005	2017*
Total	54.973	96.708	139.277	212.771	227.478	328.794	415.640
Urbano	35.087	70.079	110.731	174.397	194.727	290.457	381.746
Rural	19.886	26.629	28.546	38.374	32.751	38.337	33.894

\* Proyección poblacional del Dane para 2017.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Dane.

La precariedad en la provisión de servicios y bienes públicos se relaciona directamente con las precarias condiciones de vida de sus habitantes. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el índice de necesidades básicas insatisfechas en Buenaventura es de 36%, 9,1% de sus habitantes viven en condiciones de miseria, el índice de pobreza multidimensional es 66%, 62% la tasa de desempleo de su población y el déficit de vivienda es del 54%. En cuanto al PIB per cápita, con base en las proyecciones del Dane a 2014 fue de US\$4.856, equivalente a 66% del promedio nacional.

El mejoramiento de la provisión de servicios y bienes públicos en la zona urbana y rural (vías, escuelas, centro de recreación, centros de salud), así como la mayor ocupación de los territorios rurales, son dos áreas clave de políticas públicas que marcarán el futuro de Buenaventura, por las implicaciones en términos de sostenibilidad ambiental, ya que la zona urbana está rodeada principalmente de manglar, bosques y ríos, y la profundización de la segregación socioespacial al mover los habitantes más pobres de la ciudad, en su mayoría víctimas del conflicto armado, a zonas alejadas del mar y con pésimas condiciones en materia de servicios y bienes públicos.

## El puerto marítimo internacional como determinante de la ciudad

Entender lo que es hoy Buenaventura requiere necesariamente conocer la historia e importancia de su puerto para Colombia en general y el suroccidente colombiano en particular.

La separación de Panamá en 1903, la constitución posterior del departamento del Valle del Cauca en 1910 y la consolidación de Cali como su capital, fueron hechos que marcaron lo que hoy es el puerto de Buenaventura. Como se indicó, a partir de 1921, con la entrega del primer muelle del terminal marítimo, Buenaventura empezó a proyectarse como un importante puerto marítimo internacional.

Después de la segunda guerra mundial el puerto avanzó en consolidarse en una infraestructura estratégica para Colombia y su inserción en el comercio internacional. La creación de la empresa Puertos de Colombia (Colpuertos) en 1959<sup>6</sup> en el marco de un modelo de un estado de bienestar, permitió generar mayores beneficios en materia de empleos para un amplio número de habitantes, permitiendo una mayor distribución local de los beneficios de la actividad portuaria, sin romper la gran separación entre el puerto y la ciudad, así como la naciente desigualdad social entre trabajadores y no trabajadores del puerto. La gran expectativa laboral que generó la creación de Colpuertos en materia laboral no fue satisfecha, por la imposibilidad de la actividad portuaria de vincular a la creciente población de la ciudad y el desarrollo incipiente de actividades complementarias a las portuarias o con potenciales en la región como la extracción minera, forestal y pesquera, a pesar de momentos de auge.

### La privatización del puerto y su impacto socioeconómico

En 1980 se inició una tendencia internacional hacia la privatización de los puertos: en 1981 Inglaterra vendió sus veintiún puertos, Malasia lo hizo en 1986, en 1997 en India se privatizó el puerto más importante (Collazos y Borrero, 2006). Igual suerte corrieron la mayoría de los puertos en Latinoamérica (Chile 1981, Argentina 1992, México 1993, Brasil 1993). Con el argumento de ineficiencias, baja productividad y altos costos para las entidades estatales responsables de los puertos, los gobiernos entregaron sus puertos en concesión.

En 1991, durante la administración del presidente César Gaviria (1990-1994), el gobierno colombiano inició el proceso de liquidación de la empresa Puertos de Colombia-Colpuertos, argumentando la necesidad de mejorar la eficiencia en las operaciones portuarias y hacer más competitivos los puertos

---

6 Puertos de Colombia fue una empresa industrial y comercial del estado que entre 1961 y 1993 administró los terminales marítimos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, en la costa Caribe, y de Buenaventura y Tumaco, en la Pacífica.

manejados por el estado. Tras la liquidación de Colpuertos se eliminó el monopolio estatal en la administración portuaria, dando paso a las sociedades portuarias como las responsables de la construcción, el mantenimiento y la administración de los terminales portuarios existentes y nuevos, en desarrollo de un contrato de concesión<sup>7</sup>.

El impacto laboral y socioeconómico para los habitantes de Buenaventura fue catastrófico por la importancia de esta empresa en la dinámica económica de la ciudad. En 1990 se debían liquidar 3.273 trabajadores de Colpuertos, de los cuales setecientos nueve eran de Buenaventura (Viloria, 2000). La reducción del personal vinculado al sector portuario tras la liquidación de la empresa Puertos de Colombia, sin la existencia de alternativas laborales, profundizó la crisis social y económica de Buenaventura.

### Aumento del tráfico portuario y nuevos terminales portuarios

La importancia del puerto de Buenaventura en el tráfico marítimo de carga se debe a su participación en el comercio exterior, y particularmente en lo relacionado con importaciones de carga en contenedores y gráneles sólidos diferente al carbón.

De acuerdo con datos del Banco de la República (Viloria, 2000), en 1990 los cuatro principales puertos bajo la administración de Colpuertos (Barranquilla, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta) movilizaron 5'501.215 toneladas de carga de comercio exterior, de los cuales Buenaventura movió 3'176.442, equivalente a 57,7% del total, y 62,8% de las importaciones. En 1995, bajo la administración de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (SPRBUN), el puerto movilizó 48,8% del comercio exterior y 55,7% de las

---

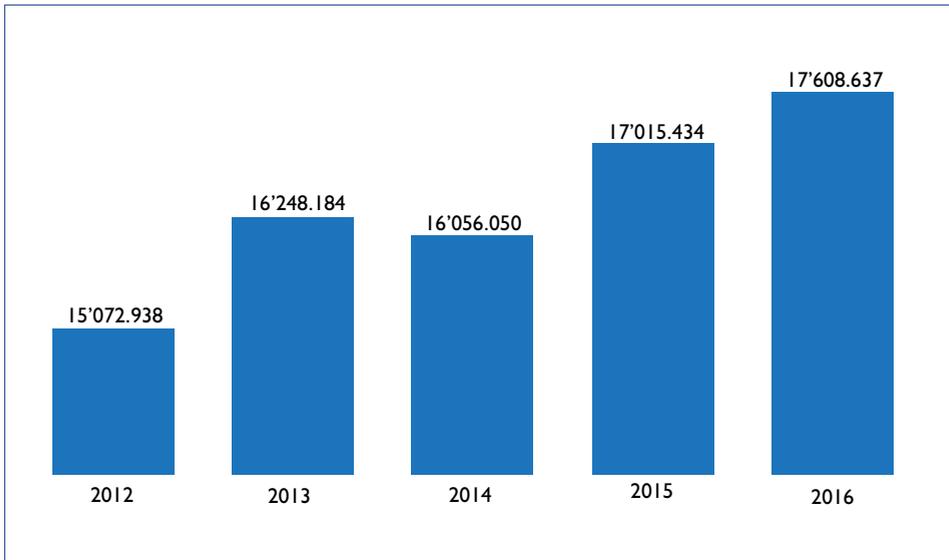
7 La ley 856 de 2003 especifica que las contraprestaciones corresponden al uso y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público y al uso de la infraestructura. La primera de ellas se distribuirá en un 80% para la entidad nacional representada por Invías (Instituto Nacional de Vías) y el 20% restante para el municipio o distrito en donde opere el puerto con destinación para inversión social. La contraprestación por uso de infraestructura la recibe en su totalidad el Invías o quien haga sus veces.

importaciones, lo cual muestra que el tráfico portuario de carga importada ha sido importante tanto antes como después de la liquidación de Colpuertos.

En 2016, el tráfico portuario marítimo de Colombia fue de 201 millones de toneladas, las seis sociedades portuarias que forman el puerto de Buenaventura movilizaron 17'608.637 toneladas (gráfico 1), equivalentes a 8,7% de la carga nacional, y 864.749 TEU<sup>8</sup>, lo cual lo ubica en el penúltimo lugar entre los veinte puertos con mayor movimiento de contenedores en América Latina y el Caribe de acuerdo con el ranking de la Cepal (2017).

El comercio exterior representó el 92,4% de la carga movilizada por el puerto de Buenaventura en 2016, seguido por carga de transbordo con 7,1%. La carga de importación continúa teniendo el mayor peso en la operación del puerto, y con esta el recaudo de tributos aduaneros pagados por los importadores (tabla 3).

Gráfico 1. Total tráfico portuario zona portuaria de Buenaventura, 2012-2016 (toneladas)



Fuente: elaboración propia con datos de Superintendencia de Puertos y Transporte.

8 Unidad de medición estándar, equivalente a un contenedor de 20 pies o 6,25 metros.

Tabla 3. Distribución tráfico de carga puerto de Buenaventura, 2016

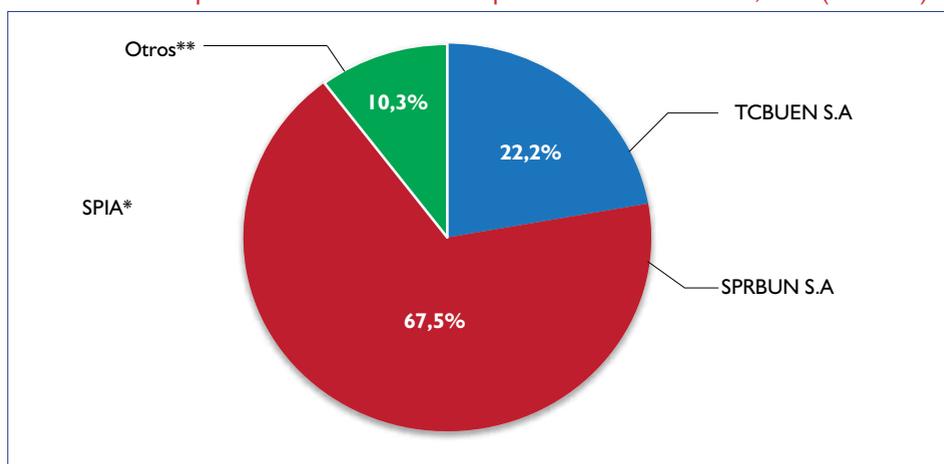
Tipo de operación	Toneladas	% participación
Exportaciones	4'261.943	24,2
Importaciones	12'018.931	68,2
Transbordo	1'262.628	7,1
Otros*	65.135	0,5
Total	17'608.637	100

\* Incluye: cabotaje, fluvial, tránsito internacional y transitoria.

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte.

La Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura es el terminal con mayor participación de la carga movilizada por Buenaventura (67,5%), seguida por TCBUEN con el 22,1% (gráfico 2).

Gráfico 2. Participación terminales en el tráfico portuario de Buenaventura, 2016 (toneladas)



\* La Sociedad Portuaria Industrial Aguadulce (SPIA) no tiene cifras de movimiento de cargas porque inició operaciones a finales de 2016.

\*\* Incluye Compas S. A., Grupo Portuario S. A.

Fuente: elaboración propia con datos de Superintendencia de Puertos y Transporte.

En los últimos años, la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura ha invertido en maquinarias, ampliación de muelles de contenedores y dragados del área de atraque, y ha habido también inversión extranjera de operadores portuarios y agencias navieras líderes en el mundo, como la adquisición de TCBUEN por el Grupo APM-Maersk, la agencia naviera más grande del mundo,

así como de la Autoridad Portuaria de Singapur (PSA) y la International Container Terminal Services, Inc. (ICTS) de Filipinas, principales socios de la Sociedad Portuaria Industrial Aguadulce (SPIA), que inició operaciones a finales de 2016. Inversionistas internacionales y nacionales del sector marítimo y transporte ven a Buenaventura como un puerto estratégico en las conexiones de las rutas marítimas que conectan América con Asia-Pacífico.

### El posconflicto: oportunidad para replantear la relación urbano-rural de Buenaventura. Ciudad-rural sostenible con alcance regional

La zona rural de Buenaventura y los municipios de López de Micay, Timbiquí y Guapi conforman una de las dieciséis subregiones priorizadas para la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) en cumplimiento del Acuerdo de paz con las Farc-EP<sup>9</sup>.

La priorización de Buenaventura rural como zona para la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial es un reconocimiento del impacto del conflicto armado en la zona rural, pero desconoce los impactos del mismo conflicto en la zona urbana, descrito de forma amplia en el libro *Buenaventura: un puerto sin comunidad* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). La ubicación geoestratégica de Buenaventura, que le permite ser un importante puerto marítimo, junto a la gran extensión territorial y riqueza en recursos naturales de su zona rural han sido factores para el tráfico de armas y drogas, el cultivo y procesamiento de narcóticos, así como la explotación de recursos mineros y forestales. En este sentido, ha habido presencia permanente de actores armados ilegales, como parte de su estrategia de control territorial tanto en la zona urbana como rural. De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), entre 1995 y 2013 en Buenaventura se cometieron al menos veintiséis masacres, que dejaron más

---

9 Decreto 893 de 2017, reglamenta los programas de desarrollo con enfoque territorial como el instrumento para acelerar la implementación del punto 1 del Acuerdo de paz (Reforma rural integral)

de doscientas víctimas mortales en la zona urbana y rural, veinte de ellas se presentaron entre los años 2000 y 2003. Datos del Registro Único de Víctimas (RUV) indican que 189.420 personas, 45,5% de la población Bonaverense, es víctima del conflicto armado<sup>10</sup>.

Con base en lo anterior, la exclusión de la zona urbana del Programa de desarrollo con enfoque territorial implica desconocer el impacto directo del conflicto armado en la zona urbana, la continuidad urbano-rural en las relaciones ambientales, sociales, económicas y culturales de toda la población del litoral con Buenaventura.

A pesar de la exclusión de la ciudad de los programas de desarrollo con enfoque territorial, no será posible superar los desafíos de los territorios priorizados en el litoral Pacífico sin su reacondicionamiento en términos de infraestructura física y social, apuestas económicas y la estructura institucional que permitan cumplir el rol de ciudad-rural sostenible de alcance regional. Contar con el puerto más importante de Colombia sobre el Pacífico, la principal vía de comunicación del litoral con el resto del país y una población de aproximadamente 400.000 habitantes, convierte a la ciudad de Buenaventura en el eje principal del litoral Pacífico para enfrentar los desafíos del posconflicto.

## Recomendaciones de acciones y políticas

A continuación se presentan recomendaciones en cuatro ámbitos clave de la ciudad de Buenaventura para aprovechar la oportunidad de construir una verdadera ciudad-puerto ajustada a las condiciones ambientales del litoral Pacífico: *la relación urbano-rural de alcance regional; la relación ciudad-puerto y el impacto ambiental y socioeconómico del puerto; la gobernanza de la ciudad-rural; y la reducción de la exclusión socioespacial.*

---

**10** El Registro Único de Víctimas es la base oficial de registro de las personas víctimas de hechos en el marco del conflicto armado. Las estadísticas presentadas corresponden al corte de 1 de noviembre de 2017.

## Buenaventura: ciudad-rural de alcance regional

Buenaventura ha sido construida en una estrecha relación con la zona rural tanto del Distrito como del resto del litoral. Su poblamiento, caracterizado por la migración de población rural del litoral y, en menor medida, de habitantes de ciudades de la región Andina en busca de oportunidades laborales en las actividades portuarias y a consecuencia del conflicto armado en la región, es muestra de la importancia de la zona rural en lo que hoy es Buenaventura. A pesar de la separación urbano-rural con base en la ley 388 de 1997<sup>11</sup>, la mayor parte de la población que habita en la ciudad está ubicada en espacios que no cumplen con esas especificaciones y que, por el contrario, han establecido una relación de territorio continuo o extendido con la zona rural en términos ambientales, económicos y socioculturales, especialmente aquellos que habitan los terrenos ganados al mar tanto en la isla Cascajal como en el continente. Esta relación continua entre ambos espacios territoriales genera lo que se denomina un territorio urbano-rural, donde los límites entre el campo y la ciudad son definidos por la funcionalidad de los espacios en términos de las relaciones ambientales y socioeconómicas de sus habitantes y no por un asunto meramente normativo. Las relaciones de la ciudad con la zona rural abarcan todo el litoral Pacífico por los procesos de inmigración desde el siglo veinte hasta la actualidad, y por el rol de la ciudad como centro de distribución de bienes desde el litoral hacia el interior del país y viceversa. Fortalecer los flujos de personas, bienes, servicios y capital desde la zona rural de todo el litoral, la ciudad de Buenaventura y viceversa, reforzando el sentido de un solo territorio con espacios complementarios donde la ciudad, es reflejo de la dinámica urbano-rural de todo el litoral Pacífico.

En términos de sostenibilidad ambiental, la identificación de Buenaventura como ciudad-rural demanda mayor articulación institucional y plani-

---

11 La ley 388 de 1997 en sus artículo 31 y 33 establece que los municipios definen como suelo urbano, “aquellas áreas del territorio que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado posibilitando su urbanización y edificación según sea el caso”, y el suelo rural como aquel que no es apto para uso urbano.

ficación integral de todo el territorio sin crear compartimentos. El manejo de asuntos críticos como son las aguas residuales, los residuos sólidos, las fuentes de agua potable en la ciudad, deben ser definidos en concertación con la autoridad ambiental y étnica de los territorios rurales. Esto implica ampliar los espacios democráticos de participación de la ciudadanía para definir asuntos clave para la ciudad y su articulación con la zona rural de todo el litoral.

### **Relación ciudad-puerto: un puerto a la altura de la diversidad biológica y cultural de la región**

El puerto y sus actividades complementarias no pueden seguir siendo un enclave en la ciudad de Buenaventura. El crecimiento de la infraestructura portuaria y el movimiento de carga deben considerar de primera mano el impacto ambiental y económico en las otras actividades productivas. Para esto se debe disponer de recursos económicos, fortalecer el marco institucional, incentivar la inversión privada, construir infraestructura física básica y contar con un marco regulador que garantice la sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento de otras actividades productivas con potencial en la región como son la pesca, el aprovechamiento forestal, el turismo y agrícolas y pecuarias que generen ingresos económicos y mayor autonomía alimentaria a sus habitantes

En este sentido, se debe fortalecer el papel del Distrito como autoridad portuaria y su capacidad de intervención en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Transporte al Conpes para definir las áreas en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias. Como lo establece el artículo 80 de la ley de 1617 de 2013, si el concepto del Distrito es contrario a la solicitud, no se podrá otorgar la concesión o modificación.

Esta facultad del Distrito debe utilizarse para promover el crecimiento o mejoramiento de la capacidad portuaria de Buenaventura, de forma integral con el desarrollo de otras actividades productivas como la pesca, la conservación de los ecosistemas de manglar y las fuentes hídricas, así como la pro-

tección de los derechos y territorios de las comunidades de las zonas rural y urbana.

La ciudad debe fortalecer su relación con el puerto y dejar de ser solo un lugar de paso y de trámites aduaneros. Para lo anterior se debe fortalecer la integración de actividades agropecuarias, forestales, industriales, comerciales y de servicios a nivel local y regional con la dinámica del puerto. Asimismo, la ciudad debe mejorar su infraestructura física y social dirigida a generar bienestar para sus habitantes.

### Gobernanza de la ciudad-rural

Uno de los aspectos más críticos de Buenaventura es la existencia de diversas autoridades que en muchos casos se superponen. En el caso de la ciudad, la provisión de servicios públicos a las poblaciones de los terrenos ganados al mar, a cargo de la autoridad de la Alcaldía distrital, se superpone con la Dirección Marítima (Dimar); en la zona rural, las facultades de la Dimar, Parques Nacionales, la Corporación Autónoma Regional en muchos casos se superponen con los derechos étnicos y territoriales reconocidos a los pueblos indígenas y negros en Buenaventura.

Esta diversidad de autoridades legalmente instauradas es resultado de la complejidad del territorio, donde se combinan zonas de baja mar, terrenos ganados al mar, territorios colectivos de grupos étnicos, parques naturales. El modelo de gobernanza para Buenaventura como ciudad-rural debe recoger esta diversidad institucional y basarse en la realidad ambiental, sociocultural y económica del territorio. Por tanto, debe articular las diversas autoridades y coordinar sus roles en función de propósitos como la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y de la segregación socioespacial entre sus habitantes. Buenaventura debe ser una ciudad coherente con su riqueza ambiental, su diversidad étnica-cultural y su rol de enlace entre el litoral y la región Andina.

Para lo anterior, se deben fortalecer los consejos comunitarios de comunidad negra y los resguardos indígenas, como autoridades de sus territorios, y articularlos con la estructura de localidades que exige la condición de Distrito.

Debe fortalecerse asimismo la participación de la ciudadanía en las discusiones y decisiones sobre el futuro de la ciudad y el Distrito. Un mayor empoderamiento de la sociedad civil permitirá un mejor funcionamiento del gobierno Distrital y localmente, y con esto mayor legitimidad de los gobernantes.

### Reducción de la exclusión socioespacial: una ciudad para todos

El acelerado crecimiento poblacional de Buenaventura y la forma como se ha construido la ciudad han hecho que 30% de la población habite en territorios ganados al mar. La vulnerabilidad ambiental de estas familias debe ser reducida con medidas de prevención ante hechos como los cambios de mareas, tsunamis y otros relacionados con la construcción de viviendas sobre este tipo de suelo. Asimismo, se debe mejorar la prestación de servicios públicos básicos (agua, electricidad, alcantarillado, manejo de residuos sólidos y seguridad), indispensables para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y el desarrollo de negocios en las áreas más deprimidas o excluidas.

Finalmente, es necesario mejorar de la prestación de servicios públicos en la zona suburbana y rural, con el fin de promover un desarrollo más equilibrado del Distrito. Además, se debe incentivar la ocupación de la zona rural y un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que permitan fortalecer la economía local en sectores diferentes al portuario, mediante una mayor reinversión de las ganancias generadas por las actividades portuarias o logísticas en otros sectores productivos, en educación superior e investigación para el aprovechamiento y conservación de la biodiversidad.

## Referencias

- BERDEGUÉ, J. A. ET AL. 2010. “Comunas rurales en Chile”. *Documento de Trabajo*. 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.
- BERDEGUÉ, JULIO A. Y M. FRANCISCA MEYNARD VIVAR. 2012. “Las ciudades en el desarrollo territorial rural”. Serie *Claves para el Desarrollo Territorial*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago Chile.

- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. 2015. *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.
- CEPAL. 2017. *Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa. Revisión 2017*. División de Población de la Cepal-Celade.
- COLLAZOS, J. Y S. BORRERO. 2006. “Las sociedades portuarias regionales en el comercio exterior colombiano: una reseña sobre la importancia del puerto de Buenaventura 1990-2004”. *Ensayos sobre Economía Regional*. Centro Regional de Estudios Económicos. Cali.
- CONSEJO MUNICIPAL DE BUENAVENTURA. 2001. Plan de ordenamiento territorial de Buenaventura.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2014. *Misión sistema de ciudades: una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- GALVIS, L., L. MOYANO Y C. ALBA. 2016. “La persistencia de la pobreza en el Pacífico colombiano y sus factores asociados”. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*. 238. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Banco de la República. Cartagena.
- ROMERO, JULIO. 2009. “Geografía económica del Pacífico colombiano”. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*. 116. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Banco de la República. Cartagena.
- VILORIA, JOAQUÍN. 2000. “De Colpuertos a las sociedades portuarias: los puertos del Caribe Colombiano, 1990-1999”. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*. 16. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Banco de la República. Cartagena.
- , 2008. “Economía del departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico”. En Joaquín Viloria (ed.). *Economías del Pacífico colombiano*. Banco de la República. Bogotá.



Foto: Augusto Gallo.

# EL RETO DE CONSTRUIR PAZ EN MEDIO DE UN DESARROLLO ECONÓMICO QUE PROFUNDIZA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Kenny Riascos Rentería

## Introducción

**E**l “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” firmado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc-EP se ha convertido en un escenario de esperanza para el pueblo de Buenaventura, como ventana de oportunidad que contribuya al cese de las múltiples violencias de las que hemos sido víctimas.

Es necesario reconocer que las luchas de los movimientos sociales de los grupos étnicos, de las mujeres y de las víctimas, lograron romper la premisa inicial de negociaciones bilaterales, reivindicando los lugares conquistados en la legislación colombiana. La Corte Constitucional ha constatado la forma exacerbada en la que han sufrido los embates del conflicto armado los grupos étnicos y en mayor medida las mujeres afrodescendientes e indígenas, mediante la Sentencia T-025 de 2004, y sus autos de seguimiento, los autos 004 y 005 de 2009 para el caso de los grupos étnicos, y el 092 y subsiguientes para las mujeres víctimas de desplazamiento en el marco del conflicto armado.

En este ejercicio de democratización se logró transversalizar el enfoque de género e introducir el capítulo étnico como fundamento por medio del cual se debe implementar el acuerdo final en su totalidad. Capítulo que se constituye en un acuerdo de paz entre el gobierno, las Farc y los pueblos étnicos (indígena y afrodescendientes). Dicho acuerdo es esperanzador pues constituye una salvaguarda de los derechos étnico-colectivos, dado que cuenta con elementos

que podrían constituirse en una herramienta para que, en este largo camino de construcción de paz, se den pasos hacia la eliminación de las lógicas de discriminación racial impregnadas en el actuar político de Colombia<sup>1</sup>.

No obstante, lo acordado y plasmado en texto no se ha traducido en hechos reales, y en este sentido, para Buenaventura es un reto lograr que confluyan los esfuerzos de las organizaciones sociales en la defensa de derechos humanos, derechos étnico-territoriales, de los derechos de las mujeres negras e indígenas, organizaciones que históricamente han contribuido a la construcción de paz en los territorios; y al mismo tiempo, convivir con el *continuum* de violencia y exclusión social que no parece estar cerca de una solución estructural.

Es así como las propuestas de este escenario de posconflicto con miras a fortalecer la democracia deben ser elaboradas desde las bases, desde las comunidades, desde el territorio, para que así se puedan materializar nuestras necesidades y proyectos de vida, con equidad y en igualdad de oportunidades; teniendo en cuenta que:

la injusticia y la exclusión social son causas de la inestabilidad política y de la violencia. Se puede inferir que el modelo de desarrollo prevaleciente en el mundo no es sostenible porque en su seno se propicia el malestar presente que es una amenaza permanente de la paz mundial (Vela Obregón, 2015).

## Contexto

Buenaventura es la puerta al Pacífico del departamento del Valle del Cauca, y es su ciudad más grande por extensión territorial y marítima. Según el censo

---

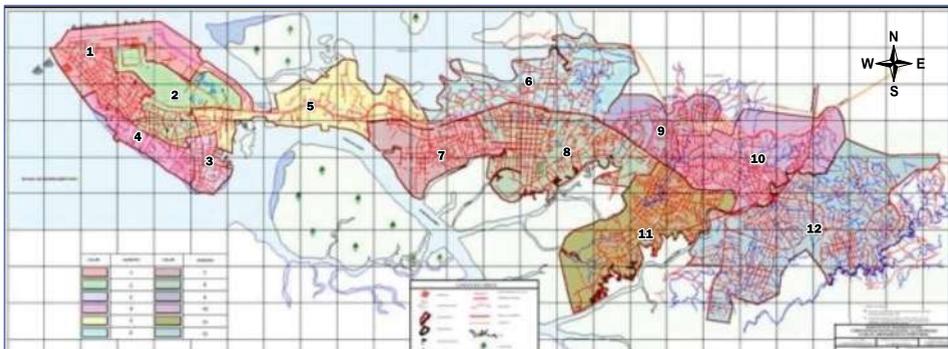
1 La Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial (Cerd) define la discriminación racial como “cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en raza, color, descendencia u origen nacional o étnica que tenga el propósito o el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, gozo o ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

de 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), su población era entonces de 328.794 habitantes y a 2017 se proyectaba una de 415.640. Su zona urbana está dividida en los sectores Isla y Continente, separados por el puente del Piñal, puente que conecta al resto del país con el comercio mundial<sup>2</sup>. El mapa 1 representa el área urbana de Buenaventura, que como se expone en la “Propuesta autónoma de reparación colectiva para comunidades negras de Buenaventura”, corresponde a 0,35% del territorio.

Debido a su ubicación en el Chocó biogeográfico, una de las zonas más biodiversas del planeta, y dada su importancia como puerto marítimo, desde 2013, por medio de la ley 1617 Buenaventura se convirtió en Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Según el artículo 8°, para que un municipio sea declarado como Distrito debe contar

por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

Mapa 1. Área urbana de Buenaventura



Fuente: Centro de Estudios Urbano Regionales del Pacífico. Universidad del Pacífico. <http://www.unipacifico.edu.co:8095/web3.0/institucional.jsp?opt=93&opt2=pg>

<sup>2</sup> Los análisis abordados en el presente documento se centran en la zona urbana de Buenaventura y la pugna entre la defensa de los territorios y el desarrollo industrial que se ha instaurado y se proyecta en el Distrito.

Ser declarado Distrito implica que, como lo expresó en su momento la Contraloría Distrital:

(...) esta ley le permitirá realizar mayor inversión, ser autónomo para administrar sus bienes y tendrá la posibilidad de acceder de manera directa a los recursos de la nación y del sistema general de regalías (Contraloría Distrital, s. f.).

Beneficios que no redundan en la calidad humana de la comunidad bonaerense.

### La búsqueda del desarrollo económico en medio de prácticas de segregación y exclusión social

Buenaventura es el principal puerto de Colombia por movimiento de carga, siendo responsable del intercambio de más del 50% de la mercancía del país. *Tiene una ubicación estratégicamente privilegiada. Se encuentra en el centro del mundo, equidistante de las principales rutas marítimas que atraviesan el planeta* (Pérez García, s. f.).

En tanto puerto relevante para la economía colombiana, el estado ha destinado cuantiosos recursos con miras a mejorar las condiciones que faciliten el ingreso y la salida de mercancías por esta puerta. Estas inversiones van en concordancia con las proyecciones de desarrollo, ligadas a la ejecución de megaproyectos que harían de Buenaventura un punto más competitivo en términos de internacionalización de la economía. No obstante, estas inversiones bordean el territorio sin dejar ningún beneficio para el mismo, y se constituyen en enclaves en medio de la pobreza, la exclusión social y la precariedad en el equipamiento urbano necesarios para desarrollar la vida en condiciones de dignidad<sup>3</sup>.

---

3 Entendidos como los espacios públicos que permiten el desarrollo de actividades culturales, recreativas, sociales, que facilitan y complementan la vida de las personas en las ciudades, tanto en sus zonas urbanas como rurales.

Esto se constata por medio de los indicadores, que son, por lo menos, vergonzosos:

el 64% de su población se considera pobre, el 9,1% está en la miseria y el desempleo afecta al 62%. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la ciudad apenas tiene una cobertura de acueducto del 76% y de 60% en alcantarillado, la cobertura en educación media es del 22% y la tasa de mortalidad infantil es de 27,6 por cada mil nacimientos (*Dinero*, 2017).

Es una ciudad que no cuenta con servicio de agua potable las veinticuatro horas, cuyos habitantes recibimos el servicio, si todo funciona no tan mal, cada tercer día, durante un promedio no mayor a cuatro horas. Y en adición, durante las temporadas secas o de lluvia hay recortes del servicio, ya de por sí precario. Pero de manera paradójica, el funcionamiento de los puertos no se detiene, y el suministro de agua para sus instalaciones y los buques que atracan en sus muelles es suficiente.

Esto demuestra que:

Los megaproyectos realizados y los proyectados a futuro contrastan con una situación social lamentable donde un puerto moderno convive en medio de una ciudad y una población absolutamente marginada. En la actualidad, las comunidades negras de Buenaventura registran uno de los niveles más bajos de calidad de vida y bienestar social del país producto de la exclusión y la marginalidad socio-racial (Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colombia, 2015).

Esta marginalidad socio-racial se explica como un sistema de dominación por medio del cual se erige una estructura que permite una supuesta relación de inferioridad de los sujetos racializados, que justifica que la garantía de sus derechos sea mermada como un ejercicio de exclusión.

No obstante, el estado expone lo anterior como si la situación de precariedad fuese inherente a la población de Buenaventura, cuyo desarrollo no logra sincronizarse con el de las necesidades de la economía nacional y los gobiernos de turno no pudieran hacer nada para cambiar esta dinámica. El

estado termina entonces por escudarse en que el interés general prima sobre el de una comunidad destinada a la pobreza.

En el caso de Buenaventura es evidente un escenario de segregación en el que a la población se le asignan ciertos espacios y hay otros reservados para inversionistas, empresarios, los cuales se diferencian, entre otras, por la calidad del equipamiento urbano con el que cuentan. La Cepal (Comisión Económica para América Latina), basada en la concepción de Wiewiorka, sostiene que la segregación “mantiene al grupo racializado a distancia y le reserva espacios propios, que únicamente pueden abandonar en determinadas condiciones, más o menos restrictivas” (Cepal, 2000: 8).

En esta misma línea, en su informe la Cepal destaca el caso colombiano, por sus preocupantes niveles de segregación y racismo estructural.

En el caso de Colombia, su Constitución de 1991 incluyó importantes ítems relacionados con la no-discriminación y los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, los afro-colombianos y las comunidades indígenas siguen siendo víctimas de una sistemática discriminación racial que ha resultado en marginalización (*sic*), pobreza y vulnerabilidad (Cepal, 2000: 36).

Entre tanto, y a pesar de las reiteradas constataciones de la situación de marginalidad en la que se encuentra la población de Buenaventura, el estado colombiano no adelanta acciones encaminadas a disminuir los niveles de exclusión con miras a mejorar la calidad de vida de quienes habitamos este territorio.

### **“El territorio es vida y la vida no es posible sin el territorio”**

Es necesario contar con un panorama acerca del territorio donde confluyen las dinámicas expuestas. Inicialmente definiremos qué implica este para las comunidades negras: el territorio lo constituyen los escenarios físicos donde las comunidades desarrollan sus costumbres y prácticas culturales en procesos de convivencia armónica con la naturaleza, que les permiten desarrollar la vida en comunidad, ejercer labores y oficios tradicionales y contribuir a la conservación del medio ambiente.

En esta misma línea, la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 define el territorio de las comunidades negras como:

Una expresión de su memoria colectiva, de su concepción de la libertad. Por eso, al hablar de territorio no se hace referencia sólo a los titulados colectivamente sino a los ancestralmente habitados por las comunidades afrodescendientes en Colombia. El territorio es una concepción integral que incluye la tierra, la comunidad, la naturaleza y las relaciones de interdependencia de los diversos componentes. Del territorio también hacen parte los usos y costumbres vinculados a su hábitat que las comunidades afrocolombianas han mantenido por siglos y que se expresan también en los saberes que la gente tiene y en el conocimiento de los ritmos y los tiempos para hacer las distintas actividades.

Siendo que la relación con el territorio implica más que lo físico, los aspectos ancestrales, cobra sentido la convicción del Proceso de Comunidades Negras, la cual visibilizan por medio de su consigna por la defensa de sus derechos territoriales: “El territorio es vida y la vida no es posible sin el territorio”. Esta consigna evidencia que en Buenaventura hay un territorio en disputa, mientras las comunidades lo defienden, protegen y cuidan para la vida, los empresarios y el estado lo arrebatan para explotarlo desmesuradamente y consolidar así una de las plataformas de enclave portuario más estratégicas del Pacífico mundial.

### **Dinámicas de poblamiento frente a procesos de proyección y planeación territorial**

Al acercarnos a la realidad de las dinámicas de poblamiento del territorio de Buenaventura, es necesario recordar que históricamente ha habido olas de desplazamientos provenientes de comunidades de municipios del Pacífico. Estas comunidades habían desarrollado modos de vida ancestralmente relacionados con la naturaleza, el mar, como principal fuente de vida, trabajo, alimento. Por esta razón, muchas de estas personas se asentaron en territorios aledaños al mar, lo que les permitía dar continuidad a sus procesos productivos y de relacionamiento con el territorio. Estos terrenos no existían, fueron construidos de manera autónoma por quienes los habitarían, mediante el trabajo comunitario, con los instrumentos que les proveía la naturaleza.

No obstante, la concepción del estado respecto de estos territorios dista de estas dinámicas, pues el orden jurídico los define como terrenos de bajamar, que constituyen un bien público, como reza en el artículo 166 del decreto ley 2324 de 1984:

Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce (...).

Este escenario ha facilitado la informalidad de la tenencia de la tierra, y por ende quienes han habitado y habitan estos territorios no cuentan con títulos de propiedad sobre los mismos.

En consecuencia, el pueblo bonaverense ha venido desarrollando acciones encaminadas a visibilizar su posición respecto de la propiedad de la tierra como pobladores ancestrales y constructores de la misma, como ejercicio de resistencia y defensa del territorio, ejerciendo a su vez el derecho fundamental a la autodeterminación, tal como lo manifiesta la lideresa y defensora de los derechos étnicos colectivos en Buenaventura Leyla Andrea Arroyo:

Resignificando el término, territorios ganados al mar, porque efectivamente eso es lo que son, porque no estaban, eran esteros, eran manglar, hoy son tierra firme, esos territorios que hemos ganado al mar son nuestros territorios, somos dueños de ellos pero adicionalmente, en esos espacios hemos reconstruido en términos arquitectónicos, en términos sociales culturales (Centro Nacional de Memoria Histórica y Minga por la Memoria. 2017)<sup>4</sup>.

Nos encontramos pues con un escenario en el que los intereses del estado y la empresa privada están en conflicto con las reivindicaciones de las comu-

---

4 Centro Nacional de Memoria Histórica y Minga por la Memoria. 2017. Testimonio Arroyo, L. Lideresa Proceso de Comunidades Negras. Recuperado en video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bEkNlY2hc0A>. Recuperado en video disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=bEkNlY2hc0A&t=298s>. Revisado el 19 de mayo de 2017.

nidades. La legislación existente determina usos de carácter público para los terrenos de bajamar, concebidos por los movimientos sociales de comunidades negras de Buenaventura como terrenos ganados al mar, pero que desde la visión de desarrollo gestada nacional e internacionalmente están destinados a actividades portuarias y turísticas. Cabe subrayar que lo anterior no está limitado a la zona isla, sino que, en esta lógica, también un alto porcentaje del territorio de la zona continental está proyectado para logística portuaria. No es entonces casual que “en Buenaventura se planean 17 megaproyectos que comprometen el 80% del territorio habitable” (Centro Nacional de Memoria Histórica y Minga por la Memoria. 2017. Revisado el 16 de abril de 2017).

Un ejemplo claro de lo anterior es el malecón Bahía de la Cruz (ilustración 1), que según palabras del presidente de Findeter:

Más allá de convertirse en el espacio urbanístico más importante de Buenaventura, se trata de una obra que erige a la ciudad como uno de los puertos más importantes de América Latina y que permite promover el desarrollo económico y la competitividad territorial de la región y del país (Findeter, s. f.).

Ilustración 1. Proyección de lo que sería el malecón de Buenaventura\*



\* Este proyecto transformaría la imagen de la bahía del Puerto.

Foto tomada de *El País.com.co*. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/valle/definen-prioridades-para-construccion-del-malecon-de-buenaventura.html>

Esto en contraste con el sentir de la comunidad, ante la reubicación forzada y sin las condiciones óptimas.

En este marco han surgido y se han fortalecido procesos organizativos encaminados a la defensa de los territorios ancestrales del pueblo de Buenaventura, que proponen al estado un modelo de desarrollo que respete, valore y tenga en cuenta a la población y sus modos de vida, garantizando el ejercicio de sus derechos fundamentales y conservando la biodiversidad con la que cuentan estas tierras.

Resultado de estas labores de incidencia, la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-550 de 2015, con el fin de proteger los derechos a no ser desalojado forzosamente y a la vivienda digna. Providencia mediante la cual la Corte ordenó al ente territorial, antes de dar continuidad al proyecto, hacer audiencias públicas con las cuales demuestre que, antes de tomar la decisión de reubicar a la población, se estudiaron todas las opciones presentadas, protegiendo los derechos humanos de quienes habitan estos territorios.

Ahora bien, la Corte no ordena nada diferente a las obligaciones que tiene el estado como garante de los derechos fundamentales de la totalidad de la población, tarea que no ha cumplido reiteradamente, como se ve en la insatisfacción de las necesidades básicas de los y las bonaverenses.

Por el contrario, la presencia estatal en Buenaventura se manifiesta en tanto hace grandes inversiones encaminadas a potenciar el desarrollo portuario, a espaldas del bienestar de la comunidad. Caso de la construcción de la doble calzada Loboguerrero-Buenaventura, a la cual se da continuidad por medio de una vía que conecta casi directamente con los complejos portuarios, y bordea la única avenida del Distrito, que está en un estado de abandono y deterioro que dificulta la movilidad, y que ha sido y sigue siendo usada por tractocamiones para el transporte de mercancías, conectando el puerto con el resto del país.

Este panorama pone en evidencia cómo en Buenaventura los procesos de planeación urbanística se dan sin la participación de la comunidad, y por

ende, no recogen sus necesidades, necesidades que además son obvias para quienes en épocas electorales recorren a pie sus barrios.

Se planea entonces para el sector empresarial de procedencia nacional e internacional, con miras a una expansión portuaria y turística que compromete gran parte del territorio de Buenaventura, tanto de la isla como del continente.

Desde la época de la Colonia, Buenaventura fue fijado como una puerta de ingreso y salida de mercancías que le proporcionaba desarrollo a ciudades aledañas y al interior del país. No obstante, era solo eso, un punto estratégico que surtía de materia prima a Colombia y no una comunidad que ostentara derechos, ligado a que las personas que ahí vivían eran indígenas y afrodescendientes, quienes en esos momentos no tenían reconocimiento como parte de la población nacional (Valencia Llanos, 2014).

A partir de los resultados del Censo 2005, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística plantea que:

Buenaventura, a pesar de ser un municipio activamente económico por ser el principal puerto del país, posee indicadores que reflejan muy malas condiciones de vida; por lo tanto, se considera inminente el planteamiento de propuestas orientadas a una redefinición en la distribución y manejo de los recursos de inversión tanto para las zonas urbanas como para las rurales, considerando que esta es una región altamente necesitada y un municipio de predominio étnico afrodescendiente. Con más de un 88% de personas afrocolombianas, las condiciones de vida son mejores para menos del 11% de la población del municipio, representado por los que no se reconocen en ninguno de los grupos étnicos, lo cual podría ser reflejo de una exclusión social, aún vigente en el siglo XXI (Dane, 2005: 116).

Después de más de diez años esta situación persiste, y es evidente en el contraste entre el estado de exclusión en el que el pueblo de Buenaventura desarrolla su diario vivir, frente a las grandes inversiones que se ejecutan en el territorio en materia de infraestructura portuaria. Esto demuestra que se

sigue percibiendo como una ciudad-puerto, tal como la bautizara el Centro Nacional de Memoria Histórica: “Un puerto sin comunidad”<sup>5</sup>.

Es pertinente mencionar algunos ejercicios de planeación que sustentan estas afirmaciones. En primer lugar, el “Master plan 2050”, ejercicio de planeación efectuado en el nivel nacional, plantea mover los asentamientos humanos hoy existentes, para dar paso a grandes aparatos logísticos, portuarios y turísticos, plan que no fue consultado con los habitantes de esos asentamientos y que actualmente no ha sido divulgado de manera amplia. Este contexto se agrava aún más con la situación de informalidad de la tenencia de la tierra, que facilitaría procesos de desalojo y reubicación involuntaria.

Segundo, el Departamento Nacional de Planeación en el proyecto de Nuevas ciudades, prioriza a Buenaventura, Necoclí y Tumaco, y asegura que:

El Programa busca aprovechar el bono demográfico y la ubicación estratégica de estos entornos para potenciar su capacidad productiva, industrial y logística a través de los nuevos Programas de catastro multipropósito, los planes de ordenamiento territorial (POT) modernos y los planes de ordenamiento departamental (POD).

El objetivo de estas nuevas ciudades se expone con claridad, pretendiéndose, una vez más, un desarrollo industrial que no se corresponde con las necesidades de sociales y humanas de las comunidades.

En cuanto al “Plan de ordenamiento territorial de Buenaventura” de 2006, en su parte diagnóstica sostenía que:

Hay una baja capacidad para generar procesos participativos y de co-gobierno; las decisiones municipales se centralizan en los niveles jerárquicos superiores con baja concertación, coordinación y comunicación en los niveles inferiores. Además son decisiones de tipo fragmentario y rutinario en la gran mayoría de

---

5 El libro fruto de la investigación se tituló *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica.

los casos; por tanto, no imperan decisiones de envergadura que den solución a problemas estructurales del municipio.

Por tanto, cuestiono los procesos de planeación sobre Buenaventura, partiendo de la incapacidad de dar respuesta a los problemas estructurales que vulneran los derechos de este pueblo, los cuales persisten y se ahondan a medida que pasan los años. La calidad de vida empeora a la vez que aumentan los niveles de desarrollo portuario, afirmación que se refleja en un sinnúmero de situaciones, de las cuales principalmente resalto dos: el derecho a la salud, vulnerado reiteradamente, prueba de lo cual es, entre otras cosas, la clausura del Hospital Departamental, lo cual ha llevado a que actualmente Buenaventura no cuente con un hospital de tercer ni de segundo nivel.

Y el derecho al agua, prácticamente ignorado, como lo expresó el personero Distrital:

El problema con el agua es más antiguo que yo y eso que tengo 50 años. Nunca se ha solucionado, al contrario, cada día es peor, por ejemplo en el barrio en el que vivo teníamos agua todos los días desde las dos de la tarde hasta las ocho de la noche, pero de un tiempo para acá es cada tres o cuatro días.

Una mezcla de corrupción administrativa, abandono estatal, voracidad de los grandes empresarios y el silencio de los organismos de control, han convertido en una interminable pesadilla el sueño de tener agua potable que poseen los habitantes del principal puerto colombiano sobre el Pacífico (*El País*. s. f.).

Como lo muestra el informe citado, el flagelo de la corrupción permea varias esferas de inversión pública en Buenaventura, como los recursos destinados a la educación, a la construcción de infraestructura, acueducto, recursos que, entre otros fines, se destinan a pagar favores políticos y antes de cumplir con su finalidad son filtrados en “peajes”<sup>6</sup>. Esta situación tiene un impacto

---

6 Esta dinámica se asemeja a pagar el derecho de circulación por un camino. En este caso, el contratista del estado paga el derecho a desarrollar una obra o a prestar un servicio público.

aún mayor en la medida en que los organismos de control locales y nacionales no toman los correctivos necesarios, perdiendo credibilidad frente a la comunidad y, peor aún, frente a los funcionarios que deben rendir cuentas.

## Desarrollo a costa de la violación de los derechos humanos

Es pertinente dar una mirada ahora a las paradojas existentes entre los niveles de desarrollo que proporciona el puerto de Buenaventura para la economía colombiana, y la situación de vulneración de los derechos de sus habitantes, agravada por el conflicto armado que acecha a la población. Entendiendo que la violencia ha sido un instrumento de despojo para la implementación de proyectos económicos, como los citados en el anterior aparte, que favorecen intereses privados a costa de la violación de derechos humanos.

A pesar de su importancia geoestratégica, Buenaventura no cuenta con la suficiente presencia estatal dirigida a garantizar el acceso a lo público. Por el contrario, la intervención estatal se circunscribe a la protección de los intereses privados. Esto lo convierte en un escenario atractivo para las economías legales e ilegales.

Y mientras el puerto crece y el gobierno quiere convertir a Buenaventura en la punta de lanza de una economía moderna y competitiva, la ciudad se ha ido degradando y sus condiciones de vida son una vergüenza, convirtiéndose en un eslabón más de una estrategia para echar a los habitantes, para hacer que la gente abandone el territorio; los terrenos que con tanto esfuerzo ganaron al mar (Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colombia, s. f. [2015]: 11).

Lo cual se constata en las estadísticas, que demuestran el nivel de vulnerabilidad en el que nos encontramos los y las bonaverenses:

En una ciudad que roza los 400.000 habitantes entre 1990 y 2014 ha habido 5.047 asesinatos; 548 desapariciones forzosas computadas por Fiscalía, cifra que según las comunidades está muy por debajo de la realidad; 152.837 personas fueron víctimas del desplazamiento forzado; se contabilizaron 26 masacres con 201 personas asesinadas, las mujeres han sido especialmente afectadas tanto por la vio-

lencia sexual como por el empobrecimiento (...). La Red Nacional de Información (RNI) da cuenta de 163.227 personas que fueron víctimas de un amplio abanico de acciones de violencia (Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans à Colombia, s. f. [2015]: 7).

En el ámbito internacional, mecanismos como la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial han reconocido que los efectos del conflicto armado colombiano tienen especial afectación sobre la población afrodescendiente y los pueblos indígenas. Por su parte, la Corte Constitucional, en el Auto 005 de 2009 manifestó, en lo que respecta al desplazamiento forzado, que sobre estos grupos étnicos existen afectaciones exacerbadas provenientes del conflicto armado, afectaciones de carácter individual y colectivas, haciendo hincapié en los daños colectivos generados por el decreto ley 4635 de 2011, relacionados con el territorio y el medio ambiente, el arraigo cultural, y la profundización de la discriminación racial y el racismo.

Informes del Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación racial indican que:

la violencia en Colombia se ha concentrado en áreas donde viven comunidades indígenas y afrocolombianas; que hay un aumento de los grupos armados en estas comunidades; que las tácticas del gobierno de lucha contra el narcotráfico ha llevado a una mayor militarización de estas regiones, creando una atmósfera conducente a la violación de los derechos humanos y a la destrucción de la autonomía cultural y la identidad de los habitantes de estas áreas (Cepal, 2000).

Este panorama complejo me permite *concluir, basada en las exigencias y reivindicaciones de la comunidad bonaverense*, que para lograr construir una paz sostenible y duradera es necesario:

- ♦ Erradicar todo tipo de discriminación, mediante la adopción de políticas integrales que se traduzcan en la garantía de los derechos fundamentales de la población. Las relaciones de dominación nos alejan de una vida pacífica.

- ♦ Reconocer y valorar la relación del pueblo de Buenaventura con el territorio, y bajo esta lógica planear de una manera participativa, donde los proyectos dialoguen con los planes y la proyección de las comunidades respecto de su uso. En esta medida, el crecimiento económico que se genera gracias a las ventajas que implica la ubicación de Buenaventura se distribuiría de manera más equitativa con sus habitantes.
- ♦ Diseñar las políticas públicas partiendo del enfoque diferencial que recoja las particularidades que tienen las formas de vida y las necesidades del pueblo bonaverense en sus múltiples diversidades. Esto permitiría adoptar acciones afirmativas que tiendan a facilitar condiciones de vida en pie de equidad.
- ♦ Tener en cuenta las agendas de las personas que han sido victimizadas y cuyos derechos han sido vulnerados en todo este camino, dándoles prioridad en todos los escenarios que tiendan a definir el presente y futuro de Buenaventura.
- ♦ Todas y todos somos titulares de derechos, los cuales deben ser garantizados mediante la igualdad de oportunidades para el goce efectivo de los mismos, arrebatándole así víctimas a las dinámicas violentas que se han instaurado en Buenaventura.

## Referencias

- ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUENAVENTURA-SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. S. F. “Diagnóstico general y prospectiva”. Volumen 1. P. O. T. “Buenaventura. Convivencia pacífica desde la diversidad”. Síntesis del diagnóstico.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA Y MINGA POR LA MEMORIA. (2017). *Master Buenaventura: un puerto sin comunidad*.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. 2015. *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. CNMH. Bogotá.

- CEPAL. 2000. “Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe”. Documento preparado por Álvaro Bello y Marta Rangel.
- CONTRALORÍA DISTRITAL DE BUENAVENTURA. S. F. “El presidente Santos sancionó ley del Distrito de Buenaventura”. Disponible en <http://www.contraloriabuenaventura.gov.co/informacion-al-ciudadano/archivo-historico-de-noticias/65-el-presidente-santos-sanciono-ley-del-distrito-de-buenaventura>
- CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 005 de 2009. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE), CIDSE-UNIVERSIDAD DEL VALLE. S. F. “Análisis regional de los principales indicadores socio-demográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la infomación del censo general 2005”. Disponible en [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro\\_indicadores\\_sociodemograficos\\_censo2005.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro_indicadores_sociodemograficos_censo2005.pdf)
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2016. “Buenaventura, Tumaco y Necoclí liderarán programa de las nuevas ciudades en Colombia”. 10 de junio. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Buenaventura,-Tumaco-y-Necocli%20lideraran%20programa-de-las-nuevas-ciudades-en-Colombia-DNP.aspx>
- EL PAÍS.COM.CO. S. F. *Corrupción en Buenaventura*. Disponible en <https://www.elpais.com.co/especiales/corrupcion-en-buenaventura/>
- FINDETER. 2015. “El malecón Bahía de la Cruz será el espacio urbanístico más importante de Buenaventura”.
- FINDETER, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Master Plan del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. 22 de abril 2014.
- PROCESO DE COMUNIDADES NEGRAS PALENQUE REGIONAL EL CONGAL, FUNDEMUJER. 2011. *Propuesta autónoma de reparación colectiva para comunidades negras de Buenaventura*. 2011. Proceso de Comunidades Negras Palenque Regional el Congal, Fundemujer. Cali.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Decreto ley 4635 de 2011. Disponible en [http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos\\_biblioteca/DECRETO%204635%20NEGROS-AFROS-RAIZALES-PALENQUEROS.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204635%20NEGROS-AFROS-RAIZALES-PALENQUEROS.pdf)

PÉREZ GARCÍA, CAMILO. “Buenaventura, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla, los puertos claves del comercio exterior colombiano”. *Revista de Logística*. <https://revistadelogistica.com/transporte-y-distribucion/buenaventura-cartagena-santa-marta-y-barranquilla-los-puertos-claves-del-comercio-exterior-colombiano/>

------. “Buenaventura, la puerta directa con el comercio asiático”. *Revista de Logística*. <https://revistadelogistica.com/transporte-y-distribucion/buenaventura-cartagena-santa-marta-y-barranquilla-los-puertos-claves-del-comercio-exterior-colombiano/>

DINERO. 2017. “El ambicioso proyecto que busca erradicar la pobreza en Buenaventura”. 26 de febrero.

TAULA CATALANA PER LA PAU I ELS DRETS HUMANS À COLOMBIA. S. F. [2015]. “Asedio a las comunidades. Impactos de una empresa catalana, Grupo TCB, en Buenaventura, Colombia”.

VALENCIA LLANO, ALONSO. 2014. “Los orígenes coloniales del Puerto de Buenaventura”. *Historia y Memoria*. Julio-diciembre. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

VELA OBREGÓN, BERNARDO. 2015. *Colombia no es una isla. Una contribución al debate sobre la formación del Estado colombiano en el contexto global*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. [Capítulo 5. “Colombia en el contexto de la internacionalización de la economía de mercado y la humanización del desarrollo”].

### UNA NUEVA OPORTUNIDAD- UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA BUENAVENTURA

Alexander Micolta Sabid

**F**rente a las necesidades básicas insatisfechas de la población de Buenaventura, la falta de políticas públicas locales, el desvío de los recursos públicos, el trato injusto y discriminador del estado, los documentos presentados por Kenny Riascos Rentería, “El reto de construir paz en medio de un desarrollo económico que profundiza la exclusión social”, y Víctor Hugo Vidal Piedrahíta y Jhon Reina Ramírez, “Buenaventura, la construcción de un territorio hacia el bienestar colectivo”, exhiben la realidad de nuestra Buenaventura, pero también presentan caminos hacia la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social.

Estos ensayos tan oportunos recuerdan que el Distrito Especial Portuario, Industrial, Biodiverso y Ecoturístico es un territorio con una ubicación geoestratégica para el comercio internacional, riqueza natural y con presencia de una población negra, mestiza e indígena con grandes brechas sociales e inequidad marcada, además de una visión de desarrollo diferente. Por tanto, el diálogo entre los diferentes actores de la región es una necesidad imperante así como propender a la inclusión y a una visión conjunta concertada.

Se debe reconocer que los indicadores sociales de Buenaventura son totalmente lamentables, tal como se puede observar en el recuadro 1, originados entre otras por la falta de políticas públicas.

### Recuadro 1. Buenaventura, ciudad de grandes paradojas

**Buenaventura: ciudad de grandes paradojas**

**A pesar de ser la zona portuaria más importante de Colombia en el Pacífico, Buenaventura enfrenta retos sociales importantes**

Es el NBI de personas pobres, 3 veces mayor que el de Cali y 2 veces mayor que el del Valle (Dane proyección 2014).  
El 64% de la población urbana y el 91% de la rural son considerados pobres.

**36%** Es el NBI de personas pobres, 3 veces mayor que el de Cali y 2 veces mayor que el del Valle (Dane proyección 2014).  
El 64% de la población urbana y el 91% de la rural son considerados pobres.

**9,1%** Viven en condición de miseria.

**66%** Índice de Pobreza Multidimensional IPM, mientras que el nacional es de 49%.

**62%** Tasa de desempleo de Buenaventura, el empleo informal llega al 90,3%.

**50%** De la población se auto-reconoce como víctima del conflicto armado.

**60%** De cobertura de alcantarillado (76% de cobertura de acueducto urbano, con una continuidad de 9,8 horas/2 días).

**25%** De embarazos en adolescentes. (Para el año 2014 nacieron 1.405 niños de madres entre los 15 y 19 años).



- ✓ Principal puerto en el Pacífico Colombiano.
- ✓ Es el mayor puerto de importación del país.
- ✓ Movi6 15,8 millones de toneladas en 2015.
- ✓ La aduana de mayor recaudo a nivel nacional en procesos de comercio exterior.

*Fuente:* presentación programa Nuevas ciudades, del Departamento Nacional de Planeaci6n, 2017.

Buenaventura es reconocido como el principal puerto de Colombia sobre el Pacífico, el mayor puerto para las importaciones y el que le permite a la Direcci6n de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) ser la primera aduana de mayor recaudo nacional en procesos de comercio exterior (2016).

Buenaventura es pues una ciudad de grandes paradojas. Territorio dinámico y complejo en este orden.

En medio de estas contradicciones, del 16 de mayo al 6 de junio de 2017 se llev6 a cabo en la ciudad una movilizaci6n hist6rica que puso de contexto una sociedad que busca la posibilidad de vivir con dignidad y paz en el territorio, mediante una apuesta inicial a diez a6os, formulando un plan especial de desarrollo integral y fincando sus expectativas en el Fondo Especial para Buenaventura, cuyo objeto es:

promover el desarrollo integral del Distrito de Buenaventura, a trav6s de la financiaci6n o la inversi6n en proyectos que atiendan las necesidades m6s urgentes

del distrito y, principalmente, la financiación de un plan especial de desarrollo integral, con inversiones a 10 años, orientadas a convertir al Distrito Especial en un territorio en el que se garanticen plenamente condiciones de bienestar y progreso en materia social, económica, institucional y ambiental para sus pobladores urbanos y rurales (Ley 1872 de diciembre de 2017, artículo 3°).

De esta manera, se buscará atender prioritariamente las deficiencias en materia de servicios públicos, vivienda, salud y educación. Son más de ocho ejes temáticos que se abordarán y buscarán disminuir las brechas sociales y generar un desarrollo económico incluyente.

Los desafíos que tiene Buenaventura en el marco de las dinámicas sociales y de la economía nacional e internacional sugieren reconsiderar el desarrollo territorial, que se debería sustentar en una mayor inversión en lo social e infraestructura por parte del estado y de la inversión del sector privado, logrando cimentar las bases para el desarrollo económico y social de los habitantes, reflejado en una visión territorial plasmada durante el ejercicio de elaboración del “Plan estratégico para el desarrollo socioeconómico y competitivo de Buenaventura”<sup>1</sup>:

Buenaventura humana y pacífica 2050: justa, segura, transparente, educada y competitiva; ciudad-región con cadenas productivas eficientes, donde se aprovecha de manera sostenible su cultura, su ecoturismo, su biodiversidad y su condición portuaria; y sus comunidades armonizan al sonar de las marimbas, el progreso y el desarrollo integral en la cuenca del Pacífico.

Las propuestas del “Plan estratégico para el desarrollo socioeconómico y competitivo del Distrito de Buenaventura”, cuyos ejes temáticos son el social, ambiental, económico y de gobernanza, crean condiciones especiales para la implementación de los proyectos definidos. Adicionalmente, se presenta una propuesta institucional que debe garantizar:

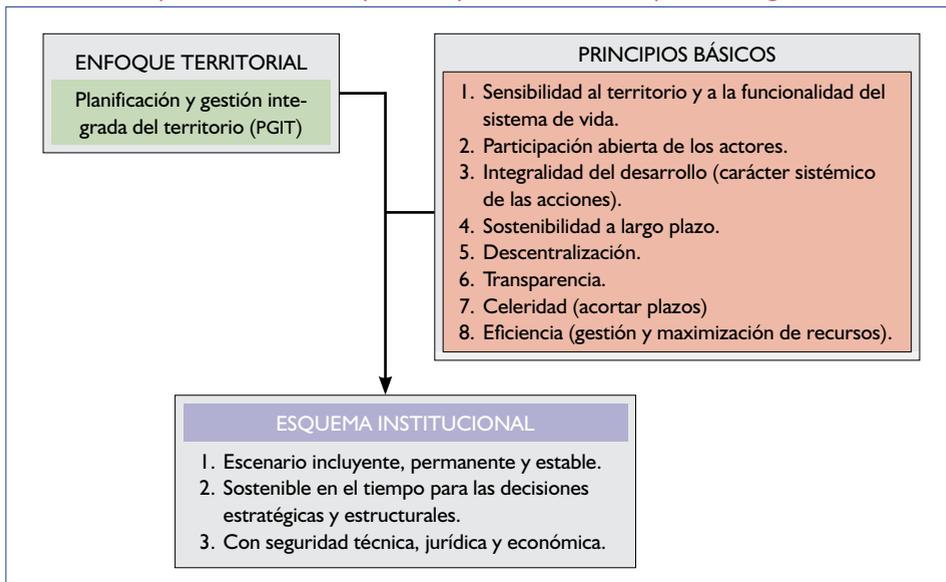
---

1 Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (Cepec)-Universidad del Rosario, Presidencia de la República de Colombia, CAF. 2014. “Plan estratégico para el desarrollo socioeconómico y competitivo del Distrito de Buenaventura”. Mayo.

“tres cuestiones básicas: 1) generación de un escenario incluyente, permanente y estable que permita la interactuación para la concertación democrática entre todos los actores relevantes del proceso de las orientaciones básicas para la toma de decisiones estratégicas; 2) sostenibilidad en el tiempo para las decisiones estratégicas y estructurantes en materia de planificación y gestión territorial; y 3) seguridad técnica, jurídica y económica para el esquema institucional que aborde la implementación de las acciones territoriales que queden recogidas en los instrumentos de planificación y gestión territorial.

Por tanto, la arquitectura institucional para la implementación del Plan estratégico para el desarrollo socioeconómico y competitivo del Distrito de Buenaventura se sustentará en el marco del enfoque de planificación y gestión integrada del territorio (PGIT) y del cumplimiento de los ocho principios básicos de intervención definidos para el Distrito de Buenaventura, y dará respuesta a los tres componentes mencionados”<sup>2</sup>, como se puede observar en el esquema 1.

**Esquema 1. Enfoque y principios básicos para la estructuración de un esquema institucional que cree condiciones para la implementación de un plan estratégico**



Fuente: Cepec-Universidad del Rosario.

2 *Idem*, p. 97.

Así, las condiciones y el contexto actual dan “una nueva oportunidad”, buscan “un nuevo modelo de desarrollo económico y social para Buenaventura”, en el cual el liderazgo, la confianza y el trabajo en equipo serán factores claves de éxito.

Finalmente y como señala Sergio Boisier, citado por el exdirector de la Universidad del Valle, sede Pacífico, Jesús Glay Mejía en un artículo reciente<sup>3</sup>, este debería ser el enfoque sobre el desarrollo de Buenaventura.

El desarrollo regional, apunta a lograr crecimiento económico: generar riqueza acompañado de capacidad política regional, creciente capacidad regional para retener y reinvertir el excedente, generar inclusión social, desarrollar conciencia colectiva de pertinencia e identidad. El desarrollo regional es responsabilidad del conjunto de la sociedad y debe entenderse desde la diversidad regional en la unidad nacional. Lo nacional debe interactuar y cooperar con lo local. El gobierno central tiene unas responsabilidades en la macropolítica y asignación presupuestal y el gobierno local en los asuntos propios del desarrollo regional y humano.

---

3 Jesús Glay Mejía. 2017. “Buenaventura: ¿Hacia dónde va? ¿Desarrollo o frustración?”. Febrero.



Foto: Augusto Gallo.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE PROPIEDAD COLECTIVA Y AMENAZA DE ECONOMÍAS ILEGALES

María Alejandra Vélez

**E**n este texto haré unas breves reflexiones a partir de los documentos de Álvaro Arroyo, Kenny Riascos y Víctor Vidal y Jhon Reina, con el objetivo de aportar a la discusión sobre los retos de Buenaventura en el posconflicto alrededor de tres ejes fundamentales: el ordenamiento del territorio, lo productivo y lo ambiental. Estos comentarios se nutren de la investigación que vengo adelantando sobre el impacto de la ley 70 de 1993 en las comunidades del Pacífico (Vélez, 2009; Vélez, 2011; Peña et al., 2017) y del trabajo que actualmente estoy realizando con algunos consejos comunitarios de Buenaventura.

Estos comentarios están contextualizados, además, en el momento único que vive Buenaventura y que bien recoge Víctor Vidal en su documento. La ciudad y los movimientos sociales aún celebran el triunfo del comité cívico del paro y los acuerdos que hoy se materializan en la ley 1872 de 2017 por medio de la cual, entre otras cosas, se crea el fondo (Fonbuenaventura) para financiar el desarrollo integral del Distrito Especial de Buenaventura. Esta es,

sin duda, una gran oportunidad para resolver varios de los retos que planteo en este documento.

## Ciudad-Rural<sup>1</sup>

Buenaventura urbana no se puede concebir sin lo rural. Como dice Álvaro Arroyo en su documento, aunque la población está concentrada en el casco urbano, el 98% de su territorio es rural, hoy titulado en su mayoría como propiedad colectiva de comunidades negras bajo la autoridad de los consejos comunitarios. Este contexto plantea un reto adicional para Buenaventura, pues no hay desarrollo jurídico sobre cómo se articulan los instrumentos y el marco jurídico para el ordenamiento del territorio en contextos de propiedad colectiva. Es necesario tender puentes con la legislación actual y en particular con el marco de actuación para los municipios, ley 388 de 1997, por la cual se crean los planes de ordenamiento territorial, y con el decreto 3600 de 2007 (compilado en el decreto 1077 de 2015), en el que se dan los lineamientos para la reglamentación del suelo rural. Esta articulación entre el marco jurídico para el ordenamiento y la ley 70 permitirá resolver preguntas difíciles tales como ¿hacia dónde y bajo qué parámetros puede crecer Buenaventura en un contexto de propiedad colectiva?

Adicionalmente, es necesario articular el marco jurídico para el ordenamiento territorial con lo estipulado en la ley 1617 de 2013 referente a la estructura, organización y funcionamiento de los distritos especiales, y en particular al caso del “Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura” (todos estos adjetivos incluidos en la ley).

En este punto, conviene resaltar y estudiar la propuesta del comité del paro, que discute Álvaro Arroyo en su documento, sobre la posibilidad de implementar la figura de alcaldes locales en la zona rural. Aunque no es cla-

---

<sup>1</sup> Agradezco a Catalina Villegas y a Juan Felipe Pinilla, con quienes discutí estas ideas y me ayudaron a precisar algunos de los conceptos jurídicos que discuto en este documento.

ro aún cómo podría ser la interacción de esta nueva figura con los consejos comunitarios y sus juntas, esta propuesta quizá podría contribuir a resolver algunos vacíos que tienen hoy los consejos comunitarios: 1) no son entidad territorial como los resguardos de comunidades indígenas y, por tanto, no reciben transferencias de la nación. Es decir, no tienen recursos propios para ejercer como autoridad en el territorio; 2) su gobernanza local es muy heterogénea y no todas las juntas tienen la misma capacidad ni ejercen las mismas funciones.

Finalmente, estos elementos del ordenamiento se deben articular con los programas de desarrollo con enfoque territorial reglamentados en el decreto 833 de 2017, los cuales, si bien son la herramienta para implementar el punto 1 del Acuerdo de paz sobre la reforma rural integral, no se circunscriben únicamente al ámbito rural, pues tienen un enfoque territorial.

Al articular todos estos instrumentos es importante considerar que las divisiones y las categorías urbano/rural sirven solo para ordenar el territorio y tomar acciones diferenciales sobre sus usos. El territorio es un continuo que involucra lo urbano y lo rural; por tanto, ninguno se puede planificar de manera aislada. Este diálogo debe estar presente en el ordenamiento de Buenaventura.

La mesa normativa del paro cívico, quienes están trabajando en la reglamentación de ley 70 (lo cual no puede esperar otros veinte años), y los ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, del Interior y el de Ambiente tienen aquí un trabajo importante y difícil por desarrollar.

### Amenaza de las economías ilegales

Los documentos de Álvaro Arroyo y Kenny Riascos abordan una preocupación que comparto sobre una economía portuaria excluyente a espaldas de la comunidad y la amenaza de megaproyectos (incluyendo turísticos) que no consideran ni la economía comunitaria ni la local. Es una dinámica que sin duda debe cambiar para lograr una economía incluyente. Sin embargo,

solo mencionan los retos de la economía ilegal que amenaza a Buenaventura. La minería ilegal y el avance de los cultivos ilícitos en la región Pacífica no pueden estar ausentes de la agenda local y se necesitan propuestas concretas para responder a estos problemas, que además alimentan la violencia rural y urbana.

En este contexto, quisiera hacer dos reflexiones:

1. Los consejos comunitarios con vocación minera deben buscar la declaración de las zonas mineras de comunidades negras (que les otorga el derecho de prelación para la obtención de títulos mineros) y retomar la gobernanza sobre los recursos mineros en sus territorios.
2. La expansión de cultivos ilícitos en el sur y norte del Pacífico tiene rodeada a Buenaventura, como lo demuestran los datos y mapas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) de 2017<sup>2</sup>. Cabe preguntarse si es cuestión de tiempo para que estos cultivos se expandan a la zona rural de Buenaventura y qué lo está deteniendo: 1) ¿la presencia del estado?; 2) ¿la presencia de alternativas productivas consolidadas?; 3) ¿o la resistencia comunitaria? Yo pensaría que es esta última, pero esta resistencia seguramente no será suficiente si no se resuelven 1) y 2) de manera contundente (Lobo y Vélez, 2017). La presencia del estado es la promesa del posconflicto y las alternativas productivas sostenibles son el gran reto del plan de desarrollo y los programas de cooperación en la región.

En este punto es importante resaltar algunos esfuerzos y apuestas por fortalecer los proyectos productivos de la zona, como el programa de Pequeñas donaciones del PNUD-GEF<sup>3</sup>, que está financiando veintiún proyectos en Buenaventura-rural: diecisiete con comunidades negras y cuatro con cabil-

---

2 Disponible en [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf). Recuperado el 24 de enero de 2018.

3 Más información en [http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/environment\\_and\\_energy/PPD.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/environment_and_energy/PPD.html). Recuperado el 24 de enero de 2018.

dos indígenas (tabla 1). Quisiera resaltar que cinco de estos proyectos están enfocados al ecoturismo comunitario con gran potencial en la zona, destacándose la experiencia pionera de Ecomanglar del Consejo Comunitario de la Plata Bahía Malaga con un portafolio de servicios etnoturísticos<sup>4</sup>. El apoyo a estos proyectos en la zona rural no puede detenerse cuando finalice este programa implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es necesario articular estos proyectos a los planes de desarrollo de la ciudad para seguirlos potenciando.

Tabla 1. Tipo y número de proyectos

Categoría	# de proyectos
Cultivos	3
Pesca	2
Ganadería	1
Ecoturismo	5
Biocomercio	2
Conservación del medio ambiente	8
Total	21

Fuente: elaboración propia con datos del PNUD.

## Herramientas de conservación

La interacción urbana-rural debe utilizar las herramientas actuales para potenciar la conservación de los recursos naturales. Instrumentos como los pagos por servicios ambientales contemplados en el decreto ley 870 de 2017 podrían ser financiados con recursos de la empresa privada mediante las compensaciones ambientales, además de los recursos públicos destinados para tal fin. El puerto puede resolver sus deudas ambientales por este camino y apoyar la conservación de los bosques de Buenaventura, amenazados hoy por las economías ilícitas. La baja densidad de población en la zona rural de Buenaventura permite que la conservación de los bosques sea un camino viable que deberíamos aprovechar.

4 Más información en: <http://ecomanglar.org/>. Recuperado el 24 de enero de 2018. Y Lobo, et al. 2016.

## Referencias

- LOBO, I. D., VÉLEZ, M. A. Y S. PUERTO. 2016. "Leadership, entrepreneurship and collective action: A case study from the Colombian Pacific Region". *International Journal of the Commons*. 10 (2). doi: <http://doi.org/10.18352/ijc.640>
- LOBO, I. Y M. A. VÉLEZ. 2017. "Challenges of Organized Community Resistance in the Context of Illicit Economies and Drug War Policies: Lessons from Colombia". Documento de trabajo.
- PEÑA, X., M. A. VÉLEZ, J. C. CÁRDENAS, N. PERDOMO Y C. MATAJIRA. 2017. "Collective Property Leads to Household Investments: Lessons From Land Titling in Afro-Colombian Communities". *World Development*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.025>.
- VÉLEZ, M. A. 2009. "Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano". *Revista de Estudios Sociales*. 32.
- . 2011. "Collective Titling and the Process of Institution Building: The New Common Property Regime in the Colombian Pacific". *Human Ecology*. 39 (2).

# HACIA UN IDEARIO DE EDUCACIÓN PARA LA PAZ, EL POSCONFLICTO Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEMOCRÁTICA EN EL TERRITORIO DESDE LAS PROTESTAS BONAVERENSES

Félix Suárez Reyes

(...) Buenaventura es la mina  
más rica de la nación,  
porque produce por día  
muy cerquita del millón.

Los millones que produce  
se van para el interior,  
para que allí se los gocen  
y vivan más y mejor.

Es de malas nuestro pueblo  
está sin luz y sin agua,  
y todo el que viene a verlo  
promete y no cumple nada.

Siempre viene un Ministro  
a ver nuestra situación  
y jura por Jesucristo  
que le dará solución (...).

Margarita Hurtado,  
aportes del poema  
“Los millones que produce Buenaventura y su suerte”, junio de 1961.

Luego de una lectura enriquecedora de los documentos de Kenny Riascos, Álvaro Arroyo, el padre Jhon Reina y Víctor Vidal, es posible afirmar que el conflicto armado en Colombia no se puede desligar de una de las causas subyacentes, su magnitud. Y que una de sus principales consecuencias se relaciona con la educación y el compromiso social de trabajar para generar cambios significativos en niños, niñas, jóvenes y adolescentes, que se convirtieron en blancos sistemáticos de ese conflicto. Ya que garantizar el acceso a la educación, y la permanencia, es fundamental para protegerlos para que no caigan en el riesgo de incursionar en las filas de los grupos armados al margen de la ley o las guerrillas.

Considero que la educación en un país que atraviesa el conflicto contribuye a crear cultura de paz, con resultados positivos. Los conflictos violentos están destruyendo por completo, en todo el mundo, las posibilidades de una educación que puede matizar los conflictos, fomentando la intolerancia, los prejuicios y las injusticias. Según la Sexta nota de seguimiento del sistema de alertas tempranas de Acnur (enero de 2014), las fronteras invisibles controladas por actores armados que imponen restricciones a la movilidad causaron en 2013 la deserción escolar de 7.879 alumnos: 1.850 en zonas rurales y 6.029 en contexto urbano. Los maestros también se encuentran en riesgo, debido a amenazas y extorsiones por el rol de liderazgo que desempeñan en las escuelas y los barrios.

## ¿Por qué y para qué participo en este foro?

Agradezco la invitación de Gerardo Ardila para participar en este foro de Ciudad, sostenibilidad y posconflicto-Buenaventura, particularmente para comentar tres textos de nuestros compañeros Kenny Riascos, directora de Códhes Buenaventura (“El reto de construir paz en medio de un crecimiento industrial a espaldas de la comunidad”); Álvaro Javier Arroyo García, investigador independiente de Buenaventura (“Buenaventura. Ciudad rural con un puerto marítimo internacional sostenible en el posconflicto”); el padre Jhon Reina y Víctor Vidal, integrantes del Comité Ejecutivo del Paro Cívico de Buenaventura, textos que exponen la situación y diferentes aspectos de ciudad, en sus partes urbana y rural.

Como comentarista introduzco un asunto que en la lectura que hice no está muy tratado, una materia que a mí me interesa por lo que soy, por lo que he sido y por lo que quiero ser: la educación para el territorio, fundamental, como hemos logrado determinar. Y así como los comentaristas tendrán sus razones para no incluirla, presentamos a continuación, y a grandes rasgos, varios conceptos clave que tienen que ver con el conflicto, entendido como ¿para que la paz?, y ¿para qué el posconflicto?

Colombia como tal tiene y cuenta con un problema fundamental, la calidad de la educación para formar seres humanos de calidad y de fraternidad. De entrada, las políticas públicas colombianas son un gran error, las políticas públicas de inclusión, de género, de seguridad social, laboral, se caen y se quedan solo en discursos gubernamentales. En consecuencia, ¿cómo tener paz en Colombia? Y cómo transitar un posconflicto tranquilo, cuando sus políticas públicas generales fallan de entrada.

Una pregunta clave es qué ha pasado en Buenaventura en el reclamo por el incumplimiento de las políticas públicas, término que aparece solo al comienzo de los ochenta para el caso colombiano y de Latinoamérica. Una política pública tiene que ver con el mejoramiento de los servicios públicos de una sociedad determinada, de un estado, de una nación, inclusive de re-

giones. Y en la ciudad de Buenaventura las políticas públicas han estado marcadas constantemente, especialmente cuando desaparecen los servicios de calidad y cuando la ciudad se convierte en más urbana, en términos de las necesidades de los puertos. Se construyen entonces la infraestructura, los edificios, mientras la llegada tardía y escasa de la educación engrandece los problemas del Pacífico y aumenta la deserción en Buenaventura.

A Buenaventura la educación llegó entre los años treinta y cuarenta. Ahora bien, ¿qué se está enseñando?, es la mayor pregunta, prevaleciente casi durante los últimos sesenta años.

Lo cual puede verse en los reclamos del paro cívico de 1964, en los reclamos de la pelea aduanera en Buenaventura de 1972, en los reclamos de 1998 y ahora en 2017. Los problemas permanentes de la ciudad, sin resolver, son una constante: siempre estamos peleando por el agua, por la educación, por la salud, por el empleo, por la seguridad, por la vivienda, todos son motivos permanentes, no se resuelven. Es por esto que adquiere mayor importancia la propuesta de desarrollo, ese Conpes social, que es prácticamente el fondo FonBuenaventura, un Conpes social que ha braveado al estado, que lo ha desafiado a atender a Buenaventura como una ciudad emergente, internacionalizada, pero también como una ciudad sostenible y sustentable que desea mejorar la calidad de vida de sus habitantes, que lo exige y lo ha peleado. Este documento muestra que esta pelea fue la mayor y que obtuvo mejores resultados que las otras, y la historia preguntará ¿qué paso esta vez? Estos años 64, 72, 98, 2017 los he denominado “Buenaventura en puja”, y en puja de empujar y que sube la marea para discutir y pelear por los derechos que tenemos acá como ciudad-puerto importante en la región Pacífica.

En este sentido, la pelea más grande está dentro de la ciudad misma, cómo participamos democráticamente para elegir y a quiénes elegimos para que nos gobiernen, y qué resultados evaluamos de nuestros gobernantes. Aquí hay una gran debilidad, cuando participamos en las elecciones, a quiénes escogemos y cómo los escogemos y además cómo evaluamos los resultados del desempeño de esos gobernantes. Y es repetitivo el que seguimos cayendo en un error, pues al terminar cada periodo de gobierno la ciudad no mejora, la

región Pacífica no mejora y la participación democrática, que es voluntaria, sigue consistiendo en decidir por este o por aquel. Pero la ciudad no mejora y las políticas públicas se quedan de nuevo en el papel.

Aparece entonces de nuevo el conflicto, resultado del incumplimiento estatal de las políticas públicas, que lleva a sufrir más a los habitantes de los campos y las ciudades marginadas del poder estatal. Buenaventura es el mejor ejemplo, muchos reclamamos, otros no, pero la ciudad mejora a cuenta gotas. En los momentos del paro cívico aparecen dos poemas de Margarita Hurtado que reflejan la situación sociohistórica y económica de la ciudad puerto ruralizante.

(...) Primera vez en mi Vida  
que he podido presenciar  
un paro en Buenaventura  
firme, constante y formal.

El pueblo paró los bancos  
carreteras y oficinas  
los talleres, los estancos  
y motores de gasolina.

Pulqueria Ruiz en su discurso  
también nos dio a conocer  
que hasta el mismo Jesucristo  
estaba firme y de pie.

Ninguno de los Presidentes  
que han asumido el poder  
le han dado a Buenaventura  
lo que puede merecer.

Todos han hecho promesas  
“Para este pueblo diez millones”  
y siempre Buenaventura  
como barco sin timón.

Queremos televisora,  
agua y alcantarillado  
y saquen la gasolina  
diez millas al otro lado.

Y también se necesita  
un buen colegio de niños,  
escuelas para primaria  
y una casa de turismo.

Los que componían la junta  
los vamos a felicitar,  
pues esta será la forma  
de este pueblo progresar.

Al arribar los ministros  
el pueblo se fue agitando  
por qué no caber el sitio  
donde los estaban esperando.

La delegación que vino  
mandada de Bogotá,  
dejó firmado los puntos  
quién sabe si cumplirá.

Primera vez en mi vida  
que se canta esta victoria  
de un paro en Buenaventura  
para pasarlo a la historia,  
pues esta será la forma  
de este pueblo progresar.

Si no nos cumple el Gobierno  
con lo que ha prometido,  
el pueblo sigue parando  
hasta que sea atendido.

El paro en Buenaventura  
no tendrá punto final,  
si no resuelve los problemas  
el Gobierno Nacional (...).

Margarita Hurtado,  
aportes del poema  
“El paro en Buenaventura”, junio de 1965.

Estos poemas nos hacen dar cuenta de que el movimiento hacia el bienestar de la ciudad se había quedado trancado desde la época de los sesentas. Los poemas fueron escritos hacia 1961 y 1965, al leerlos nos damos cuenta que después de cincuenta años la situación del bienestar (mal estar) en Buenaventura es casi la misma, y que incluso empeoró más cuando empezaron a privatizarse las empresas de Buenaventura, no solo municipales sino departamentales como Acuavalle, y nacionales como Puertos de Colombia. Se empezó así a importar mano de obra “calificada”, y es allí, precisamente, donde la educación para el Pacífico y en Buenaventura falla, es donde la educación por parte del estado hacia nosotros falla.

Por eso, ¿cómo vamos a tener paz cuando no estamos preparados ni nos hemos estado preparando para la paz? Es posible preguntar entonces en qué institución educativa de Buenaventura y la región Pacífica se han introducido los elementos clave para la cátedra de paz, para discutir aunque sea en clases desde lo teórico sobre la paz. ¿Cuándo se discute eso? Y eso, ¿cómo se come? ¿Cómo enfrentamos la paz desde la escuela? ¿Desde la academia? ¿Desde las universidades? Cuando solo cumplimos con un requisito del Ministerio de Educación Nacional de hacernos un plan o un proyecto de cátedra de paz y se guardan en los escritorios de los directivos y de algunos docentes. Y cuándo podremos tener una escuela saludable y pacífica con todo lo que sucede fuera de las escuelas, que es un conjunto de formas de violencia. Hay que hacer pues una reflexión acerca de cuál es el ideario de educación para la paz y el posconflicto.

Lo más importante que debemos tener en cuenta aquí es que para tener una educación de calidad, debemos mejorar las políticas públicas para que la ciudad sea mejor, más consecuente, más respetuosa, más amable, y los docentes o los estudiantes no lleguen cargados de violencia, de vestigios y rezagos de violencia.

Actualmente, si las niñas y los niños que llegan a las aulas lo hacen sin comer, si los docentes tienen deudas, si el educador está buscando otras cosas, si el padre de familia tiene en mente que sus hijos van o no a clases. ¿Cómo idearnos así una educación para la paz y el posconflicto? En ese sentido avanzaríamos, sí y solo sí, las políticas públicas del país cumplen con su obligación de atender una necesidad específica de la gente. No es más. Una vez atendidos los problemas de vivienda, seguridad, de servicios públicos, de alimentación, estabilidad laboral inclusive, al aula se llega en medio de un buen entorno, de tranquilidad, y los tiempos cambian. Y así quizá las situaciones de violencia cambian, progresivamente.

Todo lo cual es más difícil ahora que en los tiempos de los años sesenta o setenta, cuando los profesores llegábamos más tranquilos a las clases, llegábamos más y con menos problemas. Ahora, un *pelao* llega a la universidad, por ejemplo a la Universidad del Pacífico, con la dificultad de no haber podido pagar su matrícula, que vale \$150.000. Es posible incluso que este estudiante llegue a pie, y de pronto con hambre. Las malas condiciones que van avanzando con el tiempo incrementan las dificultades sociales. Así pues, a la escuela también la afectan todos estos problemas, y allí no incluimos los planes.

Por todo esto, y otras razones que no es del caso exponer, la educación en el territorio debe revisar varios aspectos que quiero traer a colación: fundamentalmente, debe actualizar a los docentes para una época de glocalidad, una época global y específica de la región Pacífica y de Buenaventura de manera especial. Debemos conocer ahora los contratos pedagógicos y didácticos que responden a cómo aprender y enseñar desde el territorio y viceversa, formar a los estudiantes de Buenaventura y el Pacífico para que puedan em-

plearlos: de lo contrario se nos cae la política; debemos incluir también la publicación internacional, las lenguas, el emprendimiento y el empresarismo. Asimismo, el manejo de las ciencias y las tecnologías de la comunicación que permita estar conectados con el mundo. Finalmente, participar de manera activa en las ciencias en el mundo y en los nuevos universos laborales.

Termino esta parte diciendo que el producto de los paros cívicos de Buenaventura que he señalado aquí, se ha ido viendo muy lentamente. Ahora bien, quiero resaltar que a la Universidad del Pacífico le ha ido muy bien con los acuerdos logrados luego del paro cívico de 2017, lo mismo que con el trabajo que se hizo en la ciudad para la Universidad. Primero, porque el plan de mejoramiento representaba varias amenazas para nosotros; y segundo porque la herencia de las leyes 70 de 1993, 65 de 1988 y el Fondo de Buenaventura va a ser muy significativa para la Universidad del Pacífico. En ese sentido, vamos a seguir trabajando un ideario de educación superior, básica y media para toda la región que va a ser liderado por la Universidad y va a permitir que la ciudad y la región tengan más y mejores egresados, especialmente en cuanto a su condición humana y valores propios de Buenaventura y el Pacífico.

### **La educación, la paz y el posconflicto en Buenaventura: urbanización y ruralización**

La dinámica de violencia, aunada al crecimiento económico y el rápido desarrollo del puerto más importante del Pacífico colombiano, afectan principalmente a la infancia y la juventud en la medida en que los ubica en medio de disputas entre diferentes grupos armados por el control territorial de algunos corredores estratégicos.

#### **La educación como medio de solución del conflicto**

La violencia afecta a la educación en múltiples niveles: perjudica a los estudiantes, a los profesores, a los colegios y al sistema educativo en general. Hay claros beneficios para los estudiantes que viven en zonas de conflicto relacio-

nados con la educación. Asistir a la escuela les proporciona una oportunidad para expresarse libremente e interactuar con otros niños. Asistir a un colegio o institución educativa contribuye al desarrollo de habilidades de resolución de problemas y puede ayudar a proteger a los estudiantes contra la explotación, el secuestro y el reclutamiento forzado. Es razonable pensar que la educación de calidad en un país como Colombia debe tener tres condiciones: estar blindada de los violentos, garantizada por el monopolio de la fuerza en manos del estado; responder a las necesidades económicas del país; y contar con un alto contenido dirigido a cultivar valores políticos, como la tolerancia, que fortalezcan la ética civil que hará sostenible la paz en Colombia.

## Buenaventura y los paros cívicos

El municipio de Buenaventura, a pesar de los numerosos actos sectoriales y gremiales de protestas, entre los que se cuentan las manifestaciones de los estudiantes del Colegio Pascual de Andagoya, en otros tiempos; las de los trabajadores de la liquidada Puertos de Colombia en épocas de negociaciones de pliegos; las del sector de los pescadores por carecer del servicio del Seguro Social; las de los ferroviarios, por injusticias salariales, y las de los maestros, taxistas, pensionados, trabajadores del sector salud. A pesar de estas luchas, el municipio solo registra en su historial tres paros de carácter cívico: los que se realizaron en 1964, en 1998 y el que se inició el 16 de mayo de 2017<sup>1</sup>.

### Paro cívico de 1964

El origen de este paro, que tuvo lugar entre el 9 y el 12 de noviembre de 1964, fue la falta de instalaciones educativas ante la gran cantidad de jóvenes que año tras año se quedaban sin ingresar a la educación básica formal.

Los dirigentes en aquel entonces fueron Óscar Castro Gutiérrez, Luis Claros, Jorge Gutiérrez y Marcos Vanin, quienes apoyados por los padres de

familia iniciaron la protesta. El alcalde era Hernando Arango Arango, quien dos días antes, el 7 de noviembre, había asumido el cargo ante el gobernador del Valle, Humberto González Narváez. El presidente aquel año era Guillermo León Valencia (1962-1966). Se iniciaron entonces las gestiones definitivas para implementar el Plan Buenaventura, con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, que concedió un crédito por 200 millones de pesos. Durante esta movilización ciudadana se generaron pérdidas por diez millones de pesos.

### Paro cívico de 1998

El segundo paro cívico de la comunidad de Buenaventura se inició el lunes 23 de febrero y culminó el sábado 28 del mismo mes<sup>2</sup>. Entonces el alcalde era Freddy Fernando Salas, el gobernador del departamento del Valle Gustavo Álvarez Gardeazábal y el presidente de la república Ernesto Samper (1994-1998).

Ese lunes de febrero, los directivos del sindicato de trabajadores del municipio, en cese de actividades desde el viernes anterior, convocaron a una reunión en la plazoleta del Centro Administrativo Municipal para dar inicio a una marcha de protesta por las calles de la ciudad. Ya en el puente del Piñal se decidió que la toma sería permanente, vinculándose los dirigentes que venían promoviendo la realización de un paro cívico en Buenaventura, apoyado por unas cuarenta y cinco organizaciones entre comunitarias y sindicales.

### Paro cívico de 2017

Desde el 16 de mayo se empezó a llevar a cabo el paro cívico en Buenaventura, que aglutinó a varias organizaciones sociales y a las iglesias, para exigir al gobierno nacional las soluciones pertinentes acerca de las problemáticas sociales vividas por la población.

---

2 Diego Calero Sánchez, director del semanario *El Puerto*.

Es verdad que la situación de Buenaventura requiere de la intervención inmediata del estado: el índice de desempleo es de 62%, el empleo informal 90,3%, la pobreza 91% en la zona rural y 64% en la zona urbana, de los 407.539 habitantes 162.512 son víctimas del conflicto armado (reconocidas por la Unidad para las Víctimas), el déficit de vivienda es del 54%, las necesidades básicas insatisfechas de personas pobres de 36%, tres veces mayor que en la ciudad de Cali, la oferta pública en salud de mediana y alta complejidad inexistente, buena parte de las cuencas hidrográficas están contaminadas con mercurio u otros metales por minería y otras actividades, hay programados desalojos territoriales, y la vida comunitaria en el territorio está controlada por parte de actores armados ilegales.

El olvido en que el estado ha tenido a la mayor parte de la población de Buenaventura fue la mayor causa del paro cívico y de otras manifestaciones que los bonaverenses han venido realizando como manera de oponerse a esa situación. Las demandas incluían el aumento en la cobertura de prevención y atención en salud de baja, media y alta complejidad y medicina tradicional; recuperación y conservación de cuencas y otros ecosistemas estratégicos degradados; cobertura, calidad y pertinencia de la educación básica, media, técnica y universitaria; fortalecimiento y promoción masiva de las prácticas culturales, recreativas y deportivas; saneamiento básico e infraestructura y operación pública y comunitaria de los servicios públicos domiciliarios; acceso a la justicia y reparación a las víctimas individuales y colectivas; ordenamiento del territorio como hábitat para la vida y el bienestar colectivo, con reparación y nuevas viviendas para las familias; fortalecimiento de la producción local y regional; además de otras medidas económicas, jurídicas y políticas que garanticen la generación de empleos dignos y los ingresos requeridos por las familias.

La realización de este paro cívico en medio de la semana de la afrocolombianidad es de gran importancia, pues la afrocolombianidad no es otra cosa que la contribución extraordinaria del pueblo afrocolombiano desde 1510 hasta hoy al proceso de fundación, construcción y protagonismo de la nacionalidad y todas las esferas de la sociedad colombiana. Así que cuando en Bue-

naventura se desarrolla el paro cívico con el lema “Vivir con dignidad y en paz en el territorio”, se están viviendo las aspiraciones de la afrocolombianidad: la lucha por la libertad, la vida digna y el derecho del pueblo afrobonaverense.

## Conclusiones

La mayor parte de los jóvenes que se gradúan de los colegios en los municipios de la costa Pacífica colombiana se ven afectados por la falta de estudios, el desempleo y la pobreza, y en otros casos ingresan a bandas delincuenciales o grupos armados. Es necesario entonces llevar a y ampliar en estas comunidades la cobertura educativa, desconcentrar la oferta, garantizando no solo programas y educación de calidad, sino también la permanencia. Para esto, la universidad debe adelantar un trabajo serio y minucioso para alcanzar las condiciones que le permitan ofertar programas académicos en estos municipios.

La educación es la única herramienta que permite al ser humano mejorar su calidad de vida a lo largo de los años, así como las condiciones del grupo familiar, al ser un instrumento para generar empleo-subsistencia, acabar con la pobreza extrema, mejorar la seguridad alimentaria y brindar mayores índices de bienestar y oportunidades.

Es urgente el cumplimiento de las políticas para lograr el acceso, la permanencia, cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia en las instituciones de educación superior, para el crecimiento en las oportunidades laborales, la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida y cerrar las brechas sociales. Debemos asumir el papel que nos corresponde y la responsabilidad con la población, construyendo el futuro del país, transformando la cultura, y reconciliándonos.

(...) ¡Pobre Buenaventura!  
nuestra tierra tan querida  
nació con la desventura  
de morir pa' que otros vivan.

Señores del interior  
los que viven de esta vaca,  
denle un “pasto” mejor  
que se les muere de flaca.

También se acaban las minas  
cuando se pierde el filón  
y este puerto es vitamina  
que alimenta a la nación.  
De aquí sale plata en bruto  
cada día un millón,  
no hay escuelas ni acueducto  
todo val pal interior (...).

Margarita Hurtado,  
aportes del poema

“Los millones que produce Buenaventura y su suerte”, junio de 1961.

(...) Primera vez en mi vida  
que se canta esta victoria  
de un paro en Buenaventura  
para pasarlo a la historia,  
pues esta será la forma  
de este pueblo progresar.

Si no nos cumple el Gobierno  
con lo que ha prometido,  
el pueblo sigue parando  
hasta que sea atendido.

El paro en Buenaventura  
no tendrá punto final,  
si no resuelve los problemas  
el Gobierno Nacional (...).

Margarita Hurtado,  
aportes del poema  
“El paro en Buenaventura”, junio de 1965.

## Bibliografía

- BANCO DE LA REPÚBLICA. 1992. “La minería del oro y su mercado: evolución reciente y perspectivas”. *Revista del Banco de la República*. 67.
- COMITÉ MUNICIPAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO. 2010.
- CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN. 2006. Lineamientos para la acreditación de programas académicos. Colombia.
- MALAGÓN, LUIS ALBERTO. 2005. *Universidad y sociedad: pertinencia de la educación superior*. Cooperativa Editorial Magisterio. Bogotá.
- HURTADO C., MARGARITA. “La negra Margarita o la trovadora del Pacífico, 1918-1992”.
- SÁNCHEZ, FABIO, MARGARITA QUIRÓS, CARLOS REVERÓN Y ALBERTO RODRÍGUEZ. 2002. “Equidad social en el acceso y permanencia en la universidad pública determinantes y factores asociados”. *Documentos CEDE*. Versión electrónica. Universidad de los Andes. Bogotá.



## BUENAVENTURA: DOS VISIONES DEL TERRITORIO

Leyla Arroyo

**B**uen día. Le doy gracias a Dios por tener esta oportunidad de compartir los conocimientos, la sabiduría, la inteligencia de los que Él nos ha dotado y que es importante compartir porque no es para cada quien, sino para entregarla a los demás.

Me corresponde hacer comentarios con respecto a los documentos presentados por Kenny Riascos, Álvaro Arroyo y Víctor Vidal y Jhon Reina. Hay una tensión histórica entre la vida de los pobladores del Pacífico colombiano –con la intervención del estado colombiano– y la intervención del sector privado. Esa tensión histórica sigue vigente y ha sido parte de lo que motivó y ha motivado las distintas movilizaciones sociales y políticas de los pueblos de este lugar. Esa tensión tiene, entre otros, un fundamento: la visión del territorio que tenemos las comunidades y la visión que tiene el mercado. Para las comunidades el territorio es un espacio de múltiples formas de vida: además de contener la vida humana, también contiene la vida vegetal, la vida mineral, la vida hídrica, y como espacio de estas múltiples formas de vida planteamos, las comunidades, que el territorio está para ser usado, manejado, controlado y disfrutado por las generaciones presentes y futuras. Esta es una visión de territorio contrapuesta a una visión posterior, la visión del mercado, que lo

concibe como una despena de recursos naturales para el desarrollo y la acumulación del capital privado. En ese sentido se desconoce, se invisibiliza la existencia de los pobladores ancestrales y se desconocen las características naturales de los ecosistemas.

Desde ese planteamiento resalto una definición de principio que acordamos en 1995 organizaciones indígenas, regionales y nacionales con organizaciones negras, también regionales y nacionales, cuando planteamos, en Perico Negro, que el territorio región del Pacífico está poblado ancestralmente por pueblos étnicos, negros e indígenas que somos diversos culturalmente y que eso soporta esa visión cultural del territorio.

Pero además Buenaventura, ya no en el marco del Pacífico, sino de manera particular, es un centro natural indiscutible, está ahí, geográficamente está ahí, pero se constituyó además en un centro cultural del litoral Pacífico. Está construido en el marco de una estrecha e histórica interacción rural y urbana, lo que en el marco de la ley 70 se entiende como la relación campo-poblado. Pero en el desarrollo de las políticas públicas el estado colombiano no ve, no entiende, no asume ni pone en práctica esto. Y mucho menos el sector privado en el desarrollo de la inversión del capital.

Por otro lado, Buenaventura es un territorio étnico, como lo presentan los documentos que estoy comentado, mayoritariamente rural. O sea, no se puede pensar en la planificación de su territorio sin pensar en la zona rural, a pesar de que la mayor parte de la población esté concentrada en el 0,5% de la extensión del terreno. El error de separar lo rural de lo urbano ha sido histórico y somos nosotros, las dinámicas de los movimientos sociales, de los pueblos étnicos, de las comunidades en el Pacífico y particularmente de Buenaventura, quienes debemos hacer que la planificación territorial sea coherente con la realidad natural y cultural de esta región.

Buenaventura es también un centro nodal, un centro “bisagra” entre el litoral Pacífico y el interior del país, otro aspecto que se muestra en los documentos. Quiero subrayar una reflexión de Álvaro Arroyo, quien habla de Buenaventura como una ciudad rural; en este comentario amplíe el concepto

a ciudad-región del litoral Pacífico, y retomando lo planteado por Álvaro postulo “un solo territorio del litoral Pacífico, donde la ciudad de Buenaventura debe ser reflejo de la dinámica socioproductiva, económica y cultural de los espacios urbanos y rurales de la región”. Ni siquiera del Distrito, hoy tenemos la responsabilidad histórica de la región, del litoral Pacífico.

De los documentos resalto un planteamiento que me parece importante: controvierte la idea de que el rezago económico y social de la región del Pacífico está determinado por sus condiciones geográficas y naturales, por las condiciones endémicas, por las condiciones de pluviosidad y humedad, por las dificultades de comunicación, en el marco de las dinámicas de las mareas. Eso se controvierte mostrando que el rezago económico y social de la región del Pacífico, particularmente de Buenaventura, responde a las prácticas históricas de gobernabilidad que han sido excluyentes, racistas y extractivistas. Eso es lo que hay que combatir. Buenaventura es, como lo acabo de decir, el centro, la bisagra de la región del Pacífico con la zona del interior del país. Es un territorio étnico con unas condiciones históricas de exclusión social, de inequidades y desigualdades socioeconómicas que fueron y han seguido siendo agravadas por la dinámica del conflicto armado que aún no ha terminado, aun cuando confiamos esperanzadoramente que vamos hacia el fin del conflicto armado en este país.

Planteamos que no hay abandono estatal de la región del Pacífico. En la región del Pacífico el estado colombiano ha estado, ha tenido presencia siempre. Lo que hace que ese rezago económico exista históricamente y persista en la actualidad es que esa presencia ha estado más en función del servicio a las dinámicas del capital y mayormente, en las últimas décadas, del comercio internacional. No es cierto que en el Pacífico haya abandono estatal, lo que ha sucedido es que la dirección, el propósito de la presencia estatal no han sido los pobladores y el territorio. Por eso la visión del territorio como despensa de recursos naturales está a favor de una economía, especialmente a favor del capital privado.

La diversidad cultural de los pueblos étnicos y la diversidad natural de la región, expresadas en los ecosistemas de manglar, en las cuencas hidrográ-

ficas que caracterizan al Pacífico y a Buenaventura, deben ser determinantes, deben ser *las* determinantes en la planificación territorial de la ciudad y en la implementación de los megaproyectos, de manera que garanticen efectivamente la sostenibilidad ambiental, sociocultural y productiva de la población local y regional. Buenaventura no podrá pensarse en sí misma, tiene que pensarse como Distrito, pero aun ahí se queda corta, tiene que pensarse como ciudad-región. En ese ejercicio de pensar a Buenaventura como ciudad-región hay que tener en cuenta todos los factores que intervienen en ella, que hacen parte de ella, que la constituyen. Entre los actores es importante reconocer que por las características de la población, del poblamiento regional por parte de grupos y pueblos étnicos, tenemos territorios ancestrales que (en el caso de Buenaventura y del conjunto del litoral Pacífico) ya están titulados colectivamente y que tienen un régimen especial de uso, manejo y administración del territorio.

El gobierno distrital o el gobierno nacional no pueden pensar la planificación del territorio sin tener en cuenta los gobiernos propios de los pueblos étnicos que hacemos este territorio, que lo constituimos y construimos. Eso implica que una de las acciones urgentes de iniciar y desarrollar son ejercicios de cogobernabilidad, cogobierno entre los gobiernos distrital, municipal y nacional con los gobiernos propios de los pueblos étnicos que somos los pobladores ancestrales de esta región. Adicionalmente a ese proceso de cogobernabilidad estoy hablando entre gobiernos, entre ese grupo del cabildo indígena que representa a ese pueblo étnico, que tiene un gobierno propio, horizontalmente cogobernando junto con el alcalde distrital, cogobernando con los secretarios de despacho, porque son gobiernos al igual que los pueblos negros.

El otro elemento es –y esto tiene relación directa con el sector privado– cambiar la ecuación actual en materia de costos y beneficios; cuando se planifica el desarrollo desde el sector privado hay necesidad de reducir la rentabilidad económica de las actividades portuarias. Hay que asumir eso como una necesidad y un requerimiento en el Pacífico, para garantizar la sostenibilidad ambiental, cultural y productiva de Buenaventura y del litoral Pacífico. Por ejemplo, la construcción de la vía alterna tendría que haberse

hecho como se había planificado desde sus inicios, por fuera de Buenaventura. Pero por la ecuación del costo-beneficio se hizo por dentro, para aumentar la rentabilidad económica de la actividad portuaria. Reitero que un punto importante es que la rentabilidad portuaria no debe ser el objetivo y se debe reducir. Dejo claro, no estoy diciendo que debe ir en pérdidas, digo que deben reducir dígitos, y que esa reducción de dígitos debe garantizar la sostenibilidad cultural, económica y ambiental de la región.

Adicionalmente, en la misma línea de lo portuario y tomando elementos de uno de los documentos, se plantea de manera expresa la necesidad de *fortalecer el distrito con sus gobiernos propios de los pueblos étnicos como autoridad portuaria para la política portuaria*. En este sentido, que el concepto de “distrito con sus gobiernos propios” sea vinculante para que el gobierno nacional, mediante los Conpes, determine qué se hace en este lugar en materia de política aeroportuaria.

Finalmente, uno de los elementos centrales de los paros cívicos de 1998 y 2017 tiene que ver con la extrañeza de lo público. Hay un propósito de retornar a lo público, es una falacia que lo público es ineficiente, lo que se deben cambiar son las prácticas dentro de lo público. Las mismas personas que están en lo público son las que están en lo privado. Tendrían que ser distintas para mostrar que lo uno no puede ser igual a lo otro. Si son los mismos, significa que la actitud y las prácticas, no el esquema público, son las ineficientes. En ese sentido, planteamos el incremento de los porcentajes de las acciones del sector público en las sociedades portuarias. Eso es empezar a retornar a lo público para garantizar la inversión de la rentabilidad de la actividad portuaria en otros sectores productivos y en sectores sociales como la educación, el saneamiento básico, la vivienda, entre otros. Por último, proponemos colectivizar y masificar la participación de los movimientos, de las dinámicas organizativas, en la comprensión de los acuerdos de los desarrollos legislativos y de las políticas públicas, tanto en su formulación como en su ejecución.

Quiero compartir y aportar dos aspectos que no encontré en los documentos: primero, es necesario hacer un proceso consciente de recuperación

de valores para contrarrestar las prácticas de corrupción metidas en los tuétanos del gobierno, pero también de nosotros en las comunidades, porque no es cierto que toda la plata de inversión, todos los recursos de inversión destinados a Buenaventura han sido robados desde afuera. También han sido invertidos de manera no ética. Muchos profesionales que han desarrollado procesos, por ejemplo, en el acueducto de Buenaventura, han sido de aquí, son coterráneos nuestros, son nuestros paisanos. Hicieron mal manejo de los recursos.

Entonces, algo ausente en los documentos y que considero necesario retomar y resaltar es la recuperación de valores. Y quiero dejarle en claro al gobierno, al sector público, pero también a nosotros mismos como comunidades, que ese flagelo está allá y acá, y debemos sacarlo de los dos lados, y que no seremos permisibles ni con los de adentro ni con los de afuera, lo cual garantiza sostenibilidad.

Lo segundo, la acción también debe garantizar que el Pacífico siga siendo “naturalmente” en términos de sus recursos naturales, en términos de la contribución al oxígeno del planeta. Pero que también siga siendo patrimonio cultural para la humanidad. Eso es una tarea de todos: los que hemos perdido identidad étnica y cultural, a recuperarla. Los que hemos perdido sentido de pertenencia, a recuperarlo. Los que hemos sentido miedo a exigir, a dejar el miedo. Porque ¡el pueblo no se rinde, carajo!, y Dios está con nosotros.

**AUTORES  
Y COMENTARISTAS**



## Autores

### ÓSCAR ARANGO GAVIRIA

Profesor de la Universidad Tecnológica de Pereira. Coordinador de la mesa Gobernabilidad y paz del Sistema Universitario Estatal (SUE) y de proyectos regionales del Sistema Universitario del Eje Cafetero (Sueje).

### GERARDO ARDILA CALDERÓN

Director del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia. Fue secretario de Planeación de Bogotá (2012-2015), director del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (2008-2012), miembro del Foro Nacional Ambiental y asesor de instituciones públicas internacionales en ambiente y desarrollo. En el campo de los estudios territoriales y ambientales ha publicado *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá* (2003), *Colombia: migración, transnacionalismo y desplazamiento* (2005), así como muchos artículos y capítulos de libros.

### ÁLVARO JAVIER ARROYO GARCÍA

Investigador independiente. Profesional en comercio exterior por la Universidad del Valle (Cali), con maestría en administración de negocios (MBA) por la Humboldt International University (Miami), y en gobierno por la Universidad Icesi (Cali). Fue coordinador de la Escuela de Economía Poder Pacífico de la Universidad de los Andes (Bogotá) y de la Corporación Manos Visibles. Entre

2016 y 2017 fue becario por Colombia del Programa transnacional para la democracia económica del Laboratorio de Innovación Comunitaria del MIT en Boston.

#### GUSTAVO ADOLFO CABRERA SILVA

Arquitecto por la Universidad de los Andes (Bogotá). Ha sido representante a la Cámara por Bogotá, asesor presidencial para la infraestructura nacional, asesor para la región amazónica y del viceministro de Comunicaciones. Alcalde de Puerto Rico (Caquetá), secretario de Planeación y de Infraestructura en el departamento del Caquetá. Gobernador encargado del Caquetá y alcalde encargado de Neiva. Vicerrector de la Universidad Surcolombiana. Presidente de las Academias de Historia de la Amazonia y Caquetá, del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, de Asociar y de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, Caquetá. Columnista de los periódicos *La Nación*, *Diario del Huila*, *Diario del Caquetá*, *El Colono del Sur*, de la revista *Evaluación* y del informativo virtual *Lente Regional*.

#### LEÓN FELIPE CUBILLOS QUINTERO

Licenciado en filosofía y letras por la Universidad de Caldas (Manizales), magister en sociología de la cultura por la Universidad Nacional de Colombia y PhD. en sociología del desarrollo por el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Freie Universität (Berlín). En la actualidad, director de la línea de investigación en estudios socioculturales y problemática ambiental [www.iespautp.tk](http://www.iespautp.tk). Ha sido docente-investigador de la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira, director del Departamento de Estudios Interdisciplinarios y del Doctorado de Ciencias Ambientales (2010-2013).

#### AARÓN ESPINOSA ESPINOSA

Economista. Profesor de la Facultad de Economía y Negocios e investigador del Laboratorio de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo (L+iD) de la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB).

### LUIS FERNANDO GAVIRIA TRUJILLO

Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP). Biólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Fue fundador y primer decano de la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira. Asimismo, presidente del Consejo Superior, asesor de la anterior rectoría y administrador ambiental *Honoris Causa* de la UTP. Se desempeñó como director de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y además fue viceministro del Medio Ambiente en el gobierno de Andrés Pastrana. Ha estado vinculado al sector de agroindustria, hidrocarburos y minería.

### MARY JURADO PALOMINO

Arquitecta con especialización en planeación urbana y rural por la Universidad del Valle, con posgrado en formulación y evaluación de proyectos por la Universidad de la Amazonia.

Es la vicepresidenta de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, Caquetá, y consultora de la diócesis de Florencia para comunidad católica. Ha participado en proyectos de construcción y dirección de obras en Cali. Asimismo, en la atención a víctimas del conflicto Cruz Roja-ECHO. Fue gerente de Cooviflorenia y directora del Banco Inmobiliario del municipio de Florencia.

### ROBERTO LIPPI

Politólogo. Desde 2016, coordinador de ONU-Habitat para los países andinos. Oficial de Programa del PNUD en Colombia (1997-2003); coordinador general de la Unidad de relaciones con los bancos multilaterales de desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia (2005-2008); oficial principal de Programa de la Unidad especial de apoyo a la reforma del estado e ICT para el desarrollo de la Presidencia del Consejo de Ministros de Italia (2008-2011); y experto principal de cooperación internacional en la Asociación Italiana de Municipios (Anci).

**MERCEDES MEJÍA LEUDO**

Ingeniera agrónoma con maestría en agroforestería por la Universidad de la Amazonia. Profesora del programa de ingeniería agroecológica de esa misma Universidad, adscrita a la Facultad de Ingeniería. Presidenta del capítulo Colombia de la Sociedad de Biodiversidad del Escudo Guayanés. Representante de la Universidad de la Amazonia ante la Mesa forestal del Caquetá y ante el Comité Departamental de Hidrocarburos.

**WILLIAM MOLINA CLAVIJO**

Arquitecto por la Universidad Nacional de Colombia. Participe en los seminarios Taller urbano regional y Patrones y alternativas urbanas. Consultor y constructor de diversos proyectos públicos y privados. Ha participado en concursos de la Sociedad Colombiana de Arquitectos. Presentó el proyecto Parque Amazónico a la Alcaldía de Florencia (Caquetá). Es miembro de Asociar y arquitecto independiente.

**ANDRÉS MAURICIO PERDOMO**

Alcalde de Florencia (Caquetá) por el partido Centro Democrático. Es ingeniero civil con una maestría en gerencia de la construcción. Hizo estudios sobre residuos sólidos en Suecia y Uganda. Tiene certificación como auditor interno de calidad para la gestión pública. Ha sido funcionario del Ministerio de Vivienda y Ecopetrol.

**ROBERTO RAMÍREZ MONTENEGRO**

Sociólogo egresado de la Universidad Nacional de Colombia con maestría en estudios sociales amazónicos de la Flacso, Ecuador. Profesor de sociología jurídica y contexto amazónico en la Facultad de Derecho de la Universidad de la Amazonia (Florencia); miembro del equipo académico, Oficina de Paz, de la misma institución, a la que ha estado vinculado desde 1984. Estudioso de la colonización y la conflictividad social en el piedemonte amazónico.

### JHON REINA RAMÍREZ

Nacido en Buenaventura, fue seminarista en los seminarios Mayor de San Pedro Apóstol (Cali) y Mayor María Inmaculada (Pereira). Sacerdote de la diócesis de Buenaventura, párroco de la parroquia La Milagrosa del barrio Transformación. Delegado del obispo al acompañamiento al paro cívico de Buenaventura, 2017.

### KENNY RIASCOS RENTERÍA

Profesional en gobierno y relaciones internacionales, estudiante de maestría en derechos humanos y democratización de la Universidad Externado de Colombia. Con experiencia en diálogos comunitarios, ha acompañado procesos de reparación colectiva, ejercicios de construcción de paz territorial y escenarios de participación de víctimas y grupos étnicos en la implementación de los instrumentos creados en el marco del Acuerdo de paz.

### JOSÉ GABRIEL RÍOS GALEANO

Economista agrícola con maestría en educación y desarrollo comunitario (USCO-Cinde). Profesor de la Universidad de la Amazonia, adscrito a la Facultad de Ciencias Agropecuarias. Integrante del grupo de investigación Gema, dedicado a los estudios de futuro y prospectiva. Fue coordinador en el Caquetá del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), secretario técnico del Comisión Amazónica de Ciencia y Tecnología, coordinador Codecit Caquetá y asesor metodológico de acreditación institucional de la Universidad de la Amazonia.

### JORGE ROJAS RODRÍGUEZ

Comunicador social-periodista, con estudios de maestría en relaciones internacionales con énfasis en seguridad. Fue fundador e investigador de Codhes. Se desempeñó como secretario privado, secretario general y secretario de Integración Social de Bogotá. Ha sido asesor de varias universidades y, en la actualidad, es asesor de la rectoría de la Universidad de Córdoba, en Montería. Es un líder político reconocido y precandidato a la Alcaldía de Bogotá.

### VÍCTOR HUGO VIDAL PIEDRAHÍTA

Nacido en Buenaventura de familia guapireña, es administrador de empresas por la Universidad del Valle y cuenta con un diplomado en pedagogía de la investigación y formación en derechos humanos. Facilitador de procesos de formación. Acompañante de organizaciones comunitarias. Miembro activo del Proceso de Comunidades Negras (PCN). Miembro y vocero del Comité Ejecutivo del paro cívico de Buenaventura, 2017.

## Comentaristas

### FABIO ARJONA

Director Ejecutivo de la Fundación Conservación Internacional.

### LEYLA ARROYO

Lideresa del Proceso de Comunidades Negras (PCN). Coordinadora de la Mesa de territorio, vivienda e infraestructura del paro cívico de Buenaventura, 2017.

### CARLOS ALFREDO CROSTHWAITE FERRO

Ingeniero civil por la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales. En la actualidad, concejal de Pereira por el Polo Democrático. Desde 1975 ha ocupado cargos en empresas y entidades públicas departamentales y municipales como jefe departamental de Obras Públicas de Risaralda, director seccional del Insfopal, gerente de la Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal y de la de Obras Sanitarias del Risaralda. Concejal de Pereira, diputado a la Asamblea de Risaralda, candidato a la alcaldía de Pereira por el Polo Democrático y columnista del periódico *La Tarde*.

### IVÁN FERNÁNDEZ LEFORT

Licenciado en ciencias políticas por la Universidad Complutense de Madrid y con maestrías sobre desarrollo y cooperación en la misma universidad, y

participación, poder y cambio social en el Institute of Development Studies (Brighton, Reino Unido). Es coordinador de la oficina territorial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para los departamentos de Caquetá y Huila. Ha sido profesor en universidades colombianas y españolas y consultor en PriceWaterhouseCoopers, el sector no gubernamental y en las organizaciones Ayuda en Acción y Movimiento por la Paz. Fue director de participación en la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá. Autor de artículos e investigaciones sobre desarrollo y participación ciudadana

#### ALEXANDER MICOLTA SABID

Economista. Especialista en finanzas con énfasis en finanzas internacionales. Máster en logística y comercio internacional; negocio y derecho marítimo y gestión portuaria; y en gobierno. Presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Buenaventura desde el 4 de mayo de 2012 a la fecha. Docente en áreas de finanzas, macroeconomía y microeconomía y pensamiento económico.

#### VÍCTOR MANUEL NEGRETE BARRERA

Investigador social y periodista. Participó, junto con Orlando Fals Borda, en la elaboración y aplicación de la metodología y concepción del proceso de Investigación Acción Participativa. Autor de libros, revistas, cartillas y videos, publica artículos y documentos en periódicos locales y nacionales y en seminarios virtuales. Fundador de la Academia de Historia de Córdoba, la Fundación del Sinú y el Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Sinú, en Montería. Coordinó la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro Nacional de Memoria Histórica en Córdoba.

Su área de trabajo es la región Urabá-Caribe conformada por los departamentos de Córdoba, Sucre y las zonas del bajo Cauca, Urabá antioqueño, bajo Atrato y sur de Bolívar.

**FIDEL PRIETO**

Médico general por la Escuela Latinoamericana de Medicina de La Habana. Es concejal de Florencia por el Polo Democrático Alternativo. Fue presidente del Consejo de Florencia, médico de planta en el Hospital Comunal las Malvinas y presidente del Sindicato de Trabajadores de la Salud Anthoc (Florencia) por tres años. Reconocido dirigente social, defensor de derechos humanos y del medio ambiente en el departamento del Caquetá.

**FÉLIX SUÁREZ REYES**

Es el rector de la Universidad del Pacífico (Buenaventura). Magíster en lingüística, con mención honorífica en pre y posgrado. Becario en el curso interamericano Participación e incidencia de los afrodescendientes en la Organización de los Estados Americanos (OEA-Global Rights, 2010). Miembro fundador de los equipos de los programas de formación docente en etnoeducación afrocolombiana y competencias ciudadanas adscritos al Centro de Estudios Pedagógicos de Avanzada (Cepa) y consultor Unesco-Iesalc. Participó en el proyecto *El lenguaje en Colombia: realidad lingüística de Colombia*, tomo I, editado por Academia Colombiana de la Lengua y el Instituto Caro y Cuervo en 2012. Autor de textos publicados en revistas indexadas.

**FRANCISCO A. URIBE GÓMEZ**

Ingeniero geólogo, magíster en desarrollo sostenible y medio ambiente. Jefe de la Oficina de Planeación de la Universidad Tecnológica de Pereira.

**MARÍA ALEJANDRA VÉLEZ**

Economista por la Universidad de los Andes y Ph.D. en economía de los recursos naturales por la Universidad de Massachusetts, Amherst. Profesora asociada del área de sostenibilidad socioambiental en la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes (Bogotá). Es investigadora senior de la red EfD-Colombia. Fue investigadora posdoctoral en CRED (Center for Research on Environmental Decisions) de la Universidad de Columbia (Nue-

va York) y profesora visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad de Duke, Durham. Ha publicado en revistas científicas nacionales e internacionales.

