

## EL ESPEJO NEGRO DE LA COTIDIANIDAD II (EL CRECIMIENTO URBANO EN AMERICA LATINA)

*Jorge Isaac Ramírez Echeverri \**

"A un señor le cortaron la cabeza, pero como después estalló una huelga y no pudieron enterrarlo, este señor tuvo que seguir viviendo sin cabeza y arreglárselas bien o mal".

*Julio Cortázar (Acefalia)*

En el siguiente texto trataremos algunas caracterizaciones sobre el proceso de crecimiento urbano en América Latina, examinadas de manera muy general, dado que, el fenómeno urbano en América Latina ha sido tratado en forma tan estrechamente ligada a la ideología de la modernización que su análisis requiere de una previa ordenación de los temas básicos que lo constituyen y un intento de este orden es el que nos proponemos en futuras investigaciones. Por el momento trataremos de señalar el proceso de urbanización y la producción de formas espaciales en América Latina para desembocar finalmente en un recorrido sobre algunos planteamientos realizados sobre la problemática urbana en Colombia.

Las formaciones sociales latinoamericanas nacieron bajo el signo de la dependencia colonial, en sus variantes española y por-

---

\* Antropólogo de la Universidad de Antioquia. Maestría Sc en Geografía IGAG-UPTC. Profesor asociado del Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín.

tuguesa. Su evolución posterior y su progresiva diversificación interna son el resultado de las diferentes articulaciones regionales a la metrópoli, así como de la reorganización de las relaciones de fuerza entre otras potencias colonialistas, desplazamiento de la determinación ibérica a la supremacía inglesa, continuando luego con el paso de la dependencia de tipo capitalista-imperialista, notoriamente con la dominación directa de los Estados Unidos.

Por lo tanto hay una especificidad latinoamericana en la medida que hay una especificidad regional de las relaciones de dependencia en el marco del sistema capitalista. Es decir, el contexto latinoamericano es la articulación en sus formas espaciales de las derivadas de los diferentes tipos de dominación que han marcado la historia del continente. Esbozaré los diferentes períodos y tipos de dependencia en América Latina, atribuyendo a cada uno una forma específica de urbanización.

### **La urbanización precolombina**

La urbanización precolombina en Mesoamérica y Sudamérica fue esencialmente interior, estructurada en cada caso en función de la capacidad productiva del suelo y de la tecnología empleada en los cultivos y sujetos a factores primarios de localización. Se realizó exclusivamente con los recursos humanos del continente y sin influencias externas. La disponibilidad de agua para el consumo e irrigación y de tierras aptas para la agricultura, la distancia a los campos de cultivo y la disponibilidad de materiales de construcción fueron los factores fundamentales tenidos en cuenta en la localización de los agrupamientos humanos.

Las culturas precolombinas más avanzadas se desarrollaron en el interior de los territorios que controlaron. Independiente del grado de desarrollo alcanzado, estaban muy vinculadas a la producción del suelo. Una adecuada base de sustentación agrícola fue siempre esencial para la aparición y desarrollo urbano. El comercio interregional era casi exclusivamente en artículos suntuarios y posiblemente sólo alcanzó volúmenes de cierta importancia al producirse el apogeo de las culturas asentadas en Mesoamérica, a partir de la segunda mitad del siglo XV.

Al producirse la conquista española existían en América sistemas urbanos regionales que se habrían desarrollado con deter-

minada independencia. Eran sistemas en el sentido de que el flujo de personas y de cargas era continuo entre centros de distinta jerarquía cumpliendo funciones diferenciadas y específicas y unidos por caminos bien trazados y mantenidos.

La desintegración de la economía y de las sociedades indígenas precolombinas se produjo en un lapso de pocas décadas. Los españoles procuraron mantener la organización rural que encontraron para aprovechar los sistemas tributarios vigentes. Sin embargo, las guerras ocasionadas por la conquista y la consiguiente movilización de los grupos indígenas, la implantación de sistemas compulsivos de organización de la mano de obra para explotar los recursos naturales, la introducción de nuevos cultivos y animales domésticos, entre otros fueron los factores que redujeron la población indígena (Hardoy, 1964: 43).

Aquellos primeros asentamientos del comienzo de la conquista, efectuados con el propósito de cumplir con los objetivos político-jurídicos de la Corona de España en el Nuevo Mundo, era la ciudad de las fundaciones, y definida por el pergamino que le confería la autoridad real sobre la jurisdicción del territorio, las personas y las cosas, eran pues, ciudades en el papel. Esta ciudad que buscaba afirmar el dominio real en los inmensos territorios nuevos apareció en la etapa militar de la conquista, la de las corrientes exploratorias y las primeras entradas. Su fundación sirvió, a diferencia de lo que pasó con la colonización portuguesa y anglosajona, de base del poder de la Corona para formar un imperio en América.

### **El espacio colonial**

La urbanización del espacio colonial fue determinada en gran medida por la política y por las necesidades de las potencias dominantes: concentradas en los primeros siglos de colonización sobre la base de la previa existencia de sociedades indígenas y a su vez condicionada por la localización y carácter de los recursos naturales, por la topografía de las diferentes regiones, que condicionaron también la red de comunicaciones. En este sentido escribe el historiador Germán Colmenares refiriéndose a la economía colonial:

"Uno de los motores de la expansión y ocupación del suelo por parte de los españoles fue la búsqueda de metales precio-

sos. El oro y la plata significaban para los ocupantes algo más que una oportunidad de elevar su rango social y equipararse a una nobleza terrateniente en España. Aunque este tipo de resorte sicológico individual jugara un papel, para el conjunto de los ocupantes, los metales preciosos representaban la posibilidad de mantener un nexo permanente con el Viejo Mundo".

Y más adelante señala, refiriéndose al mismo tema:

"...Los asentamientos urbanos se ramificaron distribuyendo un continente muy tenue de población española en espacios enormes. ...En los confines de estos asentamientos definitivos no tardaron de aparecer reales de minas, a veces como puestos fronterizos respecto a tribus hostiles...",

(Colmenares, 1978: 242).

La minería determinó entonces en el Nuevo Mundo el diseño de las rutas y el patrón de la formación de las redes de poblados. Un patrón urbano que respondió a un recurso minero. La minería exigía hombres y animales de trabajo. Para obtenerlos no sólo se establecieron poblaciones en los lugares en que se extraían los minerales sino que se estableció una vasta red para proveer sus abastecimientos. Las rutas fueron recorridas por tropas de carretas y mulas y tuvieron una vida bastante activa. Ese comercio animó la actividad en las ciudades y los poblados que se establecieron a su lado. Pero estas ciudades no eran más que sitios de paso que no vivían del comercio con su propia región sino de mercados mucho más distantes, que estaban en la mayoría de los casos a uno y otro extremo de las rutas. En definitiva, en el lugar donde estaban los recursos estaba también el origen de las rutas. En el otro extremo de la economía minera, integrada desde un principio al mercado europeo, se hallaban los puertos: los de salida a España, los legales y los otros, que aparecieron cuando los costos de transporte eran menores para ellos. Entre uno y otro apareció una vasta red de poblados y ciudades: San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Ciudad de México, Veracruz, La Habana, Cartagena, La Plata. De Potosí hasta Lima y Buenos Aires pasaban regularmente caravanas de tropas y carretas que llevaban minerales y mercancías. Esas rutas determinaron el definitivo asentamiento de los españoles, y por ello la formación de las redes urbanas. Las ciudades están directamente unidas con la metrópoli a la cual sirven de intermediarias sin tener casi relaciones con el territorio, a no ser por funciones muy precisas (recursos, impuestos, justicia, etc.).

Esto preparó el terreno para la formación de una débil articulación urbana interregional y explica el tipo de localización latinoamericana.

mericana en la costa, lejos de los recursos del interior del continente. En 1650, por ejemplo, el 86.5 por ciento de la población de América del Sur se concentraba en la zona costera que no corresponde a más del 50 por ciento de la superficie (Germani, 1962: 252).

El modelo urbano se tradujo prontamente en un conjunto de medidas concretas y de mecanismos institucionales relacionados con la instalación de grupos humanos, con la ocupación del suelo y el uso productivo de los recursos naturales encontrados en las nuevas tierras, que contribuyeron a alterar profundamente las pautas originales del poblamiento prehispánico. Las ciudades fueron la piedra angular del avance en los nuevos territorios, durante la conquista y luego durante la colonia, de la organización de la vida económica, social y política. Es por ello que adquirieron un carácter centralizador y representativo. El principio de orden para la planificación urbana impuesto por la legislación de indias hasta el año 1573; lo ilustra la Instrucción dada por el Rey a Pedrarias Dávila para su viaje a la provincia de Castilla de Oro, que iba a poblar y pacificar con la gente que llevaba, 2 de agosto de 1513.

"7. Vistas las cosas que para los asientos de los lugares son necesarias —se refiere a las condiciones de salubridad, estratégicas, etc.—, é escogido el sitio más provechoso y en que incurran más de las cosas que para el pueblo son menester, habéis de repartir los solares del lugar para hacer las casas, y éstos han de ser repartidos segund las calidades de las personas, é sean de comienzo dado por orden; por manera que, hechos los solares, el pueblo parezca ordenado, ansí en el lugar que se dejare para plasa, como el lugar que hobiere la iglesia, como el orden que tovieron las calles, porque en los lugares que de nuevo se hazen dando la orden en el comienço, sin ningund trabajo ni costa quedan ordenados é los otros jamás se ordenan".

Provisión de Felipe II en que se declara la orden que sea de tener en las indias en nuevos descubrimientos y poblaciones que en ella se hicieren dada en el año de 1573:

"Desde el pueblo que estuviere poblado en los confines por via de comercio y rescaten entre Indios vassallos lenguas, a descubrir la tierra, y religiosos y Españoles con rescates y dadiuas, y de paz procuren saber y entender el sugeto, sustancia y calidad de la tierra, y las naciones de gentes que la abitan, y los señores que las gobiernan y hagan descripción de todo lo que pudiere saber y entender, y vayan embiendo siem-

pre relación al Gouernador para que las enbie al Consejo". Tomado de, (Rojas 1978: 58).

En este contexto la fundación de ciudades para poblar, el traslado y la creación de pueblos de indios, la concentración de indígenas cerca de los sitios de trabajo, la concesión de mercedes reales de tierras que generaron la propiedad rústica o rural, la aclimatación de cultivos y de animales traídos por los colonizadores, son hechos fundamentales que gravitan en la nueva transformación del paisaje. La ciudad colonial, siguiendo rigurosamente la presiones e ideales disposiciones de las leyes de indias, surge por lo general en un medio ambiente que facilita su abastecimiento, desarrollo y prosperidad. Las características favorables de las situaciones geográficas, del entorno rural y de los grupos humanos nativos susceptibles de ser utilizados como fuerza de trabajo, fueron siempre consideradas de primera importancia.

En síntesis, podríamos afirmar, retomando literalmente a Jorge E. Hardoy, que a pesar de que la información disponible es muy fragmentaria y no se ha intentado sistematizarla sino en forma elemental y para períodos limitados; consideró que, en cada Audiencia: "a) la urbanización siguió cursos diferentes y relativamente aislados entre sí constituyendo un anticipo de una tendencia que no sería modificada con la independencia; b) la relación urbano-rural implantada por los españoles fue muy diferente de la que prevaleció durante el período precolombino ya que las economías regionales —minera y agrícola— estuvieron basadas, primero, en la disponibilidad de mano de obra indígena y luego, al desaparecer aquélla, de la mano de obra negra esclava; c) fue favorecida una administración fuerte centralizada cuyo vértice estaba en España y se abría en las sedes virreinales de las audiencias y así sucesivamente hasta alcanzar el cabildo urbano", (Hardoy, 1972: 85).

El modelo de urbanización de la colonia no sufrió modificaciones importantes hasta varias décadas después de la independencia. Las guerras de independencia y su secuela de conflictos civiles, nacionales y regionales, desalojaron el interior de las nuevas repúblicas, endeudaron a sus gobiernos y produjeron el despoblamiento de algunos antiguos centros urbanos y hasta de provincias enteras.

## **El espacio bajo la forma de dominación capitalista comercial**

La independencia política y la independencia económica comercial, por la inserción en el mercado capitalista mundial, extendió el espacio habitado, transformándolo considerablemente. Esta transformación, que está esencialmente unida al modo de explotación de los recursos naturales, se fue diversificando fuertemente siguiendo el tipo de articulación de cada economía local al mercado mundial siguiendo también el grado de autonomía de las clases sociales a la sociedad dependiente con relación a los imperativos del sistema económico. Así por ejemplo, a cada una de estas situaciones socioeconómicas corresponde una serie de efectos específicos sobre la organización del espacio, operando a su vez una gran diversificación regional en el conjunto del continente latinoamericano.

La ciudad colonial, puesto en la ruta minera, perdió importancia cuando, como consecuencia de la crisis del oro y la plata, disminuyó el volumen del comercio. No existieron otros recursos alternativos, una vez desaparecidos los mineros, para sostener una estructura administrativa política y comercial urbana. La decadencia de las ciudades resultó de la imposibilidad, para una economía rural pobre, de extraer un excedente suficiente para pagar su costo.

Las rutas se volvieron más difíciles y menos transitables, pero no por ello se perdieron. La dirección del comercio cambió. El sofisticado mundo urbano colonial con sus audiencias, oidores y cabildos, fue reemplazado por un mundo pastoril. Las complejas estructuras de la época colonial, con sus redes de comercialización, estructuras administrativas y centros urbanos fueron reemplazadas por enormes espacios abiertos. Las crisis de las ciudades no fueron en cierta medida el resultado del deterioro económico, de la caída de la producción de sus regiones que, en cambio, aumentó sino en todo caso de la crisis comercial que afectó a esas ciudades que vivían de mercados muy distantes. Como lo afirma Melo, refiriéndose a las condiciones geográficas:

"Esta estructura geográfica de la producción disminuía notablemente los estímulos para todo aumento de la productividad, en particular en el área agrícola. Un aumento acelerado de la producción de un bien cualquiera, ante los altos costos de transporte y la dificultad para buscar mercados lejanos, habría provocado una caída drástica del precio local o la aparición de excedentes invendibles, pues era de presumir que la mayoría de los consumidores potenciales cercanos, eran ellos mismos productores. Por esta razón, los empresarios agrícolas y en

general los sectores dirigentes del país no encontraron incentivos para invertir en el desarrollo de la producción rural sino cuando el mercado externo ofrecía para ciertos productos precios atractivos, que parecieran justificar los altos costos del transporte... Así pues, las dificultades geográficas, expresadas en el aislamiento mutuo de los núcleos de población y en el deficiente sistema de transportes, se convertían en una barrera bastante elevada para la integración económica del país y el desarrollo de un mercado nacional, que hubiera permitido aumentar la especialización y división del trabajo, lograr economías de escala y materializar las ventajas comparativas regionales", (Melo, 1978: 150).

Algunos hechos fueron gradualmente cambiando la fisonomía de los países con mejores comunicaciones con Europa, a medida que la pacificación interna lo permitía: a) la inversión de capitales europeos —británicos, franceses y alemanes especialmente— en la construcción de vías ferroviarias, puertos y servicios urbanos, en la instalación de industria de transformación de la producción agricologanadera y minera y en el establecimiento de bancos, compañías de seguros y empresas comerciales; b) la incorporación de nuevas tierras de cultivo, el refinamiento de los ganados, la introducción de nuevos cultivos y, en general, la modernización de las explotaciones agropecuarias; c) la inmigración europea —italiana, española y portuguesa, especialmente, y en menor grado la de origen judío, alemán, inglés, francés y eslavo— dotada de un ímpetu, de cierta especialización técnica y con capitales, individualmente reducidos pero colectivamente importantes, (Hardoy, 1972: 86).

En términos generales podemos afirmar que este período determina un crecimiento económico bastante débil, en tanto que los países latinoamericanos estaban abandonados a los grandes terratenientes y era total el predominio del campo, y en consecuencia un escaso nivel de urbanización. A este respecto, plantea Sepúlveda, (sin fecha: 16) que: en esta coyuntura, el diseño urbano periférico y la relevancia de las grandes ciudades puertos y de los centros emporios asociados con enlaces interiores productores de recursos mineros o agrícola-tropicales adquieren una funcionalidad plena respecto de las complejas relaciones de dominación y dependencia que se planteaba en este momento. La red urbana surgió iba a resultar, sin embargo, demasiado elemental para organizar armónicamente y completamente el espacio latinoamericano. Con todo, el condicionamiento geográfico de los esquemas básicos de

la urbanización colonial fue bastante favorable en México, en Colombia y en los países del Cono Sur donde la respuesta pudo abarcar la mayor parte de sus territorios. Lo contrario sucedió por ejemplo, en el corazón de Suramérica que a pesar de sus riquezas más o menos conocidas o intuidas en la época, permaneció despoblada, sin estructura urbana y al margen de la administración local.

En síntesis se podría afirmar que, en este período y en particular a fines del siglo XIX la agricultura conforma un patrón distinto de urbanización. Para trabajar la tierra se exigió poblarla; para llevar hombres y productos se necesitaban redes de transporte y un cúmulo de actividades para alimentarlos, vestirlos y proveerlos de otros bienes y servicios. Se establecieron redes de ferrocarril y en las estaciones ferroviarias se formaron los mercados primarios de la producción agrícola y las primeras poblaciones. La agricultura determinó un nuevo patrón de urbanización que entró en profundidad en el territorio latinoamericano. Finalmente, las actividades agrícolas generaron un excedente suficiente para sostener la vida urbana no solo en los mercados primarios sino en los secundarios, las ciudades importantes y las capitales, (Cortés, 1982: 355).

### **El espacio en el período de la industrialización**

Si es verdad que el proceso de urbanización está formado por las relaciones en sentido único, o si la estructura social así organizada pudiera desarrollarse sin contradicciones; esto quiere decir que, la urbanización dependiente expresa también los efectos de la crisis del sistema de dominación y las respuestas sociales y económicas suscitadas en las sociedades dependientes.

Así, la gran crisis de 1929 y el hundimiento de los mecanismos del mercado mundial, con la nueva situación creada en el plano económico y a la vez, en el plano de las relaciones de clase, es la base de una tentativa de envergadura por parte de las burguesías locales y de las regiones nacionales propulsoras para establecer una economía de sustitución de las importaciones, mediante el desarrollo de industrias de transformación y de consumo para los mercados internos. Habiéndose dado las características de estas industrias, con la débil composición de capital y la necesidad inmediata de rentabilidad, su implantación ligada estrechamente con la mano de obra urbana y sobre todo, del mercado potencial de las grandes aglomeraciones a las cuales estas industrias son destina-

das. Tal industrialización aunque limitada, suscita una expansión proporcionalmente mucho más importante que los "servicios", porque, permite observar parcialmente toda una gama de desocupación disfrazada, ampliando al mismo tiempo el mercado. Este proceso de industrialización refuerza considerablemente las ciudades existentes y acelera el crecimiento urbano, sin provocar nunca un flujo migratorio excesivo en la medida en que este desarrollo no se hace por presiones exteriores, sino que parte de la necesidad de un cierto equilibrio económico definido en el marco de cada país. Sin la tasa de crecimiento urbano de los países que realizaron un esfuerzo importante en el período de sustitución de importaciones éstas son más elevadas que antes, pero menos elevadas que en el período de 1950-1970, donde la penetración del capitalismo va a provocar la explotación de las estructuras tradicionales, vertiendo en las ciudades la población del campo. A este respecto nos plantea Sepúlveda, que la urbanización entendida como el proceso de concentración de los habitantes en ciudades de distinto tipo humano, el desarrollo de los mismos, el efecto que provoca en las formas de vida características de los residentes urbanos y el conjunto de problemas inherentes al medio ecológico distinto de las ciudades, cabe enfatizar el carácter extraordinariamente dinámico y complejo que tiene este proceso que marca profundamente la evolución de la vida cultural, social y económica en América Latina en particular en el presente siglo. (Sepúlveda, sin fecha: 32).

El proceso de urbanización es por tanto, efecto directo del rígido crecimiento de la población en muchos países latinoamericanos, como asimismo de los esfuerzos de industrialización con miras al desarrollo hacia dentro, de los problemas y formas de la estructura agraria, de la incapacidad de las economías nacionales para acercarse al pleno empleo productivo con la siguiente y problemática expansión de las actividades de los servicios localizados.

Para terminar podríamos afirmar que el proceso de crecimiento urbano en América Latina no es el reflejo de un proceso de modernización, sino la expresión, a nivel de la relación espacio-social, de la agudización de las contradicciones socio-espaciales inherentes a su modo de desarrollo, desarrollo determinado por la dependencia específica dentro del sistema capitalista, (Santos, 1973: 242).

## LAS POLITICAS DEL CRECIMIENTO URBANO EN COLOMBIA

Como característica general tenemos que Colombia es un país de ciudades. En 1964 la capital colombiana, Bogotá, tenía más de un millón y medio de habitantes. Medellín y sus municipios vecinos tenían cerca de un millón de habitantes, Cali seiscientos mil y Barranquilla quinientos mil habitantes. Existían nueve ciudades entre cien mil y doscientos cincuenta mil habitantes y veinticuatro ciudades entre treinta mil y cien mil habitantes. Hoy en día estas ciudades en su mayoría han duplicado su población y han formado entre ellas un sistema de interrelación general aprovechando sus viejas redes de comunicación, construidas desde la colonia por la necesidad de exportar los productos a la metrópoli, pues en la época colonial existía ya un sistema de intercomunicación que salva en forma relativamente eficiente los obstáculos geográficos que le habían mantenido aisladas.

Colombia tiene una superficie de más de un millón de kilómetros cuadrados y cerca del noventa por ciento de su población vive en la región andina que solo representa la mitad de su territorio.

Este territorio ocupado está caracterizado por una estructura de posesión de la tierra bastante rígida. En Colombia predominan dos formas de tenencia: los grandes latifundios que representan el treintaicinco por ciento de las propiedades y que controlan el cincuentaíseis por ciento de las propiedades y el minifundio para el cual calculan que el setenta y cinco por ciento de éstas tiene una extensión inferior a las diez hectáreas.

Los cambios en el sistema de producción agrícola, antes basados en el sistema de hacienda, pequeña propiedad y aparcería, bajo el proceso de capitalización de la agricultura y su mecanización han determinado una baja demanda de mano de obra rural. La reforma agraria si bien no ha realizado cambios sustanciales en la forma de tenencia de las tierras, ha creado temor entre los grandes propietarios agrícolas, haciéndolos cada vez más reacios a tener aparceros en sus tierras, (Bejarano, 1975: 268).

En consecuencia el campo se ha visto sometido a la proletarización y parcelación, hechos que producen y refuerzan grandes corrientes migratorias del campo a la ciudad, donde no siempre se encuentra una mayor estabilidad económica ya que la concentración de los beneficios económicos y humanos en la ciudad no se manifiestan de forma visible en la calidad de vida.

El crecimiento del poblamiento urbano no va acompañado de un proceso de mejoramiento sustancial y acorde con la producción industrial. Este desajuste entre una población creciente y una economía de lento crecimiento ha determinado grandes desequilibrios entre los beneficios sociales y el incremento de las personas que pueden gozar de ellos. Para 1964 se estimaba que el cinco por ciento de la población urbana en Colombia percibía algo menos del cincuenta por ciento del ingreso, (Bejarano, 1975: 273).

Los patrones que orientan el desarrollo urbano son la especulación con el suelo urbano y la asimilación de capital. Las nuevas formaciones urbanas dirigidas por el capital privado están destinadas a generar un mayor valor de las tierras y la posibilidad de obtener una más alta renta diferencial en las ciudades; el control y el monopolio de las tierras ha determinado las formas, los tipos y las calidades de poblamiento. De ahí que una de las características fundamentales sea la segregación social en el ocupamiento del suelo urbano, (Pradilla, 1979: 384).

Sobre el crecimiento de las ciudades se hacen distintas consideraciones. El Estado y sus diferentes gobiernos han establecido planes en relación tanto a la política agraria, como a la urbana, apareciendo así en la actividad del Estado dos aspectos de la misma realidad, expresión de su doble función: de una parte su obligación de crear y mantener las condiciones económicas, jurídico-políticas e ideológicas necesarias al proceso de acumulación de capital en sus diferentes esferas; de otro, el cumplimiento de su papel fundamental de garante de la cohesión de la formación social dependiente, mediante la conciliación de las contradicciones surgidas entre las diferentes clases dominantes.

Desde la década de los cincuenta la búsqueda de mecanismos institucionales, estudios y acciones sobre diversas regiones aparecen en el panorama de la política pública en Colombia. Se inician los primeros estudios orientados hacia la formalización de programas de desarrollo regional como un esfuerzo para analizar las condiciones de los diferentes departamentos; la Contraloría General de la República inicia ya en 1936 la serie Geografía Económica de Colombia y se crean algunas corporaciones de desarrollo. Estos esfuerzos eran aislados puesto que no estaban incorporados a las entidades nacionales de la planeación ni hacían parte integral de los modelos de desarrollo nacional. Solo a partir de 1968 con la reforma constitucional se incorpora la planeación a la política pública.

El plan de desarrollo económico y social 1969-1972 es el primero en el que se introduce la necesidad de tomar acciones con respecto a la política de desarrollo regional. Se buscaba un mejor equilibrio entre las distintas regiones del país, pues éste no vendría automáticamente sino a través de la acción estatal y además, la desigualdad regional era inadecuada para el desarrollo nacional. El creciente peso de la ciudad de Bogotá y de las otras tres ciudades mayores, no solo en términos de población sino de actividad económica, se consideró que llegaba a niveles en los cuales los costos causados por el crecimiento de estos grandes centros implicaban una ineficiente asignación de recursos públicos, (D. N. P., 1969).

La concentración urbana creciente y los desequilibrios regionales se originaban, de acuerdo con el diagnóstico del plan, en la tendencia a la localización en los grandes centros urbanos de la actividad industrial y el consecuente proceso migratorio hacia estos centros.

Se diseñó una política integral de ordenación del territorio que se denominó "modelos de regionalización", donde se plantearon los siguientes aspectos: una jerarquía urbana, una regionalización del país y una malla urbana, se encontró que ella requería ajustes que habían de traducirse en cambios de jerarquía de algunos centros, con lo cual se daba origen a la malla deseada como instrumento de planeación y desarrollo. La malla urbana resultante había de permitir el establecimiento de criterios para orientar las inversiones en comunicaciones, equipamiento urbano y en actividades industriales. Esta malla urbana había de permitir a la vez, redistribuir la población de manera más acorde con la localización espacial de los recursos naturales y de las actividades económicas, (Reveiz, 1977: 189).

Se planteó una política de ciudades intermedias para fortalecer las ciudades entre treinta mil y trescientos ochenta mil habitantes, con el objeto de reorientar hacia ellas la migración. Igualmente se diseñó una política de mejoramiento de la infraestructura y de promoción de crecimiento de estas ciudades.

En el plan denominado "Las Cuatro Estrategias" —1970-1974— no solo se impulsa el sector de la construcción sino que el enfoque sobre lo regional cambia sustancialmente, pues el mismo plan afirmaba que: el interés se hará en lo fundamental más en la gente que en los sectores. Se estimaba que era más barato o más eficiente proveer servicios a la población concentrada en áreas urbanas que dispersa en pequeños asentamientos.

En el plan "Para cerrar la brecha" —1974-1978— se considera nuevamente la planeación regional como un componente esencial en la búsqueda de un desarrollo armónico del país. Se plantea el desequilibrio inter e intra regional como un problema; la política se orientó a la reducción de la localización y la inversión extranjera en las cuatro grandes ciudades y dirigirlos a otros centros urbanos; fomentó la creación de parques industriales en ciudades intermedias buscando dotar estos centros de condiciones de infraestructura y servicios adecuados para la localización de industrias, orientó el crédito del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, según el tamaño de las ciudades favoreciendo fundamentalmente a las ciudades intermedias.

Estas políticas, tendientes a la desconcentración de la actividad económica y la reorientación de los flujos migratorios, no tuvieron el efecto esperado.

Para 1979 apareció el "Plan de Integración Nacional" PIN —1979-1982—, plan que también consideró el equilibrio regional como un requisito para el desarrollo estable a nivel global. Se mantendrían los instrumentos establecidos en el plan "Para cerrar la brecha", fortaleciendo las corporaciones de desarrollo regional como entidades de coordinación, planificación y conservación de recursos naturales, el impulso a la construcción de vías de transporte entre los centros principales, inversión e infraestructura de apoyo en áreas urbanas.

En el plan nacional de desarrollo denominado "Cambio con equidad" —1983-1986— no aparece ninguna referencia explícita a la estructura regional, la desigualdad entre regiones o la concentración urbana o lo que significan para el proceso global de desarrollo. Más que no aparecer, esto quiere decir que no hay una visión regional del proceso de desarrollo urbano.

En Colombia han sido escasos los presupuestos teóricos para orientar el proceso de planificación urbano-regional, si han surgido de la aplicación en términos de política e instrumentos concretos, han sido muy limitados. En las propuestas que se han hecho de modelos de regionalización, de ordenamiento y jerarquización del sistema urbano, de descentralización administrativa, de desconcentración de la inversión pública y privada, etc., siempre ha estado subyacente un elemento básico: la eficiencia económica y los impactos sociales del patrón urbano/regional que se ha conformado en el país (Flórez y González, 1983: 217).

## BIBLIOGRAFIA:

- BEAUJEU, Garnier, J. CHABOT, G. (1970). *Tratado de geografía urbana*. Vincens Vives, Barcelona.
- BEJARANO, Jesús (1975). "El fin de la economía exportadora y los orígenes del problema agrario. En *Cuadernos colombianos*, Nos. 6, 7, 8, 9, Bogotá.
- CASTELLS, Manuel (1973), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gilli, Barcelona.
- CASTILLO, Carlos (1977), *Vida urbana y urbanismo*, Colcultura, Bogotá.
- COLMENARES, Germán (1978) "La economía y la sociedad colonial" en *Manual de historia de Colombia I*, Colcultura, Bogotá.
- CORTEZ CONDE, Roberto (1982), "Aspectos económicos en la formación de las ciudades argentinas. En *De Historia e historiadores*, Alianza, Buenos Aires.
- D.N.P. (1969), *Planes y programas de desarrollo*, Bogotá.
- FLOREZ, Bernardo. GONZALEZ, Cécar (1983), *Industria, regiones y urbanización en Colombia*, Oveja Negra, Bogotá.
- HARDOY, Jorge (1971), *Las ciudades en América Latina*, Paidos, Buenos Aires.
- MELO, Jorge Orlando (1978) "La evolución económica de Colombia 1830-1900. En *Manual de historia de Colombia I*, Colcultura, Bogotá.
- PRADILLA COBOS, Emilio (1977), "La política Urbana del Estado colombiano". En *Vida urbana y urbanismo*, Colcultura, Bogotá.
- REVEIZ, E. (1977), *Poder y información*, C.E.D.E. Bogotá.
- SANTOS, Milton (1975), *Geografía y economía urbanas en los países subdesarrollados*, Oikos tau, Barcelona.
- SEPULVEDA, Sergio (sin fecha), *Origen, estructura y dinámica de los asentamientos humanos*. Fotocopia.

## LAS POLITICAS DEL CRECIMIENTO URBANO EN COLOMBIA

Como característica general tenemos que Colombia es un país de ciudades. En 1964 la capital colombiana, Bogotá, tenía más de un millón y medio de habitantes. Medellín y sus municipios vecinos tenían cerca de un millón de habitantes, Cali seiscientos mil y Barranquilla quinientos mil habitantes. Existían nueve ciudades entre cien mil y doscientos cincuenta mil habitantes y veinticuatro ciudades entre treinta mil y cien mil habitantes. Hoy en día estas ciudades en su mayoría han duplicado su población y han formado entre ellas un sistema de interrelación general aprovechando sus viejas redes de comunicación, construidas desde la colonia por la necesidad de exportar los productos a la metrópoli, pues en la época colonial existía ya un sistema de intercomunicación que salva en forma relativamente eficiente los obstáculos geográficos que le habían mantenido aisladas.

Colombia tiene una superficie de más de un millón de kilómetros cuadrados y cerca del noventa por ciento de su población vive en la región andina que solo representa la mitad de su territorio.

Este territorio ocupado está caracterizado por una estructura de posesión de la tierra bastante rígida. En Colombia predominan dos formas de tenencia: los grandes latifundios que representan el treinta y cinco por ciento de las propiedades y que controlan el cincuenta y seis por ciento de las propiedades y el minifundio para el cual calculan que el setenta y cinco por ciento de éstas tiene una extensión inferior a las diez hectáreas.

Los cambios en el sistema de producción agrícola, antes basados en el sistema de hacienda, pequeña propiedad y aparcería, bajo el proceso de capitalización de la agricultura y su mecanización han determinado una baja demanda de mano de obra rural. La reforma agraria si bien no ha realizado cambios sustanciales en la forma de tenencia de las tierras, ha creado temor entre los grandes propietarios agrícolas, haciéndolos cada vez más reacios a tener aparceros en sus tierras, (Bejarano, 1975: 268).

En consecuencia el campo se ha visto sometido a la proletarización y parcelación, hechos que producen y refuerzan grandes corrientes migratorias del campo a la ciudad, donde no siempre se encuentra una mayor estabilidad económica ya que la concentración de los beneficios económicos y humanos en la ciudad no se manifiestan de forma visible en la calidad de vida.

El crecimiento del poblamiento urbano no va acompañado de un proceso de mejoramiento sustancial y acorde con la producción industrial. Este desajuste entre una población creciente y una economía de lento crecimiento ha determinado grandes desequilibrios entre los beneficios sociales y el incremento de las personas que pueden gozar de ellos. Para 1964 se estimaba que el cinco por ciento de la población urbana en Colombia percibía algo menos del cincuenta por ciento del ingreso, (Bejarano, 1975: 273).

Los patrones que orientan el desarrollo urbano son la especulación con el suelo urbano y la asimilación de capital. Las nuevas formaciones urbanas dirigidas por el capital privado están destinadas a generar un mayor valor de las tierras y la posibilidad de obtener una más alta renta diferencial en las ciudades; el control y el monopolio de las tierras ha determinado las formas, los tipos y las calidades de poblamiento. De ahí que una de las características fundamentales sea la segregación social en el ocupamiento del suelo urbano, (Pradilla, 1979: 384).

Sobre el crecimiento de las ciudades se hacen distintas consideraciones. El Estado y sus diferentes gobiernos han establecido planes en relación tanto a la política agraria, como a la urbana, apareciendo así en la actividad del Estado dos aspectos de la misma realidad, expresión de su doble función: de una parte su obligación de crear y mantener las condiciones económicas, jurídico-políticas e ideológicas necesarias al proceso de acumulación de capital en sus diferentes esferas; de otro, el cumplimiento de su papel fundamental de garante de la cohesión de la formación social dependiente, mediante la conciliación de las contradicciones surgidas entre las diferentes clases dominantes.

Desde la década de los cincuenta la búsqueda de mecanismos institucionales, estudios y acciones sobre diversas regiones aparecen en el panorama de la política pública en Colombia. Se inician los primeros estudios orientados hacia la formalización de programas de desarrollo regional como un esfuerzo para analizar las condiciones de los diferentes departamentos; la Contraloría General de la República inicia ya en 1936 la serie Geografía Económica de Colombia y se crean algunas corporaciones de desarrollo. Estos esfuerzos eran aislados puesto que no estaban incorporados a las entidades nacionales de la planeación ni hacían parte integral de los modelos de desarrollo nacional. Solo a partir de 1968 con la reforma constitucional se incorpora la planeación a la política pública.

El plan de desarrollo económico y social 1969-1972 es el primero en el que se introduce la necesidad de tomar acciones con respecto a la política de desarrollo regional. Se buscaba un mejor equilibrio entre las distintas regiones del país, pues éste no vendría automáticamente sino a través de la acción estatal y además, la desigualdad regional era inadecuada para el desarrollo nacional. El creciente peso de la ciudad de Bogotá y de las otras tres ciudades mayores, no solo en términos de población sino de actividad económica, se consideró que llegaba a niveles en los cuales los costos causados por el crecimiento de estos grandes centros implicaban una ineficiente asignación de recursos públicos, (D. N. P., 1969).

La concentración urbana creciente y los desequilibrios regionales se originaban, de acuerdo con el diagnóstico del plan, en la tendencia a la localización en los grandes centros urbanos de la actividad industrial y el consecuente proceso migratorio hacia estos centros.

Se diseñó una política integral de ordenación del territorio que se denominó "modelos de regionalización", donde se plantearon los siguientes aspectos: una jerarquía urbana, una regionalización del país y una malla urbana, se encontró que ella requería ajustes que habían de traducirse en cambios de jerarquía de algunos centros, con lo cual se daba origen a la malla deseada como instrumento de planeación y desarrollo. La malla urbana resultante había de permitir el establecimiento de criterios para orientar las inversiones en comunicaciones, equipamiento urbano y en actividades industriales. Esta malla urbana había de permitir a la vez, redistribuir la población de manera más acorde con la localización espacial de los recursos naturales y de las actividades económicas, (Reveiz, 1977: 189).

Se planteó una política de ciudades intermedias para fortalecer las ciudades entre treinta mil y trescientos ochenta mil habitantes, con el objeto de reorientar hacia ellas la migración. Igualmente se diseñó una política de mejoramiento de la infraestructura y de promoción de crecimiento de estas ciudades.

En el plan denominado "Las Cuatro Estrategias" —1970-1974— no solo se impulsa el sector de la construcción sino que el enfoque sobre lo regional cambia sustancialmente, pues el mismo plan afirmaba que: el interés se hará en lo fundamental más en la gente que en los sectores. Se estimaba que era más barato o más eficiente proveer servicios a la población concentrada en áreas urbanas que dispersa en pequeños asentamientos.

En el plan "Para cerrar la brecha" —1974-1978— se considera nuevamente la planeación regional como un componente esencial en la búsqueda de un desarrollo armónico del país. Se plantea el desequilibrio inter e intra regional como un problema; la política se orientó a la reducción de la localización y la inversión extranjera en las cuatro grandes ciudades y dirigirlos a otros centros urbanos; fomentó la creación de parques industriales en ciudades intermedias buscando dotar estos centros de condiciones de infraestructura y servicios adecuados para la localización de industrias, orientó el crédito del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, según el tamaño de las ciudades favoreciendo fundamentalmente a las ciudades intermedias.

Estas políticas, tendientes a la desconcentración de la actividad económica y la reorientación de los flujos migratorios, no tuvieron el efecto esperado.

Para 1979 apareció el "Plan de Integración Nacional" PIN —1979-1982—, plan que también consideró el equilibrio regional como un requisito para el desarrollo estable a nivel global. Se mantendrían los instrumentos establecidos en el plan "Para cerrar la brecha", fortaleciendo las corporaciones de desarrollo regional como entidades de coordinación, planificación y conservación de recursos naturales, el impulso a la construcción de vías de transporte entre los centros principales, inversión e infraestructura de apoyo en áreas urbanas.

En el plan nacional de desarrollo denominado "Cambio con equidad" —1983-1986— no aparece ninguna referencia explícita a la estructura regional, la desigualdad entre regiones o la concentración urbana o lo que significan para el proceso global de desarrollo. Más que no aparecer, esto quiere decir que no hay una visión regional del proceso de desarrollo urbano.

En Colombia han sido escasos los presupuestos teóricos para orientar el proceso de planificación urbano-regional, si han surgido de la aplicación en términos de política e instrumentos concretos, han sido muy limitados. En las propuestas que se han hecho de modelos de regionalización, de ordenamiento y jerarquización del sistema urbano, de descentralización administrativa, de desconcentración de la inversión pública y privada, etc., siempre ha estado subyacente un elemento básico: la eficiencia económica y los impactos sociales del patrón urbano/regional que se ha conformado en el país (Flórez y González, 1983: 217).

## BIBLIOGRAFIA:

- BEAUJEU, Garnier, J. CHABOT, G. (1970). *Tratado de geografía urbana*. Vicens Vives, Barcelona.
- BEJARANO, Jesús (1975). "El fin de la economía exportadora y los orígenes del problema agrario. En *Cuadernos colombianos*, Nos. 6, 7, 8, 9, Bogotá.
- CASTELLS, Manuel (1973), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gilli, Barcelona.
- CASTILLO, Carlos (1977), *Vida urbana y urbanismo*, Colcultura, Bogotá.
- COLMENARES, Germán (1978) "La economía y la sociedad colonial" en *Manual de historia de Colombia I*, Colcultura, Bogotá.
- CORTEZ CONDE, Roberto (1982), "Aspectos económicos en la formación de las ciudades argentinas. En *De Historia e historiadores*, Alianza, Buenos Aires.
- D.N.P. (1969), *Planes y programas de desarrollo*, Bogotá.
- FLOREZ, Bernardo. GONZALEZ, Cécar (1983), *Industria, regiones y urbanización en Colombia*, Oveja Negra, Bogotá.
- HARDOY, Jorge (1971), *Las ciudades en América Latina*, Paidos, Buenos Aires.
- MELO, Jorge Orlando (1978) "La evolución económica de Colombia 1830-1900. En *Manual de historia de Colombia I*, Colcultura, Bogotá.
- PRADILLA COBOS, Emilio (1977), "La política Urbana del Estado colombiano". En *Vida urbana y urbanismo*, Colcultura, Bogotá.
- REVEIZ, E. (1977), *Poder y información*, C.E.D.E. Bogotá.
- SANTOS, Milton (1975), *Geografía y economía urbanas en los países subdesarrollados*, Oikos tau, Barcelona.
- SEPULVEDA, Sergio (sin fecha), *Origen, estructura y dinámica de los asentamientos humanos*. Fotocopia.