

Gerardo Ardila Calderón / María Fernanda Valdés • Editores

# CIUDAD, SOSTENIBILIDAD Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA: Santa Marta, Cúcuta, Cali, Barranquilla



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
FESCOL

fna  
foro nacional  
ambiental



**CIUDAD, SOSTENIBILIDAD  
Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA:  
Santa Marta, Cúcuta, Cali, Barranquilla**



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

**CIUDAD, SOSTENIBILIDAD  
Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA:  
Santa Marta, Cúcuta, Cali, Barranquilla**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

  
**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, enero de 2020

ISBN 978-958-8677-40-8

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

FOTOGRAFÍAS DE LA CARÁTULA, DE ARRIBA ABAJO Y DE IZQUIERDA A DERECHA

Santa Marta: Ian Flórez (las dos fotografías)

Cúcuta: Magdiel Daviana Tami Cortés - Daniel Arguijo

Cali: Santiago Robayo - Andrés Felipe Velasco

Barranquilla: Moisés Carrillo (colaboración del Suplemento Cultural (*MARSALAIRE*))

- Cortesía Universidad del Norte

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

## PRESENTACIÓN

Manuel Rodríguez Becerra

• 19 •

## PRÓLOGO

Gerardo Ardila Calderón

• 23 •

Santa Marta: riqueza en riesgo.....	27
San José de Cúcuta: binacionalismo, violencia y esperanza .....	30
Santiago de Cali: segregaciones y negocios inmobiliarios .....	34
Barranquilla: crisol cultural y búsqueda de liderazgos.....	38

## SANTA MARTA

---

### SANTA MARTA EN LAS PROXIMIDADES DEL QUINTO CENTENARIO: HACIA UNA VOCACIÓN SUSTENTABLE

Alfredo Bateman / María José Navarro

• 47 •

Introducción .....	47
Indicadores socioeconómicos de Santa Marta: entre luces y sombras.....	49
El desplazamiento y la reconfiguración de las dinámicas urbanas .....	54
Coherencia en la vocación productiva: el camino hacia la sustentabilidad .....	59
La planificación espacial y la consolidación urbana actual: fuente de la lucha contra la segregación y la equidad territorial .....	75
Consideraciones finales .....	86
Bibliografía.....	88

## SOSTENIBILIDAD URBANA FRENTE AL POSCONFLICTO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO EL CASO DE LA CIUDAD DE SANTA MARTA

Luz Helena Díaz-Rocca

•91•

Introducción .....	91
Contexto geográfico e histórico de Santa Marta .....	92
La sostenibilidad urbana en Santa Marta .....	96
Capacidad institucional y sostenibilidad urbana .....	118
Fortalecer las instituciones para el desarrollo urbano sostenible y el posconflicto.....	125
Conclusiones y reflexiones finales.....	127
Bibliografía.....	129

## Comentarios

### LA RECUPERACIÓN DE SANTA MARTA

Francisco Fernando García Rentería

•133•

### LOS RETOS DE CONSTRUIR RESILIENCIA SOCIOECOLÓGICA EN SANTA MARTA

Sandra P. Vilarity Quiroga

•141•

## CÚCUTA

---

### LAS FUNCIONES Y LOS RIESGOS URBANOS DE LA CIUDAD DE CÚCUTA: UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Erika Tatiana Ayala García

•149•

Introducción .....	149
Segregación urbano-espacial e informalidad del suelo.....	151
Recomendaciones.....	168
Referencias.....	171

## ESCENARIOS COMPLEJOS PARA LA PROSPERIDAD EN CÚCUTA

Wilfredo Cañizares

•177•

Introducción .....	177
Violencia y criminalidad: ¿principales obstáculos para la ciudad? .....	178
Frontera como polo de desarrollo para la ciudad-región .....	185
Posconflicto como oportunidad de paz y desarrollo para la ciudad-región .....	190
Conclusiones .....	194
Referencias.....	195

## Comentarios

### CÚCUTA: EDUCACIÓN Y CULTURA

Juan Fernando Cristo

•197•

## CALI

### METÁFORAS URBANAS DE JUSTICIA

José M. Borrero Navia

•205•

Introducción .....	205
La ciudad de pensadores y poetas .....	206
La ciudad como metáfora de segregación .....	207
Predominio de los intereses privados .....	211
Detrimento del patrimonio ambiental urbano.....	212
Temas fundamentales del debate .....	218
Conclusión.....	228
Referencias .....	230

## ESTADO Y COMUNIDADES: UNA VISIÓN DESDE CALI

Francia Helena Márquez Mina

•233•

## 500 JULIOS O EL ESFUERZO SOCIALMENTE NECESARIO PARA CONSTRUIR CIUDAD Y REGIÓN EN CALI

David Millán Orozco

•241•

Introducción .....	241
Cali no es una ciudad .....	243
Los 500 julios .....	253
Distrito, área metropolitana, región... ..	256
Recomendación general .....	260
Referencias .....	263
Anexos .....	266

## Comentarios

### LA SUSTENTABILIDAD URBANA, OTRO RETO PARA EL POSCONFLICTO

Marcela Navarrete Peñuela

•273•

### RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CIUDAD DE CALI

Hildebrando Vélez

•283•

### CIUDAD, SOSTENIBILIDAD Y POSCONFLICTO EN CALI: COMENTARIO A LOS ENSAYOS “METÁFORAS URBANAS DE JUSTICIA” Y “500 JULIOS”

Juan Camilo Cock Misas

•293•

La ciudad como escenario de oportunidades .....	293
La violencia urbana y el posconflicto .....	298
Motivos para ser optimistas .....	300

## CALI, CIUDAD MULTIÉTNICA-RACIAL CON PROFUNDAS BRECHAS DE EXCLUSIÓN Y DESIGUALDAD

Fernando Urrea-Giraldo

• 303 •

Las desigualdades socio-raciales en Cali.....	305
Una mirada de conjunto de las desigualdades.....	309
Referencias.....	310

## BARRANQUILLA

### LAS CARAS DE LA DESIGUALDAD EN BARRANQUILLA

Kelina Puche • Andrea Barcena

• 313 •

Presentación.....	313
Introducción.....	314
¿Por qué la igualdad es importante para el desarrollo de los territorios?.....	318
Metodología para medir la desigualdad.....	321
Evidencia de las desigualdades según dimensión.....	323
Conclusiones.....	336
Recomendaciones.....	338
Referencias.....	341

### BARRANQUILLA COMO SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO: IMPORTANCIA DE LOS ECOSISTEMA PARA EL BIENESTAR HUMANO ANTE LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO GLOBAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Juanita Aldana-Domínguez

• 345 •

Introducción.....	345
Aspectos generales del Área Metropolitana de Barranquilla.....	347
El Área Metropolitana de Barranquilla como un sistema socio-ecológico: marco conceptual y aplicación.....	349
Historia de Barranquilla y de cómo su capital físico y financiero ha crecido a costa de su capital natural.....	352

Los ecosistemas presentes en el Área Metropolitana de Barranquilla como generadores de servicios y deservicios que afectan el bienestar humano .....	356
Cambios de los ecosistemas en los últimos treinta años y su impacto en los servicios de los ecosistemas .....	359
Percepción social sobre la importancia de los ecosistemas y sus contribuciones al bienestar.....	362
El desafío de la sostenibilidad ante los escenarios de cambio global y el posconflicto .....	362
Referencias.....	367

## Comentario

### BARRANQUILLA: LA CIUDAD QUE CRECE

Amín Ariza Donado

• 375 •

## EPÍLOGO

Gerardo Ardila / Roberto Lippi

• 383 •

## AUTORES Y COMENTARISTAS

• 395 •

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS, MAPAS Y FOTOS

### SANTA MARTA

#### SANTA MARTA EN LAS PROXIMIDADES DEL QUINTO CENTENARIO

#### HACIA UNA VOCACIÓN SUSTENTABLE

Alfredo Bateman • María José Navarro

Gráfico 1.	Variación de la pobreza frente al índice de Gini en veinte ciudades colombianas (no incluye a Santa Marta) .....	50
Gráfico 2.	Santa Marta y veintidós ciudades colombianas: variación de la pobreza frente al índice de Gini .....	50
Gráfico 3.	Tasa de desempleo (%), 2010-2018. Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas .....	51
Gráfico 4.	Tasa de ocupación (%), 2010-2018. Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas .....	51
Gráfico 5.	Proporción de la población ocupada informal según ciudad, veintitrés ciudades y áreas metropolitanas. Trimestre móvil septiembre-noviembre 2018 .....	52
Gráfico 6.	Tasa de informalidad laboral fuerte (%), 2010-2018. Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas .....	52
Gráfico 7.	Ingreso promedio mensual (en SMMLV), 2010-2017. Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas: .....	53
Gráfico 8.	Porcentaje de jóvenes (entre 14 y 28 años) que no estudian ni trabajan, 2010-2018. Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas .....	53
Tabla 1.	Departamentos expulsores según nivel y rango de expulsión .....	55
Tabla 2.	Departamentos según nivel de recepción .....	55
Tabla 3.	Presión del desplazamiento .....	57
Mapa 1.	Barrios hogares con desplazados, 2008. Santa Marta .....	58
Tabla 4.	Cifras estimadas de población desplazada según tipo de barrio .....	58
Gráfico 9.	Participación en el PIB departamental y nacional (%), 2011-2016. Santa Marta .....	60

Gráfico 10	PIB en 2015 según grandes ramas de actividad económica (% respecto al total). Santa Marta.....	60
Gráfico 11.	PIB en 2015 según grandes ramas de actividad económica (% respecto al total). Nacional .....	60
Gráfico 12.	Informalidad por rama de actividad económica .....	61
Gráfico 13.	Visitantes extranjeros no residentes-Magdalena, 2014-2018.....	63
Gráfico 14.	Exportación por tipos de carga (%), 2016-2018.....	65
Mapa 2.	Distribución espacial de actividad económica. Santa Marta. Número de establecimientos, 2005.....	67
Tabla 5.	Santa Marta: establecimientos productivos pertenecientes a industria. Número de establecimientos y participación porcentual (%), 2005 .....	68
Mapa 3.	Santa Marta: distribución espacial del sector “Alimentos y bebidas”. Número de establecimientos, 2005.....	69
Mapa 4.	Santa Marta: distribución espacial del sector “Prendas de vestir”. Número de establecimientos, 2005.....	70
Tabla 6.	Santa Marta: establecimientos productivos pertenecientes a servicios. Número de establecimientos y participación porcentual (%), 2005 .....	71
Mapa 5.	Santa Marta: distribución espacial del sector “Hoteles y restaurantes”. Número de establecimientos, 2005.....	72
Mapa 6.	Santa Marta: distribución espacial del sector “Comercio”. Número de establecimientos, 2005.....	73
Tabla 7.	Santa Marta: aglomeraciones económicas. Nombre y número, 2005.....	74
Mapa 7.	Santa Marta: aglomeraciones industriales identificadas. Ubicación de los establecimientos aglomerados, 2005 .....	75
Mapa 8.	Santa Marta: aglomeraciones de servicios identificadas. Ubicación de los establecimientos aglomerados. 2005 .....	76
Tabla 8.	Escala espacial y enfoque disciplinario.....	77
Gráfico 15.	Los sectores de la ordenación territorial del componente físico del genoma metropolitano.....	78
Mapa 9.	Santa Marta-Contexto región Caribe: ejes estructurales del desarrollo.....	79
Mapa 10.	Conexión ciudad-Entorno.....	80
Mapa 11.	Conexión ciudad-Entorno. Núcleo urbano .....	80
Mapa 12.	Centralidades urbanas en torno a transporte férreo .....	81
Mapa 13.	Centralidad Puerto.....	82
Mapa 14.	Centralidad troncal del Caribe.....	82
Mapa 15.	Expansión hacia el Sur.....	82
Mapa 16.	Centralidad Bonda.....	83
Gráfico 16.	Santa Marta: estructura urbana .....	83
Mapa 17.	Santa Marta-Entorno: distancia en horas.....	84

Mapa 18.	Conmutaciones laborales.....	85
Mapa 19.	Conmutaciones atención en salud.....	85

**SOSTENIBILIDAD URBANA FRENTE AL POSCONFLICTO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO,  
EL CASO DE LA CIUDAD DE SANTA MARTA**

Luz Helena Díaz-Rocca

Gráfico 1.	Trayectoria histórica de la ciudad de Santa Marta.....	93
Gráfico 2.	Cobertura de acueducto y alcantarillado y pérdida de agua.....	98
Gráfico 3.	Cobertura de acueducto y alcantarillado: Montería, Palmira y Santa Marta.....	98
Gráfico 4.	Déficit de agua en Santa Marta (litros/segundo/día) .....	99
Mapa 1.	Cambio de precipitaciones en escenario 2071-2100 de la Comunicación del cambio climático para el Magdalena. ....	100
Mapa 2.	Sistema de alcantarillado, Santa Marta.....	102
Fotos 1	Pozos Colorados, distancia a línea de costa .....	105
Fotos 2	Vista del incremento de ocupaciones y construcciones entre 2006 y 2016 en la comuna 5 Santa Fe-Bastidas de Santa Marta.....	108
Tabla 1.	Invasión de rondas hidráulicas en el área urbana de Santa Marta.....	108
Fotos 3	Cambios de la bahía de Santa Marta entre 2009 y 2016 .....	110
Foto 4.	Cambios de la bahía de Santa Marta entre 2009 y 2019 .....	111
Gráfico 5.	Resultados generales de los colegios públicos y privados en las pruebas Saber 11, 2018: Colombia, Santa Marta, colegios públicos (urbanos y rurales) y privados.....	111
Gráfico 6.	Resultados generales de colegios públicos urbanos en las pruebas Saber 11, veintitrés ciudades principales, 2018.....	112
Gráfico 7.	Santa Marta y Colombia: dimensiones del índice de pobreza multidimensional, 2005 (%).....	113
Gráfico 8.	Tasa de informalidad de veintitrés ciudades principales, febrero de 2019 .....	114
Gráfico 9.	Producto interno bruto según rama de actividad económica, 2012.....	115
Gráfico 10.	Participación de los turistas extranjeros en el total de turistas recibidos en Santa Marta, 2018 .....	115
Gráfico 11.	Calidad de las aguas marinas Santa Marta, época lluviosa 2017.....	116
Gráfico 12.	Calidad de las aguas marinas Santa Marta, época seca 2018.....	116
Foto 5.	Estado del río Manzanares zona urbana, 2019.....	117

## CÚCUTA

### LAS FUNCIONES Y LOS RIESGOS URBANOS DE LA CIUDAD DE CÚCUTA:

#### UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Erika Tatiana Ayala García

Gráfico 1.	Línea de tiempo del desarrollo y crecimiento de la ciudad de Cúcuta.....	153
Mapa 1.	Proceso de urbanización de la ciudad de Cúcuta .....	154
Mapa 2.	Estratificación por comunas San José de Cúcuta.....	155
Tabla 1.	Total de predios titulados en San José de Cúcuta, 2009-2018.....	159
Mapa 3.	Plano de zonas de riesgo y zona residencial San José de Cúcuta.....	160
Tabla 2.	Tasa global de participación (TGP), ocupación (TO), desempleo (DT) y subempleo (TS): veintitrés ciudades y áreas metropolitanas trimestre móvil, diciembre 2018-2019.....	167

### ESCENARIOS COMPLEJOS PARA LA PROSPERIDAD EN CÚCUTA

Wilfredo Cañizares

Gráfico 1.	Resultados del índice de prosperidad urbana (CPI) para las veintitrés ciudades de Colombia .....	179
Mapa 1.	Ubicación espacial de las trochas en el área urbana de Cúcuta.....	183
Gráfico 2.	Desplazamiento forzado y homicidios en Cúcuta, 1990-2018 .....	184
Gráfico 3.	Tasa de homicidios en Cúcuta frente a Colombia, 1990-2018.....	184
Tabla 1.	Tasa de homicidios en Cúcuta: un contexto internacional .....	185
Gráfico 4.	Recepción de víctimas del desplazamiento forzado y Registro de entradas menos salidas en puestos de control migratorios terrestres en Cúcuta, 2003-2018.....	190
Gráfico 5.	Personas en proceso de reintegración en Norte de Santander: distribución por grupo armado. ....	191
Gráfico 6.	Parte de los recursos del sistema general de regalías asignados al departamento que van a cada municipio del Catatumbo, 2015-2018 .....	193

## CALI

### 500 JULIOS O EL ESFUERZO SOCIALMENTE NECESARIO PARA CONSTRUIR CIUDAD Y REGIÓN EN CALI

David Millán Orozco

Mapa 1.	Estructura ecológica principal de Santiago de Cali .....	246
Mapa 2.	Modelo de ordenamiento territorial de Santiago de Cali .....	249
Mapa 3.	Áreas de evaluación para mejoramiento integral .....	251
Mapa 4.	Hambre en Cali por comunas .....	255

**RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CIUDAD DE CALI**

Hildebrando Vélez

Tabla 1.	Distribución vehicular (vehículo/día) .....	286
Gráfico 1.	Fuentes móviles .....	286
Gráfico 2.	Árboles censados por comuna, 2018 .....	287

**BARRANQUILLA****LAS CARAS DE LA DESIGUALDAD EN BARRANQUILLA**

Kelina Puche • Andrea Barcena

Gráfico 1.	Índice de Gini por ingresos, países de ingreso medio alto, 2017.....	315
Gráfico 2.	Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y subsidios: Francia, Alemania, Estados Unidos y Colombia, 2017 .....	316
Gráfico 3.	Coeficiente de Gini principales ciudades capitales, 2013-2018 .....	317
Gráfico 4.	Coeficiente de Gini total nacional, 2013-2018 .....	317
Tabla 1.	Variables del estudio .....	323
Gráfico 5.	Número promedio de bienes de consumo frente a Gini de la variable, 2013 y 2018 ...	324
Gráfico 6.	Años promedio de educación frente a índice de Gini de la variable, 2013 y 2018 .....	326
Gráfico 7.	Puntaje de la prueba Saber 11 frente a índice de Gini de la variable, 2013 y 2018.....	327
Gráfico 8.	Número de minutos desplazamiento al trabajo frente índice de Gini de la variable, 2018 .....	329
Gráfico 9.	Cinco ciudades: número de semanas cesantes frente a índice de Gini de la variable, 2013 y 2018.....	331
Gráfico 10.	Número de horas de trabajo semanal frente Gini de la variable, 2013 y 2018 .....	332
Gráfico 11.	Salario por persona frente índice de Gini de la variable, 2013 y 2018.....	334
Gráfico 12.	Ingreso por hogar (Dane) frente a índice Gini de la variable, 2013 y 2018 .....	335
Tabla 2.	Resumen de los resultados.....	337

**BARRANQUILLA COMO SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO:****IMPORTANCIA DE LOS ECOSISTEMAS PARA EL BIENESTAR HUMANO ANTE LOS DESAFÍOS  
DEL CAMBIO GLOBAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ**

Juanita Aldana-Domínguez

Mapa 1.	Localización del Área Metropolitana de Barranquilla y ecosistemas presentes, 2016.....	348
Gráfico 1.	Esquema simplificado del Área Metropolitana de Barranquilla conceptualizada como un sistema socio-ecológico .....	349
Mapa 2.	Cambios en los ecosistemas naturales del Área Metropolitana de Barranquilla .....	353

Gráfico 2.	Datos de series de tiempo de: a) población de Barranquilla; b) producto interno bruto del departamento del Atlántico; c) tamaño del hato ganadero en el Caribe colombiano; d) producción pesquera en la Cuenca Magdalena-Cauca .....	355
Mapa 3.	Capacidad de suministro de servicios y deservicios de los ecosistemas en el Área Metropolitana de Barranquilla: a) servicios de abastecimiento; b) servicios de regulación; c) servicios culturales; d) deservicios .....	358
Tabla 1.	Cambios en la extensión de los ecosistemas en los cinco municipios del Área Metropolitana de Barranquilla entre 1986 y 2016 .....	359
Gráfico 3.	Suministro potencial de servicios y deservicios de los ecosistemas en tres municipios del AMB: Barranquilla, Galapa y Malambo, 1986, 2016 y 2027 .....	361

# PRESENTACIÓN

Manuel Rodríguez Becerra

Con este libro, el Foro Nacional Ambiental (FNA) y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) finalizan el proyecto “Ciudad, sostenibilidad y posconflicto”. Doce foros realizados en doce ciudades representativas de Colombia y tres libros publicados, que recogen los documentos que los fundamentaron así como las discusiones realizadas, son parte de los fructíferos resultados alcanzados. Los tres libros se encuentran disponibles gratuitamente en la página web del FNA.

Con este proyecto se desarrolló una nueva etapa de lo que ha sido una de las líneas prioritarias de actividad del Foro Nacional Ambiental: entender las complejas relaciones entre medio ambiente y conflicto armado, como medio necesario para explorar y esbozar políticas públicas sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible en un periodo de posconflicto. Precisamente entre 1998 y 2004 adelantamos un conjunto de actividades dirigidas a entender las relaciones entre estas tres dimensiones, las cuales se iniciaron en el contexto del frustrado proceso de negociaciones para alcanzar la paz adelantadas durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), sobre el cual llegaron a existir tantas esperanzas y que al final terminaron en una gran frustración nacional y en la agudización del conflicto. En los doce años siguientes, la mayor parte de las actividades realizadas por el FNA sobre la Colombia rural estuvieron necesariamente cruzadas por la realidad del conflicto armado. Ese fue el caso, por ejemplo, de los foros sobre los territorios de las minorías étnicas en el andén Pacífico y en la Amazonia, los cultivos ilícitos, la expansión del cultivo de palma de aceite, la ley forestal de 2005 (por fortu-

na declarada inexecutable), la Ciénaga Grande de Santa Marta, el futuro de la Orinoquia y el río Magdalena.

En el primer semestre de 2016, cuando el proceso de negociaciones de paz estaba por culminar, se organizó el foro “Crisis ambiental, economía y posconflicto: una mirada rural”. Y es que es claro que la consolidación del proceso de paz tiene como escenario fundamental el campo, y por eso el Foro ha estado empeñado desde 2019 en un ambicioso programa sobre la protección y buen manejo de los bosques, que se continuará en los próximos años. De cómo se concrete el futuro de nuestros bosques depende en gran parte el logro de la sostenibilidad ambiental del país, la erradicación de la pobreza en el sector rural y la consolidación de los resguardos indígenas y las propiedades colectivas de las comunidades indígenas y afro, todas las cuales son dimensiones fundamentales para lograr la paz, que aún se muestra esquiva en algunas regiones del país.

Pero en el desarrollo del foro mencionado, sobre ruralidad, crisis ambiental y posconflicto, en el cual participaron miembros representativos del gobierno nacional, la política y la sociedad civil, se hizo evidente lo que por entonces muchos observadores habían afirmado: los centros urbanos, allí donde habita cerca del 80% de la población y receptores de la mayor parte de desplazados por la guerra, no hicieron parte de la agenda de negociaciones de paz. De la constatación de ese vacío surgió la iniciativa de hacer un conjunto de foros sobre las ciudades y el posconflicto, centrados en el medio ambiente y el desarrollo sostenible, iniciativa que recibió un generoso soporte económico de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, uno de los fundadores y miembros más activos del Foro Nacional Ambiental en sus veintitrés años de existencia. Este proyecto se fundamentó sobre la larga experiencia adquirida por el FNA en la sostenibilidad ambiental de las ciudades desde el mismo momento de su creación.

Durante tres años se organizaron foros en doce ciudades: Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Montería, Pereira, Florencia, Buenaventura, Santa Marta, Cúcuta, Cali y Barranquilla, con la idea de que fueran los exper-

tos locales, académicos reconocidos en cada ciudad, líderes sociales y hacedores de política pública quienes hicieran los diagnósticos y las propuestas para su ciudad. Además, los foros siempre se organizaron con aliados locales que además de proponer su enfoque, sugerir expertos y expertas, hicieron conjuntamente con el Foro Nacional Ambiental su convocatoria como medio necesario para alcanzar un mayor impacto. A todos los aliados locales y expertos que nos acompañaron quisiéramos agradecerles su participación y trabajo. Como segunda etapa de este proyecto se previó hacer un conjunto de foros en el curso de 2020 sobre la incorporación de los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en los planes de desarrollo de una parte de las ciudades que fueron materia de la primera etapa. La pandemia frustró ese proyecto pero no quiere decir que se haya cancelado. En el futuro retomaremos el trabajo con estos centros urbanos.

El proyecto fue orientado por la junta directiva del Foro Nacional Ambiental, compuesta por los representantes de las organizaciones miembro: la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), la Fundación Alejandro Ángel Escobar, la Fundación Natura, Tropenbos, la Línea de Investigación en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario, la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia, la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, además de las universidades Tecnológica de Pereira (UTP), del Magdalena (Santa Marta) y del Norte (Barranquilla), y su comité asesor integrado por Mauricio Cabrera Leal, Joaquín Caraballo, Martha Cárdenas, Julio Carrizosa Umaña, Elsa Matilde Escobar, Andrés Gómez Rey, Camilo Prieto, Gloria Amparo Rodríguez, Guillermo Rudas, Juan Pablo Ruiz y Sandra Patricia Vildary, con la secretaría técnica a cargo de Melba García.

La ejecución del proyecto estuvo a cargo de Gerardo Ardila, a quien agradecemos su dedicación y la gran creatividad con que lo desarrolló.

Es una gran satisfacción cerrar este proyecto que nos brinda, sin duda, el análisis más exhaustivo de la situación de las ciudades en el posconflicto en el país con una mirada de sostenibilidad, y que será el inicio de nuevos proyectos del Foro Nacional Ambiental.

MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA  
Presidente del Foro Nacional Ambiental

# PRÓLOGO

Gerardo Ardila Calderón

**E**ste volumen constituye la tercera entrega de documentos y comentarios correspondientes al ciclo de foros sobre *Ciudad, sostenibilidad y posconflicto en Colombia*, coordinado por el Foro Nacional Ambiental, con la colaboración de personalidades e instituciones locales y financiado por la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). Con los cuatro foros que componen este libro (Santa Marta, Cúcuta, Cali y Barranquilla) se alcanzan doce ciudades; los resultados de ocho de las cuales fueron publicados en dos volúmenes anteriores (Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Montería, Pereira, Florencia y Buenaventura). Este proyecto entrega al país un conjunto de materiales y documentos de un valor muy grande sobre el desarrollo, la situación actual y las posibilidades futuras de las ciudades de Colombia. Una biblioteca fundamental para la política urbana en el país, así como para el diseño de propuestas de investigación que ojalá encuentren aquí un estímulo para nuevos desarrollos tanto académicos como políticos, y un grupo de datos y reflexiones que sirven como marco de referencia y comparación para adelantar el estudio y el análisis de los procesos de ciudades en otros países y subregiones de América Latina.

Estos foros tuvieron objetivos claros: 1) iniciar una discusión sobre temas vitales de cada ciudad, tales como la búsqueda de mecanismos para superar la segregación; 2) el establecimiento de políticas adecuadas y efectivas para enfrentar los impactos del cambio y la variabilidad climática; 3) la búsqueda de caminos para gobernar las regiones y áreas metropolitanas y para mejorar las interrelaciones rurales y urbanas; 4) la creación de mecanismos para en-

frentar la corrupción en todas sus formas; y 5) la relación de estos temas con la construcción del posconflicto. La delimitación de estos temas hizo posible que se puedan comparar los resultados de los foros en las diferentes ciudades para tener una visión general de las ciudades de Colombia.

En este proyecto acogimos la idea del *posconflicto* como un tiempo de construcción de la paz estable y duradera, tal como la definió el Acuerdo de paz de La Habana. Creímos conveniente diferenciar el periodo de posacuerdos, entendidos desde la perspectiva de la desactivación de la violencia y de la dejación de las armas, de las decisiones de política que permitieran la construcción de confianza y el trabajo compartido para construir un país que le pudiera dar cabida a todos, mediante el fortalecimiento de la democracia. La creación de las condiciones para *no dejar a nadie atrás* de las ventajas de la vida urbana, buscando la desactivación de la segregación y la superación de las desigualdades (un horizonte compartido por el urbanismo en todo el mundo) se convirtió, entonces, en uno de los más importantes propósitos del posconflicto. Este proyecto asumió la responsabilidad de entregar un diagnóstico, unas recomendaciones de política pública y una propuesta de “nueva agenda urbana” desde una visión comparativa amplia de un conjunto diverso de ciudades colombianas.

En este tercer ciclo buscamos un acercamiento a situaciones especiales: dos ciudades en crecimiento y conversión en metrópolis, pero con historias muy diferentes: Cali y Barranquilla; una ciudad con características excepcionales de su riqueza y diversidad ambiental y con un impacto muy fuerte del turismo y la violencia: Santa Marta; y una ciudad fronteriza binacional con un área metropolitana compartida entre dos países y una dependencia constante, durante decenios, de las variaciones políticas y económicas producidas en Bogotá y Caracas: Cúcuta. Contamos con la colaboración de las universidades locales: en Santa Marta, la Universidad del Magdalena, con el apoyo importante de su vicerrector de investigaciones, Ernesto Galvis Lista, y del alcalde de la ciudad, Rafael Martínez; en Cúcuta tuvimos el apoyo de la Universidad Francisco de Paula Santander, gracias al interés de Juan Fernando Cristo, quien organizó una reunión en Bogotá con el rector Miguel Parra

López; en Cali, la Universidad del Valle nos abrió sus puertas con toda la dedicación del rector Édgar Varela; y en Barranquilla, nos acogió la Universidad del Norte y su rector Adolfo Meisel Roca.

Este trabajo estaba listo desde finales del año 2019; sin embargo, la intención de cerrar este proyecto con un gran evento de presentación de los resultados a la luz de análisis internacionales se estrelló con la realidad terrible de la pandemia de la covid-19. Nadie pensaba que iba a ser un periodo tan largo de confinamiento y de ralentización de la vida cotidiana, así como tampoco nadie puede saber hoy si saldremos de este tiempo dispuestos a buscar cambios de fondo en nuestra manera de vivir y consumir, o si estaremos sujetos a continuar haciendo las cosas como las hemos hecho durante años. No hay duda de que la pandemia ha cuestionado los principios que rigen nuestra vida urbana. Es imposible no detenerse a pensar por un momento en la necesidad de fortalecer los servicios públicos disminuyendo la cosificación de los bienes fundamentales para la vida. La salud, el agua, el aire, el derecho al trabajo y la seguridad integral humana; el respeto por encima de las condiciones de raza, género, edad, clase; el derecho a la formación integral para la vida en sociedad, son derechos que deben ser asegurados para todos los seres humanos, de manera independiente de la ciudad en que se encuentren, de la zona donde vivan o de la capacidad de pago de cada cual. La muerte no escoge por estratos, pero los que nada tienen y todo les falta tienen que salir a buscar cada día su subsistencia jugando la vida con la dama de la muerte: están, sin ninguna duda, en desventaja.

En otra parte he escrito que en este tiempo universal, el clímax de la globalización, los impactos de una salud vulnerable llegaron hasta cada uno de nosotros en todos los confines de la tierra; sobre todo, hicieron estremecer de miedo a la gente que ya estaba olvidando cómo se siente el miedo y cómo se vive la cercanía de la muerte... pero no podemos esperar que un ser humano renovado nos espere a la salida; todavía necesitamos entender lo que significó la danza de la muerte en cada esquina y el riesgo de ser infectado y de infectar sin que pudiéramos saberlo. Cabe preguntarnos si en unos meses seremos más pobres, más solos y también más tristes, o si encontraremos disculpas

para olvidar pronto y regresar a la destrucción de la vida, al arrebató furioso del consumo, a la soledad en compañía. ¿Seremos capaces de parar un momento para observar atrás y reconsiderar el rumbo buscando la felicidad en las cosas nimias y en el amor y la pasión por la vida? No sabemos; todo es posible en una sociedad obnubilada con una idea de éxito que se basa en la competencia y la ansiedad por atesorar fruslerías.

Hubo un momento en el que la esperanza llegó hasta nuestras sociedades haciéndonos conscientes de que no necesitamos muchas de las cosas que guardamos. Pero muy rápido la costumbre del derroche y el consumo derrotó al miedo a la enfermedad y a la muerte, y la conciencia de que debíamos cambiar se escapó por el pequeño roto que dejó una oferta de descuentos en las tiendas. Parece que nada cambia después de una experiencia tan aterradora, excepto porque la covid-19 dará una justificación para ahondar la segregación y las desigualdades. ¿Cómo enfrentar estas nuevas circunstancias con la adopción de la solidaridad, la justicia, el respeto, la compasión, como necesidades fundamentales de una nueva política urbana? ¿Habrá que poner en el lenguaje del nuevo urbanismo esos valores humanos fundamentales? ¿Se podrán seguir construyendo casas minúsculas en las periferias y levantando barriadas de miseria, sin que la fuerza del género humano se convierta en el cemento de la vida entre los humanos consigo mismos y con las otras formas de la vida?

Pero no todo está mal ni está perdido: en esas barriadas tuvimos lecciones permanentes de decoro y humanidad, del ejercicio de una creatividad y una innovación suficientes para tratar de asegurar que todos llegaran vivos a la mañana siguiente y que cada pequeña porción de comida alcanzara para el doble de los que siempre se alimentaron con ella. Existe la esperanza de que las “virtudes cotidianas” perseveren en el fondo, debajo de la propaganda y la manipulación mediática; de que hay otras posibilidades para usar la tecnología de las comunicaciones en el fortalecimiento de la libertad humana y del respeto por todas las formas en que conocemos la vida. Solo hay posibilidad de un nuevo urbanismo que integre las virtudes cotidianas en la base de la construcción de las nuevas formas de levantar y de habitar las ciudades y los campos. La competencia y la fuerza arrasadora del éxito no deberían ser

más los horizontes de esta nueva visión de la vida urbana diaria y de nuestra ruralidad consecuente.

Algo de esto lo percibimos antes de que la pandemia nos obligara a reflexionar sobre estas cosas olvidadas, cuando reunidos en Santa Marta, Cúcuta, Cali y Barranquilla, conversamos sobre el presente de estas ciudades y sobre sus opciones de futuro. Una veintena de personas aceptaron dedicar unas semanas para prepararse para los encuentros y trajeron sus ideas, sus diagnósticos, sus sugerencias para ponerlos ante los auditorios repletos de las universidades. De ahí surgió este volumen que ahora presento con esperanza ante los lectores que hacen más amplio el auditorio y que serán campo abonado para continuar el debate y para replantear las preguntas sobre la capacidad de las generaciones actuales para corregir el rumbo de destrucción y arrasamiento, haciendo ciudades creativas, constructivas, respetuosas de los derechos de los otros, de todos los otros, donde volvamos a tener debates inteligentes y donde podamos estar en desacuerdo sin arriesgar el amor. Veamos qué quedó de cada encuentro.

### Santa Marta: riqueza en riesgo

Medio millón de habitantes viven en el área de esta ciudad caribeña colombiana, recostada en una pequeña franja a los pies de la majestuosa Sierra Nevada de Santa Marta, que se yergue desde el mar hasta una altura de 5.775 metros sobre el nivel del mar en menos de 14 kilómetros. A sus pies, una seguidilla de bahías, bosques, riscos y ríos se clavan en el mar separando la ciudad del noreste desértico. Hacia el suroeste la Ciénaga Grande, milagro de aguas dulces y saladas que ofrecen posibilidades para millones de seres vivos que se suceden en el regalo de todos los climas del planeta concentrados en las laderas de la Sierra y en las aguas de playones, lagunas y esteros que parecen infinitos, se dilatan en un paisaje de mangles (arrasados en su mayor parte), que marcan las rutas al resto del Caribe y a la diversidad mágica del bajo río Magdalena.

Desde aquí, las grandes corrientes civilizatorias de América intercambiaron saberes, filosofías y métodos y lograron copar el continente construyendo

ciudades grandiosas, descubriendo nuevas fuentes de alimento, creando nuevas opciones para entender y explicar la diversidad de la vida. Estos pueblos antiguos y profundos ocuparon las preciosas bahías, lagunas y humedales del Caribe hasta donde llegan presurosos y cargados los ríos de la sierra, y dejaron su impronta en las piedras y la arena, desde donde aún buscan compartir sus ideas y todo lo que saben para salvar la humanidad, ayudando a pensar a los otros, a quienes consideran sus hermanos menores.

En Santa Marta confluyen muchas historias, tradiciones y culturas diversas. Varios pueblos indígenas chibchas y arawak, quienes llevan miles de años establecidos en la zona y han sido presionados por la colonización posterior a las estribaciones y partes altas de la Sierra, y los africanos traídos a la fuerza, quienes encontraron aquí su nueva patria y sembraron en ella toda su sabiduría y su fuerza libertaria haciendo un aporte cultural inmenso, son la base social y cultural de la ciudad y de sus alrededores. Las comunidades de pescadores campesinos con sus mitos, sus músicas, sus relatos, su sabiduría son un crisol en el que se mezclan todas las historias. En este marco ideal de tierra buena y gente sabia se asentaron europeos, que vinieron en sus barcos a conectar a América y Europa; se mezclaron con los nativos y africanos y surgieron nuevos pueblos y culturas que tienen todas las ventajas de tantas tradiciones y de tantas historias. Santa Marta no fue la primera ciudad que fundaron los europeos en Colombia, pero sí es la más antigua, a punto de cumplir quinientos años de existencia, durante los cuales sus habitantes han tenido que enfrentar periodos históricos de intensa sequía, narrados en las crónicas y documentos de la Conquista, la Colonia y la siempre naciente República. Las dificultades con la disponibilidad y la calidad del agua son tan viejas como la ciudad misma, pero se hacen más graves por la pérdida de caudal de sus ríos, la deforestación y la contaminación de los cuerpos de agua de la parte baja. Aún no hay una propuesta definitiva e integral a pesar de la creación del Fondo del Agua que es una esperanza con un modelo de financiación y gestión novedoso.

Pese a las condiciones ambientales, sociales y culturales tan especiales, Santa Marta es una de las ciudades más pobres del país. Como ocurre en

otras ciudades, mientras los negocios inmobiliarios prosperan, la miseria se expande a más miembros de la sociedad samaria. El gobierno de la ciudad no ha sido un ejemplo de honestidad y entrega de sus funcionarios sino en muy contadas ocasiones y como una excepción, de manera que uno de cada tres habitantes es pobre por ingresos. Las empresas e instituciones del Estado y las posibilidades del poder local se concentran en provecho de algunos grupos familiares que han cooptado la acción estatal y que usan el terror y la violencia como un instrumento de control. La violencia contra las comunidades rurales de los alrededores, el avance macabro de los asesinatos, el robo de las tierras a indígenas y campesinos, la captura de la fuerza de trabajo campesina por emprendimientos agrícolas industriales, han llevado a que en el periodo 1995-2009 se hayan reconocido cerca de 181.000 víctimas, aproximadamente 36,2% de la población de la ciudad, quienes requieren atención, servicios públicos, empleo.

La urgencia para poder comer y alimentar a la familia, la desesperación ante la miseria y la falta de oportunidades, no solo son explicaciones de la violencia y el rebusque como opciones, sino que llevan también a una oferta de fuerza de trabajo a cambio de casi nada: durante el siglo veintiuno en Santa Marta se han pagado salarios por debajo de las trece áreas metropolitanas colombianas! La migración desde las áreas rurales a la ciudad se incrementa en los años precedentes del 2020, junto con la llegada de migrantes venezolanos que buscan aprovechar también la afluencia del turismo y la capacidad instalada de servicios en los que se pueden encontrar empleos ocasionales muy mal remunerados.

La ciudad al borde del mar Caribe, con los espectáculos naturales y la riqueza social y cultural más maravillosas, con la más larga historia de contactos con Europa en el norte de Suramérica, se desangra en medio de una economía extractivista y de saqueo que la destruye y la empobrece. El modelo de turismo que se desarrolla en Santa Marta degrada la naturaleza y pierde oportunidad para formar a sus habitantes en una economía de servicios de calidad, y no logra articular la belleza y la riqueza con la demanda de sus visitantes. Los bajos costos de hospedaje no hotelero ni controlado, a la vez que degradan

y destruyen las bellezas de la bahía, invaden playas, construyen apartamentos de baja calidad constructiva y estética, dejan escapar las fuentes de financiación urbana; no hay cómo tener mejores ingresos ni mejorar los servicios.

Además, la ciudad crece tan rápido que no adapta su infraestructura física ni sus modelos económicos al mismo ritmo: necesita un nuevo aeropuerto, un puerto más amplio y eficiente, un interpuerto que salve a la ciudad histórica de la destrucción segura por una ampliación portuaria mal planeada, una conectividad vial más racional y regionalizada, un aprovechamiento de su tradición férrea. También se necesita una oferta de agua, energía, vivienda, salud, educación, empleo, espacio público, un relato histórico coherente y articulado con quinientos años de experiencias; un “desarrollo” que responda a las tradiciones culturales locales y, a la vez, brinde a los visitantes la posibilidad de experimentar la vida rica y profunda del paisaje y las sociedades del Caribe. La gente de Santa Marta necesita unas formas políticas democráticas, una participación ciudadana en el diseño y la implementación de las decisiones fundamentales, una respuesta estatal adecuada a sus urgencias y a sus necesidades de largo alcance. Santa Marta tiene todo para ser la perla del Caribe.

### **San José de Cúcuta: binacionalismo, violencia y esperanza**

Cúcuta no tuvo una fundación formal, sino que se fue construyendo por la fuerza de su propia vida cotidiana, acaballada entre dos grandes áreas que darían forma a Colombia y Venezuela. Aunque en la realidad el área metropolitana incluye municipios de los dos países, la parte venezolana (San Antonio y Ureña), conurbada con el resto de la ciudad, no tiene reconocimiento oficial en Colombia. Su población creciente, cercana en la región al millón de habitantes, que se reparten entre diez comunas, depende de los vaivenes propios de la economía y la política en y entre los dos países. El carácter supranacional de Cúcuta no es una novedad, puesto que en 1821 allí se redactó y se promulgó la constitución política que creó la Gran Colombia.

La condición de franja binacional de Cúcuta constituye un estímulo para que el comercio (tanto legal como ilegal) sea la base económica desde toda su

existencia. En los primeros decenios del siglo veinte ya había un tren a Venezuela y tres ramas más que conectaban la ciudad con el interior de Colombia, concediéndole a Cúcuta el carácter de ciudad-región. Sin embargo, la ciudad no ha sido próspera sino para muy pocos de sus habitantes. En 2018 Cúcuta y su área metropolitana tenían un índice de pobreza de 33,7%; es decir, más de una tercera parte de su población estaba en estado de pobreza, mientras que de 145.306 hogares censados en la ciudad, 18.597 no tenían vivienda y 23.106 la tenían en malas condiciones; y en 2019 su *tasa de desempleo* alcanzaba el 17,7%, la segunda tasa de desempleo más alta del país.

Los programas del gobierno nacional para atender los déficits de vivienda han sido equivocados. Por una parte, ofrecieron las viviendas de subsidio pleno (que el vicepresidente llamaba *regaladas*), conjuntos de casas minúsculas carentes de urbanismo y equipamientos básicos, localizadas en áreas periféricas muy alejadas de las zonas de empleo; por otra, recomendaron programas enfocados a la legitimación de la propiedad predial, al saneamiento predial, tales como la “legalización de asentamientos”, la “titulación gratuita de predios fiscales” y el “mejoramiento integral de barrios”. Estas medidas no enfrentan los graves problemas de segregación socioespacial, desigualdad de acceso a las ventajas de la vida urbana, deficiencias de servicios públicos, falta de espacio público y equipamientos, dificultades de movilidad y transporte, inseguridad, ausencia de empleo y de oportunidades de formación y participación. Mucho dinero invertido y muy pocos resultados en el mejoramiento de la vida de la gente.

Una ligera revisión de las ofertas de empleo y de las áreas de ocupación en el comercio legal formal e informal muestra que las personas no tienen cómo vivir. A no ser que tengan que formar parte de las enormes redes del comercio y la actividad ilegal. Entre las actividades que describe Cañizares en su artículo en este volumen, cita:

el narcotráfico, el microtráfico, el secuestro exprés, la extorsión; así como tres modalidades de contrabando: maleteros, hormiguelo y gran contrabando, dedicadas al comercio ilegal de gasolina, oro, divisas, aluminio, cobre, vehículos de alta

gama, aceite para vehículos y maquinaria pesada, insumos químicos, medicinas para ganado, medicinas para uso humano, productos de aseo general, ganado en pie, queso, corozo de la palma aceitera y alrededor de veinte productos de la canasta básica.

Estos productos van y vienen dependiendo del impacto de las fluctuaciones del cambio de divisas en la frontera, pero su tráfico se vuelve más rentable con los cierres de las fronteras y con los bloqueos oficiales de los puentes. En esta lista escalofriante de actividades aún faltan todos los delitos asociados al tráfico de personas, la migración y el desplazamiento de personas y la innumerable cadena de violencia asociada al narcotráfico y su enorme poder de corrupción y muerte.

Esta enorme actividad ilegal se protege y estructura en torno de una red de organizaciones criminales que tienen alcances diversos desde los carteles de narcotraficantes mexicanos internacionalizados hasta bandas locales compuestas por un número limitado de miembros, aunque muy peligrosas y eficientes. En el medio, formando parte de estas mismas estructuras, las guerrillas y los grupos de derecha se involucran en la complejidad de relaciones, arreglos, colaboraciones, enfrentamientos, venganzas y muertes diarias. Sin embargo, todos los analistas (como se lee en las tragedias narradas en este volumen por Cañizares y Cristo) coinciden en que la “crisis” de Cúcuta no es el producto de los sucesos políticos recientes tanto en Colombia como en Venezuela, sino que se remonta a muchos años atrás, quizás a los mediados del siglo veinte. El Estado no ha tenido una respuesta satisfactoria ni propuestas posibles de desarrollar en medio de la complejidad y la sociedad civil ha sido mutilada y arrasada por las armas de todos los pelambres. Juan Fernando Cristo (en este volumen) resume en una frase sobrecogedora la situación de gran parte de las regiones colombianas: “La guerrilla asesinó a la mayor parte de la clase dirigente regional, a sus más destacados voceros, y los grupos de la extrema derecha liquidaron igualmente a sangre fuego a los liderazgos sociales más importantes”.

La economía extractivista con toda su fuerza, desde los hidrocarburos en el Catatumbo, las cadenas asociadas al narcotráfico, las redes de contrabando

y tráfico de todo lo pensable, las variaciones del valor del peso y el bolívar, las ilusiones de unos mundos de oropel y los sueños de riqueza rápida, junto con todas las segregaciones de raza, género, clase, edad y capacidad de pago y todas las exclusiones del futuro posible, no parecen dejar alternativas a la “crisis” de Cúcuta. Los empresarios viven periodos de prosperidad aparente, como lo manifestaron en el foro, pero reconocen que de nada sirve acumular dinero si la vida no tiene valor y si la vida se tiene que hacer como si cada uno fuera desterrado en su propio patio.

Después de más de treinta años de procesos de desarme y acuerdos de paz locales, regionales, nacional:

Para nosotros el posconflicto no existe. Ni ha existido. El EPL, las AUC y las Farc-EP se desarmaron, pero hoy no solo tenemos disidencias del EPL y de las Farc-EP, sino también un sinnúmero de organizaciones paramilitares que, a propósito, los distintos gobiernos se han esforzado por cambiarles los nombres...

Y los demás comentaristas coinciden en que hay una profusión de normas, leyes, acuerdos, decretos, en medio de una ausencia de posibilidades reales que generen confianza y que permitan iniciar la construcción de una nueva sociedad. Es verdad que la violencia en Cúcuta es una práctica muy antigua, pero también es verdad que allí se han dado importantes acuerdos políticos y sociales. ¿Creemos acaso que hay sociedades condenadas a la muerte y la violencia? Claro que no. Este foro es un esfuerzo más para tratar de sugerir caminos y de sembrar esperanzas. Cristo cree que una profunda articulación entre educación y cambio cultural es la alternativa. Una política del cambio es el programa: su proceso obliga a saber qué se debe cambiar, qué se necesita fortalecer, cómo se hacen los cambios y cómo se reconoce a quienes los coordinan para que cuenten con la confianza de la sociedad en su conjunto. No hay duda de que se puede, pero hay que empezar ahora. El trabajo es arduo y la angustia que crea la situación presente es una oportunidad. Hay que aprovecharla.

## Santiago de Cali: segregaciones y negocios inmobiliarios

Cali es una de las grandes ciudades de Colombia, con cerca de 2'227.642 habitantes y una región metropolitana de hecho. Fue una ciudad muy particular en el imaginario de la nación colombiana, con una generación de artistas e intelectuales que pasó por el país como un soplo de esperanzas: teatro, cine, música, pintura, novela, crítica y una pretensión de civismo y participación ciudadana que no tenía ninguna otra región de este país. Atrás de esa imagen ideal había una realidad distinta: Aprile-Gnisset la ha descrito como una hacienda con una ciudad propia. Una élite de notables decidió convertir terrenos que serían excelentes áreas de conservación de humedales y pantanos vinculados con la dinámica de la cuenca del río Cauca en áreas de vivienda para migrantes y desplazados, sin importar los riesgos ni las deficientes condiciones de vida a las que se sometía a los nuevos pobladores.

Se “secaron” los humedales con rellenos de escombros y basuras y se vendieron grandes extensiones por metro cuadrado; el río y sus afluentes quedaron presos tras jarillones y diques que solo buscaban mantener secos los terrenos para la expansión urbana. Hasta esos pantanos se llevaron vías nuevas para facilitar la apertura de negocios con el precio del suelo que, como lo muestra Borrero (en este volumen), se disfraza de operación técnica gracias a las “falacias de la Lonja y de Camacol” que llaman “progreso urbanístico” a toda expansión horizontal, sin mencionar los impactos irreversibles de la destrucción ambiental. Los bosques, los humedales y sus dinámicas, los suelos productivos, se van sellando con la fuerza de la ambición y el desprecio por la vida. Mientras tanto, sin poner en riesgo el modelo de crecimiento expansivo y la generación de tanto dinero con el que no contaban algunos cuantos ciudadanos, se deciden acciones paliativas, que justifican inversiones públicas y salarios oficiales, pero que nunca terminan de tomar decisiones definitivas ni de aplicar correctivos reales. Aun hoy, en una ciudad como Cali, hay riesgo permanente de desabastecimiento de agua y sobreexplotación de algunas fuentes.

Hace cien años, en 1920, empezó el presente de Cali, basado en un crecimiento acelerado y una expansión constante e innecesaria y, con ese

crecimiento, llegaron los problemas de las grandes ciudades: especulación inmobiliaria; movilidad deficiente basada en combustibles contaminantes, largos recorridos y lentitud de los desplazamientos (Vélez, Borrero, Millán, en este volumen); destrucción ambiental del aire, suelos, bosques y quebradas y detrimento del paisaje (Vélez, Millán, Navarrete, en este volumen); transformación de los ríos en canales para secar sus áreas de inundación y ocuparlas con lotes de construcción, con los consecuentes problemas de desecación y desabastecimiento de agua; producción de miles de toneladas diarias de desechos sólidos y escombros de construcción y demolición, que sirven de relleno para los pantanos y humedales, hasta que se vuelven inmanejables y se deben exportar a las zonas vecinas; inseguridad y violencias de todo tipo (Borrero, Millán, Márquez, Cock, Urrea, en este volumen). Las distancias entre las áreas de empleo y las viviendas se hacen tan largas que son una tortura al menos dos veces al día; el individualismo y la competencia destruyen los lazos de solidaridad y reciprocidad de la vida comunitaria y la desconfianza se convierte en la norma que pauta las relaciones entre los humanos y entre estos y las demás formas de vida.

Sin duda, a pesar de los problemas de crecimiento ya descritos, la vida urbana tiene ventajas (Cock, en este volumen) si no se miden sus altos costos ambientales, sociales, psicológicos, culturales, políticos y en vidas. Es cierto que Cali tiene *cobertura* casi universal de los servicios básicos de acueducto, alcantarillado, energía, salud y atención a la primera infancia, pero eso no es lo mismo que tener *acceso* universal. La única forma de tener acceso universal es asegurando la gratuidad de los servicios. La pandemia de la covid-19 nos ha mostrado que estamos muy lejos del acceso universal a la salud y otros servicios; quien no puede pagar no puede entrar.

La segregación socio espacial y su correlato, el racismo, definen a Cali (Márquez, Cock, Urrea, en este volumen), al punto de que parece algo natural para las élites y las clases medias caleñas. Al oriente de la ciudad vive la gente de piel oscura. Los analistas hablan de una racialización de las poblaciones de origen indígena y africano en esta ciudad que, al tiempo, cada noche muestra con orgullo la fiesta y la opulencia en su centro blanco (Navarrete, Urrea, en

este volumen). Las personas que están llegando constantemente a esas zonas de la ciudad son desplazadas de otras partes, víctimas del conflicto armado colombiano. Francia Márquez lo dice en una frase directa: “La gente negra que llegó al jarillón de Cali era la que vivía en el norte del Cauca, y las tierras del norte del Cauca se las quitaron a esa gente para sembrar caña”. La mayoría son mujeres (afrodescendientes, indígenas y campesinas pobres) con sus hijos jóvenes sin posibilidades de cambiar su vida de pobreza: la ciudad solo les permitirá la subsistencia, en el mejor de los casos. Los trabajos a los que pueden aspirar son los mismos que deben atender desde que fueron traídos esclavizados a América.

La tercera parte de la sociedad caleña es afrodescendiente; Cali es la ciudad que más gente afro tiene en América Latina después de Salvador de Bahía y la ciudad ha organizado su geografía para separar a la gente por su color y por su origen étnico y cultural. Al oriente, en Aguablanca, se supone que están las partes peligrosas de la ciudad, según el imaginario caleño de la parte blanca; y es allí en donde vive esa “gente peligrosa”, la gente de esa parte de la ciudad que no tiene alternativas. Francia Márquez (este volumen) lo describe con toda la claridad posible, narrando la ruta del despojo desde el arrebato de sus tierras de origen para sembrar caña o palma, hasta su llegada a Aguablanca. Y, tal vez, se podría seguir el relato hasta cuando sus hijos mueren en medio de la guerra cotidiana de los muchachos tratando de “hacerse una vida”.

Cock muestra en su comentario una verdad terrible: que en los últimos diez años en Cali murieron asesinadas cinco personas cada día, demostrando que Cali es una de las ciudades más violentas del mundo; pero lo más aterrador de las noticias de Cock es que los agresores y las víctimas son jóvenes de los barrios más pobres de la ciudad, quienes deben jugarse la vida: o matan o mueren y deben ser violentos para poder vivir. Es un efecto de la segregación y del racismo, de la violencia social naturalizada. ¿Se puede pensar en la paz sin transformar esas violencias estructurales? No hay posibilidades de construcción del posconflicto, de la paz estable, si no se entiende que hay millones de jóvenes que no tienen opción, que no tienen alternativas para poder vivir, que deben morir jóvenes. Urrea (en este volumen) dice que los blancos

llegan a viejos en Cali, a diferencia de los afrodescendientes que deben morir jóvenes.

En algunos aspectos no hay acuerdo entre los autores en este volumen: mientras Márquez y Urrea vinculan la violencia en los barrios de Aguablanca con el conflicto armado, mostrando que las personas que llegaron en los últimos cinco años a esas zonas de la ciudad eran desplazados *en* la ciudad, Cock vincula las muertes con problemas de convivencia y “mercados criminales”. Quizá sea un error de interpretación separar los procesos de violencias asociadas al narcotráfico y otras industrias criminales del conflicto armado. El surgimiento y afianzamiento de las cadenas de producción y distribución del narcotráfico en Colombia tienen una relación directa con las políticas públicas vinculadas a la tierra, no solo a la tierra rural sino, muy en especial, a la tierra en las áreas urbanas. La violencia estructural que naturaliza la exclusión, la desigualdad, la segregación, les arrebató a millares de personas las posibilidades de tener un futuro; inclusive cercena las posibilidades de soñar con un futuro. Y cuando uno no puede soñar, ya está muerto.

Desde hace cien años en Cali tomó fuerza el predominio de los intereses privados que sobreponen la rentabilidad del suelo al bien común de respeto y protección de la vida. En eso, tal vez los caleños no son muy originales, pero la medida en que esos intereses han cooptado al Estado sí es muy propia de la vida en Cali, donde las élites tienen el poder de influir en el cambio y adecuación de las normas, en el acceso al empleo público, en las posibilidades de tener una vida. Esas formas de violencia solo se pueden cambiar con transformaciones de fondo de lo que consideramos “natural”.

En Cali las acciones colectivas que conducen a esta transformación están en curso. Hace tiempo se iniciaron con la fuerza profunda de la música, los ritmos y los textos que resaltan la “belleza de mi gente negra” y que invitan a pensar la vida de otra manera diferente a la de las obsesiones del consumo, el individualismo y la competencia. Organizaciones de mujeres que construyen una sociedad diferente a la violenta propuesta patriarcal blanca y rica, trabajan tejiendo redes que enseñan a otras mujeres, a sus niñas, a sus hombres, a

vivir con base en otros parámetros de existencia. Nuevas ciudadanías ejercidas por hombres y mujeres que reclaman respeto, el derecho a la diferencia, la posibilidad de encontrar en el amor la fuerza para construir Cali para todas y para todos.

La mayoría de las organizaciones y grupos de trabajo caleños y del Valle del Cauca han ido descubriendo que la vida no funciona por estancos, sino que todos los sueños forman parte de una sola búsqueda del cambio. La defensa de la vida es integral y, por tanto, implica defender los derechos de los animales, de los ríos, de los bosques, con la misma intensidad con la que se defienden las opciones vitales de los seres humanos. Para lograr superar las crisis que la sociedad enfrenta hoy, la pandemia, la pobreza, la exclusión, la segregación, la ignorancia, el individualismo, la pérdida de libertades, la destrucción y contaminación de la naturaleza, se requieren acciones pequeñas, las cuales aparecen listadas en los documentos y comentarios de este foro. Los participantes han hecho un gran trabajo; a los gobernantes, los políticos, los líderes sociales, los académicos e intelectuales, a los maestros y a los estudiantes, a las personas que se asocian en organizaciones locales, les compete estudiar estas reflexiones y adoptar, si les entusiasman, algunas de estas propuestas, para ayudar a convertirlas en un nuevo modo de vida, el que soñamos y que nos anima.

### **Barranquilla: crisis cultural y búsqueda de liderazgos**

La ciudad surgió con el tiempo por su propia vitalidad y gracias a su localización sobre el río Magdalena; el 7 de abril de 1813 fue declarada villa y, apenas en 1857, alcanzó el estatus de ciudad. Hasta la tercera década del siglo veinte Barranquilla no tuvo una historia ni una pretensión marítima. Fue una ciudad del río, un punto fundamental para la movilidad y el comercio, ubicada a más de siete kilómetros del mar y conectada por ferrocarril. No obstante, se convirtió en una de las cuatro ciudades más importantes de Colombia, con una población cercana al millón trescientas mil personas, y más de dos millones de habitantes considerando su área metropolitana. Como otras ciudades de Colombia, creció en el segundo y tercer decenio del siglo veinte y en el

presente se desborda hasta conurbarse con Soledad, como producto de la política de expansión auspiciada por el gobierno nacional y los políticos locales.

Las métricas oficiales usadas para describir la situación de Colombia hoy ubican a Barranquilla como una de las ciudades de mayor crecimiento económico en los últimos años, con un registro bajo de desempleados y con una inversión pública y privada que se incrementa. Sin embargo, detrás de este escenario exitoso en apariencia, Barranquilla tiene áreas de miseria y de pobreza, una desigualdad y segregación crecientes y una combinación terrible de racismo, exclusión y corrupción (este volumen). Una cuarta parte de la sociedad barranquillera está en la pobreza según los datos oficiales más recientes; muchas de estas personas son desplazadas que provienen de zonas de conflicto, no necesariamente de guerra. A estas personas que constituyen ya un reto para los gobernantes locales, se suman cerca de cincuenta mil recién llegados desde Venezuela, que requieren atención urgente. Todo esto en medio de la crisis económica y fiscal desatada por la pandemia del coronavirus de la que, de paso, no se conoce información oficial definitiva y clara.

Barranquilla fue por años la puerta de entrada al interior de Colombia, lo que permitió que, desde el siglo diecinueve, se asentaran en ella muchos comerciantes venidos del mundo árabe y un número muy grande de europeos. Su carácter cosmopolita, aun a pesar de ser una ciudad pequeña, creó las condiciones para que, a mediados del siglo veinte, la ciudad tuviera una época de actividad intelectual destacada, que giró en torno de sus periódicos, algunas de sus estaciones de radio y sus clubes y asociaciones. Al mismo tiempo, en sus barrios se vivía la efervescencia de las culturas africanas con su estética, sus principios de solidaridad y sus estructuras sociales, con esa mezcla poderosa de religiones africanas, árabes y el catolicismo oficial. Una fuerza creativa invisible para las élites locales europeizadas y castellanizadas, al punto de no reconocer su espíritu único en el Carnaval, convertido en un espectáculo anual para atraer turistas, pero perdiendo de vista la enorme importancia de su preparación a lo largo del año como escuela vital para la vida social, cultural, religiosa e intelectual, en las barriadas.

Esa es Barranquilla, una ciudad del Caribe anclada en la historia y las tradiciones del río Magdalena, creciendo tan rápido que sus gentes no se dan cuenta de que un progreso efímero e ilusorio, puede cobrarle a la ciudad con la pérdida de su personalidad colectiva inigualable. Una nueva sociedad es posible, al tiempo con el fortalecimiento de la herencia cultural diversa que deja la confluencia de tantas historias diferentes: Angola, Congo, Ghana, Guinea, Malí, Siria, Cataluña, Valencia, Alemania y Francia se pueden rastrear en su presente.

A comienzos del siglo veinte Barranquilla se consolidó como ciudad importante para Colombia. No es casual que sea allí donde se crea la primera empresa aérea de América y una de las primeras del mundo. En ese tiempo hay un fortalecimiento de la industria –construcción, calzado, madera y alimentos– y el desarrollo de empresas transportadoras por el Magdalena, que trae también el florecimiento sindical con una primera huelga del transporte en 1910 y la creación de la primera federación obrera de Colombia en 1925. En ese mismo tiempo se construyeron los barrios opulentos de Prado, Bellavista, Boston, El Recreo y Alto Prado, entre otros que ocuparon el norte de la ciudad en un área de casi 300 hectáreas. Desde finales del decenio de los cuarenta, Barranquilla perdió mucho de su actividad ante el declive del puerto, debido al ascenso del de Buenaventura y a los problemas ocasionados por la acumulación de sedimentos en el canal de Bocas de Ceniza, ostensibles desde 1945.

De inmediato inició también un periodo largo y doloroso de corrupción política y administrativa que apenas puede pensarse que se supera en el presente. El saqueo de sus finanzas y sus empresas públicas, el clientelismo y la cooptación política la convirtieron en un antimodelo urbano. La acción de una parte de sus élites apuntó a recuperar la pujanza empresarial desde la democracia y la inclusión; los avances son evidentes, pero aun la desigualdad, el racismo, el clasismo, la prevalencia de estructuras y pensamiento patriarcal, son un lastre muy pesado (ver los documentos en este volumen). Es peligroso aceptar el triunfalismo de algunos analistas que ven un presente próspero cuando sabemos que una desigualdad tan alta como la que hay en

los índices de Barranquilla es sinónimo de una pobreza muy alta y de un retroceso muy grande en los avances de políticas sociales (Puche y Barcena en este volumen).

La desigualdad en la educación nos marca para siempre. Es la base de todas las segregaciones y exclusiones. Una sociedad democrática cría la democracia en la cuna de la escuela. Está muy bien que algunos tengan todo lo que se requiere para convertirse en buenos ciudadanos, pero está muy mal que muchísimos no puedan tener lo mínimo solo porque no pueden pagarlo. ¿Habrá posibilidades de cambiar las cosas? Pareciera imposible. En una sociedad donde la propiedad y tenencia de la tierra son el principal factor de prestigio social, económico y político, también son el camino para la segregación socio espacial y para la condena de por vida a la pobreza, como lo aseguran Puche y Barcena (este volumen): “una alta desigualdad en la propiedad de la tierra limita la efectividad de políticas educacionales restringiendo su efecto en el crecimiento agregado”. Las oportunidades no serán las mismas, los salarios no se podrán equiparar.

La tasa de desempleo de Barranquilla estaba a comienzos del 2020 entre las menores del país, pero hay tres circunstancias: primero, que la exaltación del *emprendedurismo* transforma el “rebusque” y a quien se ve obligado a practicarlo en empresariado, escondiendo así la realidad triste del trabajo informal y de una forma muy cruda de desempleo; segundo, que ese grupo de desempleados, se ve abocado a vivir “periodos de alta duración como cesantes y problemas de desigualdad, indicio de condiciones estructurales que dificultan en gran medida su posibilidad para ubicarse en un empleo en un menor tiempo” (Puche y Barcena); tercero, que aún no hay datos recientes confiables y claros sobre el verdadero impacto de la pandemia en la vida humana de la ciudad, en sus finanzas y en su desarrollo económico.

Tal vez, el conjunto de acciones del que los barranquilleros deben tener más vergüenza es el del tratamiento dado a la naturaleza circundante, en especial a la ciénaga de Mallorquín y a las islas de Salamanca. Desde mediados de los treinta, hace noventa años, a la ciénaga de Mallorquín: 650 hectáreas

de ciénaga, convertidas en un ejemplo de desidia, agresión a la naturaleza y desatención por la vida y sus componentes. En 1935, al transformar las condiciones naturales del río Magdalena para lograr que los barcos entraran hasta Barranquilla, se dio una estocada a la ciénaga, negándole la posibilidad de continuar su intercambio natural con el río; la ciénaga siguió viviendo. Después, se volvió el basurero de Barranquilla, botadero a cielo abierto durante treinta y dos años; la ciénaga siguió viviendo. Las aguas servidas llegaron a Mallorquín y la ciénaga siguió viviendo. Millones de metros cúbicos de escombros se depositan en la ciénaga para secarla; la ciénaga aún no se resigna a la muerte. Los peces son obligados a cambiar sus ciclos y la ciénaga sigue dando peces a las poblaciones que, pese a todo, siguen obteniendo comida para vivir de la ciénaga. Todavía hay esperanza de salvar algo de lo que fue, aun con su nueva identidad de laguna costera.

Por su parte, el espectáculo de muerte de las islas de Salamanca, que se observa a los lados de la carretera, no tiene igual en el mundo. La ruptura de los sistemas naturales de intercambios en las cuatrocientas mil hectáreas que la fuerza dulce del río Magdalena y el mundo salobre del Caribe usaron por milenios, ha creado ese espectáculo doloroso y de vergüenza. Su recuperación no parece posible si no se entienden y rehabilitan las dinámicas naturales en esa enorme región, para lo cual es necesario tener políticas públicas coherentes e integrales que atiendan por igual los impactos terribles sobre la naturaleza y el empobrecimiento consecuente de los seres humanos que se quedaron sin su mundo en un proceso de destrucción que se les impuso desde afuera, por los administradores del “progreso”, instalados en las ciudades del poder y ciegos a los impactos de sus decisiones.

El río Magdalena no puede ser sometido a más agresiones con la localización de grandes obras de infraestructura, más aún cuando buscan facilitar procesos privados de enriquecimiento que empobrecen más a las comunidades ribereñas y a todos los seres vivos que dependen de la salud ecosistémica de los cuerpos de agua que forman parte del sistema hídrico del río. No hay nada que justifique la prevalencia de los negocios sobre la vida y la conversión del río en un canal no es un acto de civilización sino de barbarie. El río tiene de-

rechos que deben ser protegidos, pero los seres humanos tenemos conciencia del daño que hacemos a la naturaleza y a la vida en su conjunto: los humanos podemos cambiar. Barranquilla y su gente se merecen otra suerte.

\*\*\*

Esta fase del proyecto *Ciudad, sostenibilidad y posconflicto en Colombia*, que ofrece este tercer volumen de resultados, ha sido posible gracias a la coordinación del Foro Nacional Ambiental y a la financiación de Fescol. Agradecemos a la directora de Fescol, Kristina Birke, y a sus funcionarias por el apoyo fundamental. En cada una de las ciudades hubo tanta gente ayudando en cada uno de los encuentros que no podremos recordar a todos aquí, por lo que pido disculpas de antemano. El más sentido agradecimiento para los autores de los documentos de discusión y para los comentaristas que acogieron el proyecto como suyo. Su compromiso se puede medir en la calidad de sus ideas y en el esfuerzo por atender las sugerencias para que tuviéramos la posibilidad de comparar entre ciudades, a pesar de las diferencias.

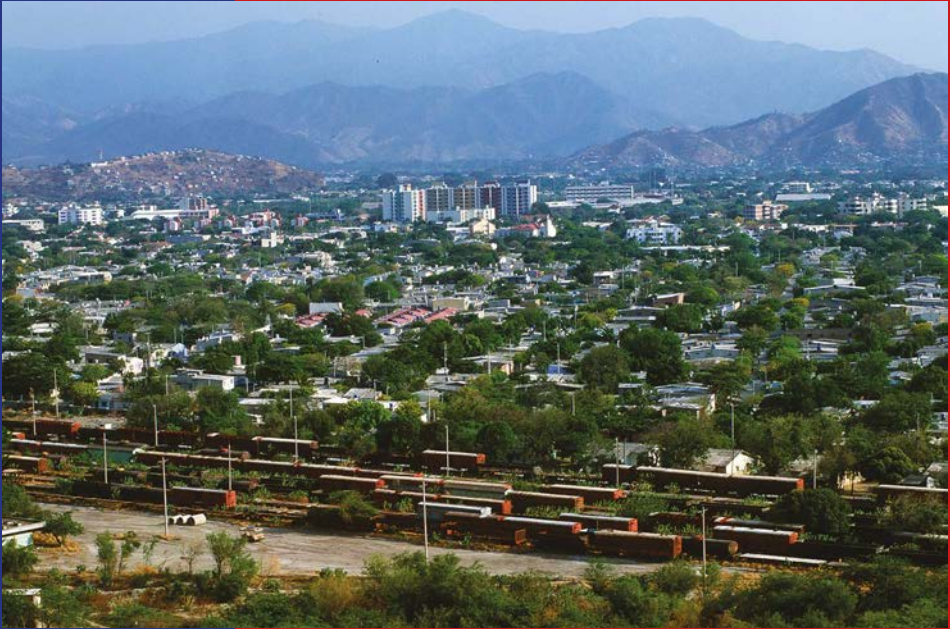
En Santa Marta, el equipo directivo la Universidad del Magdalena, en especial su vicerrector de investigaciones, Ernesto Galvis Lista, nos acompañó en una reunión previa y pronunció las palabras de apertura del foro. Sandra Vilardi, entonces profesora, nos ayudó a coordinar la logística del evento. El alcalde de la ciudad, Rafael Martínez, nos recibió en las reuniones preparatorias, brindó su ayuda y delegó al secretario de Planeación, quien no solo participó como comentarista, sino que estuvo presente durante todo el evento.

En Cúcuta tuvimos el apoyo de la Universidad Francisco de Paula Santander; Juan Fernando Cristo entendió de inmediato la importancia de este foro y arregló una reunión en Bogotá con el rector Miguel Parra López. Allí también tuvimos la suerte de contar con la colaboración de muchas personas, pero debo especial gratitud a la profesora Érika Tatiana Ayala, encargada por el rector para coordinar el proceso. En el foro, además de quienes aparecen como autores en este volumen, estuvieron Francisco Unda, gerente seccional de la Andi y Christian Krüger, por entonces director de Migración Colombia,

quienes plantearon sus puntos de vista y contribuyeron a aclarar nuestras ideas, aunque no pudieron entregar sus escritos para ser publicados en este volumen.

En Cali, la Universidad del Valle nos abrió sus puertas y su rector, Édgar Varela, nos acompañó en las reuniones preparatorias, hizo la charla de apertura del foro y se aseguró de que todo funcionara sin ningún contratiempo. Pero quien estuvo al frente de toda la organización en Cali fue el profesor Jaime Escobar, de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, entonces director de Extensión Universitaria. Fernando Urrea y Juan Camilo Cock no pudieron estar en la ciudad el día del foro, pero enviaron sus documentos, que han sido incluidos y enriquecen este volumen.

En Barranquilla, nos acogió la Universidad del Norte y su rector, Adolfo Meisel Roca, presidió las reuniones preparatorias e hizo la charla de apertura del foro. Allí tuvimos también la ayuda de muchas personas, más allá de los autores, entre quienes debo destacar la colaboración de Carlos Javier Velázquez, quien hizo un valioso comentario, y de Silvia Gloria, decana de la División de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales quien, pese a sus ocupaciones, se hizo cargo personal de la organización del foro. Por último, toda la gratitud del proyecto para con Juan Andrés Valderrama por su cuidado en la corrección de los textos y en la preparación editorial.



# SANTA MARTA

SANTA MARTA EN LAS PROXIMIDADES  
DEL QUINTO CENTENARIO:  
HACIA UNA VOCACIÓN SUSTENTABLE

Alfredo Bateman • María José Navarro

SOSTENIBILIDAD URBANA FRENTE  
AL POSCONFLICTO Y EL CAMBIO  
CLIMÁTICO, EL CASO DE LA CIUDAD  
DE SANTA MARTA

Luz Helena Díaz-Rocca

Foto: Ian Flórez.

# SANTA MARTA EN LAS PROXIMIDADES DEL QUINTO CENTENARIO: HACIA UNA VOCACIÓN SUSTENTABLE

Alfredo Bateman • María José Navarro

## Introducción

**D**e acuerdo con proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2019), a la espera de los resultados del Censo 2018, Santa Marta tiene una población de 515.717 habitantes, habiendo presentado un acelerado crecimiento poblacional en el periodo 1993-2005, de 3,86%, superior al de ciudades como Barranquilla (1,29%) y Cartagena (2,99%) (Meisel-Roca y Ricciulli-Marín, 2018). Además de responder a patrones de la dinámica demográfica y el estado de desarrollo de la ciudad, está fuertemente influenciado por variables migratorias, en particular aquellas vinculadas al conflicto armado interno y al número de víctimas que recibió, convirtiéndose en la tercera receptora de desplazados en el periodo 1985-2017, después de Bogotá y Medellín (Meisel-Roca y Ricciulli-Marín, 2018).

Como en muchas otras ciudades del país, ello ha afectado el aprovisionamiento y la calidad de los servicios públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, sobre todo debido a que la población desplazada que llegó se ubicó mayoritaria e inicialmente en barrios periféricos con deficiencias en la prestación de servicios públicos y apartados de los centros productivos de la ciudad, generándose un patrón de segregación, como se detalla más adelante. Ante el incremento poblacional, Santa Marta, y su aparato productivo, han sido incapaces de transformar dicho proceso en una oportunidad y brindar oportunidades de generación de empleo e ingresos; por el contrario, tiene una de las mayores tasas de informalidad del país y es la tercera de la región Caribe con mayor índice de pobreza monetaria extrema.

Desde el punto de vista económico, Santa Marta no termina de entender y definir su vocación productiva y convive con modelos de desarrollo conflictivos entre sí: mientras parece obvia la vocación turística y de protección de su entorno natural y ecosistémico, se reproducen una serie de apuestas extractivas que ponen en riesgo su patrimonio natural. Dichas conflictividades se manifiestan en la estructura urbana, en las decisiones de planeación y crecimiento y en definiciones como la vocación y forma de expansión del puerto.

En la primera parte, este documento hará un análisis de las condiciones de vulnerabilidad de la población, teniendo en cuenta los indicadores de pobreza y la capacidad de la estructura productiva de generación de empleo formal (mercado laboral), resaltando los bajos índices de ingreso promedio mensual y la condición de vulnerabilidad especialmente de los jóvenes, de los cuales el 28% (14 a 28 años) no estudia ni trabaja.

En el segundo aparte se exponen las trayectorias del desplazamiento forzado en el distrito de Santa Marta, resaltando que la ciudad es la quinta ciudad después de San José del Guaviare en incidencia del desplazamiento por recepción de población desplazada, y su impacto en las dinámicas sociales, la informalidad y la emersión de barrios informales, lo que ha evidenciado la poca planeación y por ende capacidad o respuesta institucional a los desafíos migratorios, profundizando la segregación espacial y la pobreza.

En la tercera sección se presenta la estructura productiva y la localización empresarial de la ciudad, la cual es una oportunidad de transformación en la medida en que se resuelvan los antagonismos de las apuestas productivas y la vocación de la ciudad, resaltando la importancia de las apuestas educativa y de formación del talento humano como dinamizador de los sectores productivos de la ciudad, especialmente el turismo.

En el cuarto apartado se analiza la segregación económica y espacial y en particular la expansión y estructura física de la ciudad, los patrones de crecimiento a futuro, frente a las decisiones de localización de programas de viviendas de interés social como Ciudad Equidad. Exponiendo las características de la planificación espacial como un componente que facilita u obs-

taculiza los beneficios de la urbanización y la aglomeración. Finalmente, se expone el análisis de los ejes estructurantes del desarrollo de la ciudad como apuestas para la inclusión productiva y las interconexiones regionales como una oportunidad para potencializar el desarrollo productivo y social que permite la emersión de nuevas aglomeraciones productivas.

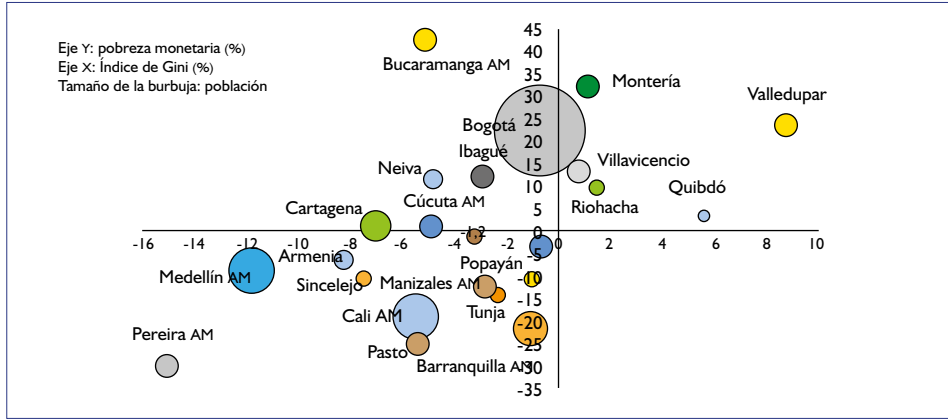
A modo de conclusión se expondrán los principales retos en el periodo de posconflicto, la articulación urbano-rural y la importancia de la Sierra Nevada para el desarrollo social y productivo de Santa Marta y la protección de los ecosistemas estratégicos locales y regionales para la construcción de identidad colectiva que permitan dinamizar la economía incluyente y sosteniblemente.

### Indicadores socioeconómicos de Santa Marta: entre luces y sombras

Según las estadísticas oficiales, en Santa Marta uno de cada tres habitantes es pobre por ingresos (Dane, 2018), siendo una de las mayores tasas de pobreza de las veintitrés principales ciudades del país. En ocho años (2010-2017), la pobreza se redujo 18,2% (en 2010 era 40,2%), y hubo asimismo una ligera reducción de la pobreza extrema de 8,5% en 2010 a 7,4% en 2017, así como de la desigualdad. Dichas reducciones son inferiores a las apreciadas nacionalmente: 28% de reducción de pobreza y 40% de la pobreza extrema, lo que refleja una menor capacidad de mejoras en la generación de ingresos y de acceso a condiciones sociales básicas de la ciudad. Este relativo estancamiento se profundizó en los últimos años (2014-2017), cuando, como se puede apreciar en los gráficos 1 y 2, pobreza y desigualdad presentaron pocas reducciones.

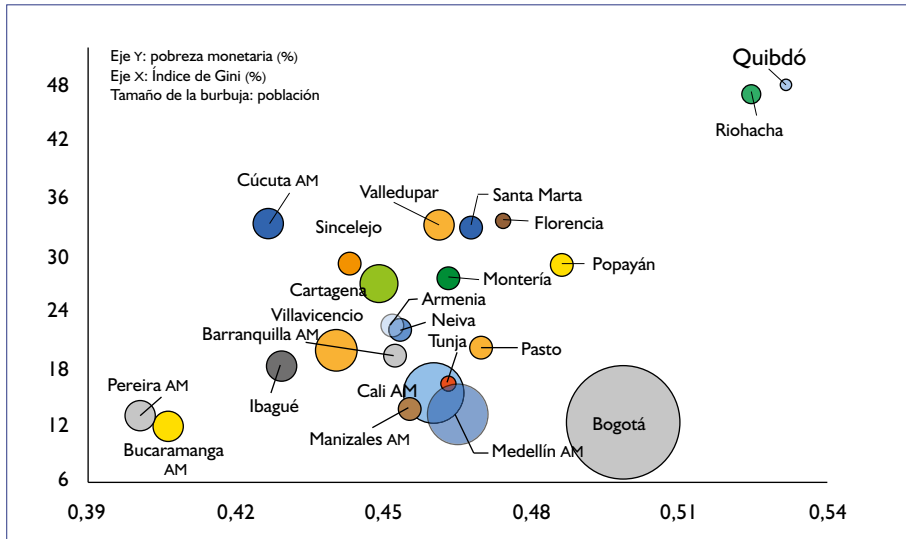
Lo anterior evidentemente tiene una relación directa con el comportamiento del mercado laboral y la forma y magnitud de consecución de empleo e ingresos por parte de la población. En los últimos años y de manera permanente, Santa Marta ha tenido una tasa de desempleo menor a la del promedio de las trece principales áreas metropolitanas, logrando casi constantemente

**Gráfico 1. Variación de la pobreza frente al índice de Gini en veinte ciudades colombianas (no incluye a Santa Marta)**



Fuente: Dane, GEIH. Elaboración propia.

**Gráfico 2. Santa Marta y veintidós ciudades colombianas: variación de la pobreza frente al índice de Gini**



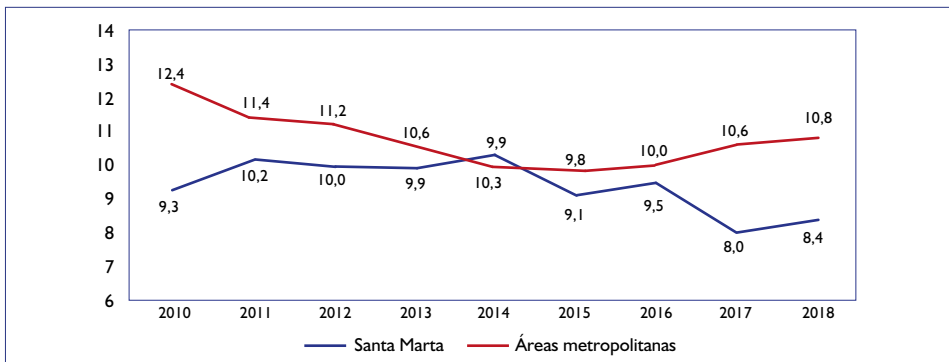
Fuente: Dane, GEIH. Elaboración propia.

tasas de un dígito, en particular en los últimos cuatro años (gráfico 3), lo que muestra la capacidad de su estructura productiva de generar algún tipo de ingresos para una parte significativa de quienes lo requieren y buscan activamente.

Las tasas de participación laboral y de ocupación son menores a las del promedio de las trece áreas, manteniéndose en promedio en 55% desde 2010 hasta 2018 (gráfico 4). Sin embargo, cuando se desagrega por sexo las diferencias son significativas: 65,3% en el caso de los hombres y 44,5% en el caso de las mujeres, lo cual muestra la aún baja participación femenina en el mercado laboral.

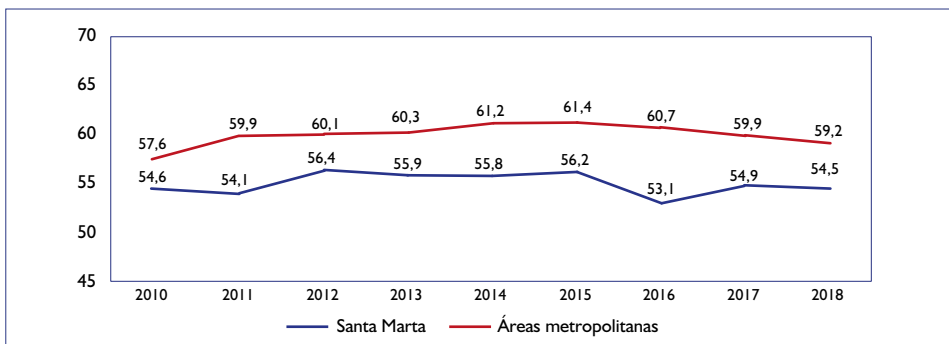
De la misma manera, gran parte de los ocupados lo hace en trabajos informales, teniendo una de las mayores tasas de informalidad del país. De acuerdo con las cifras de informalidad presentadas por el Dane (2018) para el

Gráfico 3. Tasa de desempleo (%), 2010-2018.  
Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas



Fuente: Dane, GEIH. Elaboración propia.

Gráfico 4. Tasa de ocupación (%), 2010-2018.  
Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas

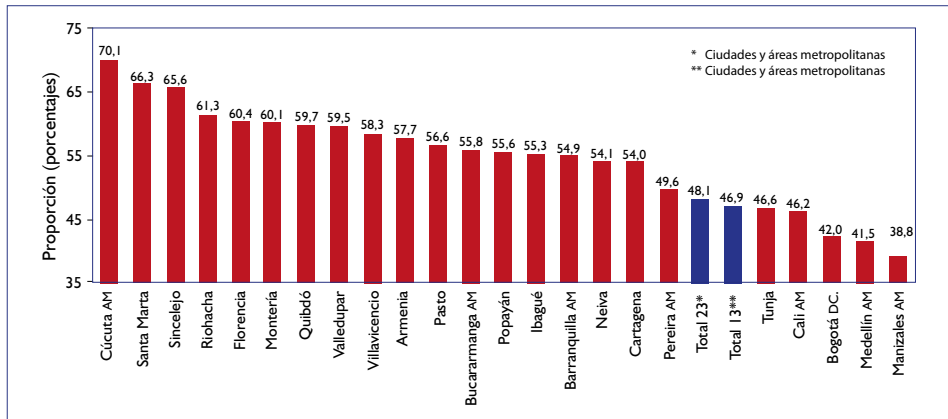


Fuente: Dane, GEIH. Elaboración propia.

trimestre móvil septiembre-noviembre, con 66,3% Santa Marta es la segunda ciudad del país con mayor índice de informalidad después de Cúcuta (gráfico 5). Y en los últimos ocho años ha estado por encima del promedio de las trece áreas metropolitanas, como se ve en el gráfico 6.

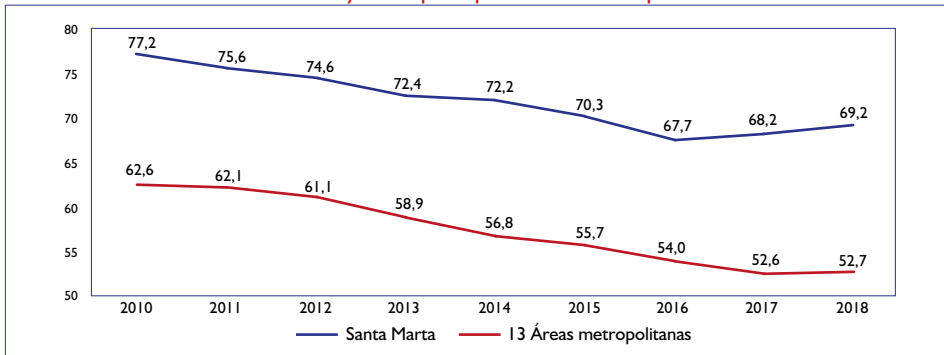
A consecuencia de lo anterior, en el periodo 2010-2017 el promedio del ingreso mensual en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) se ubicó por debajo de las trece principales áreas metropolitanas, que alcanzaron casi dos SMMLV en 2014, mientras que la ciudad de Santa Marta apenas

**Gráfico 5. Proporción de la población ocupada informal según ciudad, veintitrés ciudades y áreas metropolitanas. Trimestre móvil septiembre-noviembre 2018**



Fuente: Dane, Boletín técnico con base en GEIH (2018).

**Gráfico 6. Tasa de informalidad laboral fuerte (%), 2010-2018. Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas**

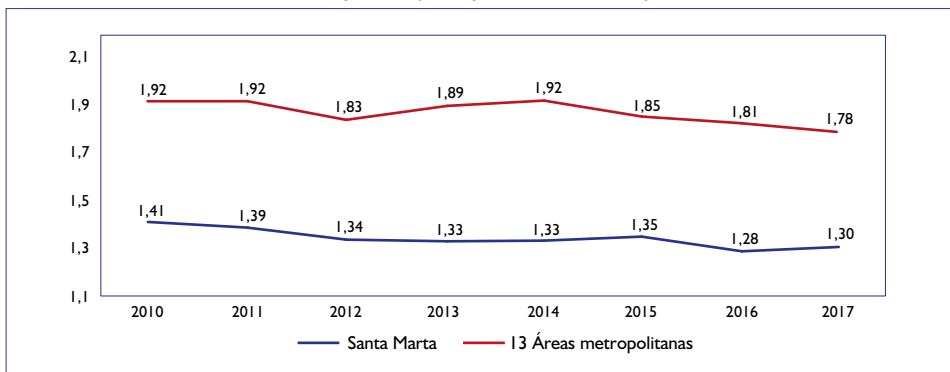


Fuente: Dane-GEIH. Elaboración propia.

superó el ingreso mensual de 1,3 y presentó una disminución importante en el periodo 2015-2016, pasando de 1,35 SMMLV a 1,28 (gráfico 7).

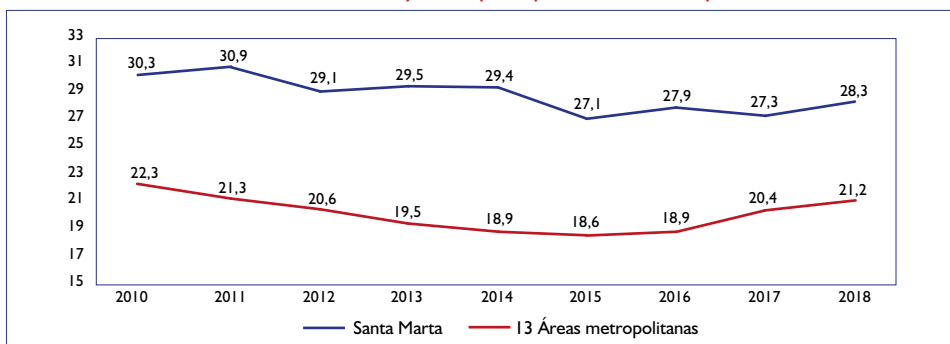
Teniendo en cuenta la desigualdad del ingreso, así como las estadísticas de pobreza presentadas (gráficos 1 y 2), se puede deducir que en Santa Marta grandes sectores de la población se encuentran en condición de vulnerabilidad. Es el caso de los jóvenes, que presentan importantes rezagos y desafíos, manifestados en el porcentaje de población entre 14 y 28 años que no estudia ni trabaja (ninis), que en la ciudad representa 28,3%, mientras que en el promedio de las trece principales áreas metropolitanas es de 21,2% (gráfico 8).

**Gráfico 7. Ingreso promedio mensual (en SMMLV), 2010-2017.  
Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas:**



Fuente: Dane, GEIH. Elaboración propia.

**Gráfico 8. Porcentaje de jóvenes (entre 14 y 28 años) que no estudian ni trabajan, 2010-2018. Santa Marta y trece principales áreas metropolitanas**



Fuente: Dane, GEIH. Elaboración propia.

## El desplazamiento y la reconfiguración de las dinámicas urbanas

Escenario similar vive la población víctima del desplazamiento, que además de acumular varias características poblacionales que reflejan inequidades acumulativas (víctima, joven, mujer, por ejemplo), llega a las ciudades a habitar áreas de extensión (asentamientos informales), situación que agudiza sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad. La recepción de población víctima del conflicto armado, en especial de víctimas de desplazamiento forzoso, ubicó a Santa Marta dentro de las ciudades con mayor número de desplazados. De acuerdo con el Registro único de víctimas, entre 2000 y 2008 la ciudad recibió 168.678 desplazados, siendo ese el periodo de mayor recepción en las tres últimas décadas. En el periodo 1995-2009 fueron cerca de 181.000 víctimas, aproximadamente 36,2% de su población.

Según la información del Sistema único de registro (SUR), entre 1995 y 2005 la mayoría de los municipios más afectados por la llegada de población en situación de desplazamiento corresponde a las principales capitales departamentales del país, con excepción de los municipios del Carmen de Bolívar y Buenaventura en 2000 y 2001, adonde arribaron de 15.372 y 12.372 personas, respectivamente. El caso más grave, en esta perspectiva, es el de Santa Marta, con la llegada de 33.339 personas en 2002 (Codhes, Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2006).

En investigación de 2006 efectuada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y el Secretariado Nacional de Pastoral Social, al analizar la situación de desplazamiento en el país al comparar los indicadores sobre desplazamiento del Sistema RUT de la Conferencia Episcopal de Colombia, el Sistema único de registro (SUR) de Acción Social y Codhes, el departamento del Magdalena está entre aquellos con mayores índices de expulsión y recepción de personas desplazadas en el periodo 1995-2005.

Como se aprecia en las tablas 1 y 2, el departamento de Magdalena está en un nivel medio dentro del porcentaje o rango de expulsión y recepción de

desplazados, ubicándose con Bolívar y Cesar como los departamentos con mayores rangos de expulsión y recepción de la región Caribe.

De acuerdo con lo anterior, la ciudad de Santa Marta es receptora de desplazados de población víctima proveniente del interior del departamento del Magdalena y de los departamentos de Cesar y Bolívar, teniendo en cuenta que estos últimos presentan los mayores rangos de expulsión y son vecinos del Magdalena.

Según Ibáñez y Moya (2007) con base en datos proporcionados por el sistema RUT de la Conferencia Episcopal, 60% de los desplazamientos son

**Tabla 1. Departamentos expulsores según nivel y rango de expulsión**

Nivel de expulsión	Rango (%)	RUT	Codhes	SUR
Alto	10 y más	Bolívar, Antioquia, Caquetá.	Bogotá.	Antioquia Bolívar.
Medio	5 a 9,9	Tolima, Meta, Putumayo, Cesar, Valle, Chocó Nariño.	Antioquia, Tolima, Magdalena, Putumayo Guaviare.	Cesar, Magdalena, Caquetá, Sucre, Putumayo.
Bajo	Menor a 5	Los demás departamentos.	Los demás departamentos.	Los demás departamentos.

Fuente: Codhes, 2006.

**Tabla 2. Departamentos según nivel de recepción**

Nivel de expulsión	Rango (%)	RUT	Codhes	SUR
Alto	10 y más	Bolívar.	Bogotá.	Antioquia.
Medio	5 a 9,9	Antioquia, Bogotá, Caquetá, Meta, Nariño, Tolima, Valle.	Antioquia, Cundinamarca, Magdalena, Tolima, Putumayo	Atlántico, Bogotá, Bolívar, Cesar, Sucre, Valle.
Bajo	Menor a 5	Los demás departamentos.	Los demás departamentos.	Los demás departamentos.

Fuente: Codhes, 2006.

intradepartamentales, mientras que la información recopilada por la Red de Solidaridad Social estima que los desplazamientos intradepartamentales corresponden al 62% del total de desplazamientos. La explicación de este comportamiento radica en la cercanía al municipio de origen y la familiaridad con el departamento (p. 32). Basado en análisis de Ruiz (2006), Sánchez (2012) afirma que la migración forzada tiene un carácter endógeno, es decir la población expulsada evita salir de su región para permanecer cerca de sus referentes territoriales y culturales; por tanto, mientras las condiciones de seguridad lo permitan, los migrantes forzados prefieren dirigirse hacia municipios del mismo departamento o hacia departamentos vecinos (p. 7).

Lo anterior explica por qué Santa Marta está en el quinto puesto, después de San José del Guaviare, de los municipios con mayor afectación por recepción de desplazados, lo cual se puede evidenciar mediante el indicador de presión. Siendo este “(...) el número de desplazados en el municipio receptor como porcentaje de la población total del municipio, lo cual permite identificar los municipios en los cuales la recepción de población desplazada se convierte en un problema crítico” (Ibáñez y Moya, 2007: 31).

Como se puede apreciar en la tabla 3, las ciudades intermedias o ciudades pequeñas son las que más sufren las consecuencias del desplazamiento, ya que los mayores expulsores son los departamentos periféricos y con una extensión predominantemente rural, y como se dijo, la mayor parte de las víctimas de desplazamiento prefieren no salir de su región. De acuerdo con esto, las ciudades con la institucionalidad más débil y carentes de infraestructura local para responder adecuadamente a la llegada masiva de personas, son las que presentan mayor presión del desplazamiento, lo que profundiza las condiciones de pobreza y la segregación espacial urbana y genera además factores que reconfiguran las dinámicas territoriales.

El estudio de caracterización del desplazamiento interno hacia áreas urbanas (caso Santa Marta) realizado en 2008 por Feinstein International Center y Tufts University en colaboración con el Observatorio de Desplazamiento Interno de Ginebra señala que: “las llamadas “áreas de extensión” (...) situa-

Tabla 3. Presión del desplazamiento

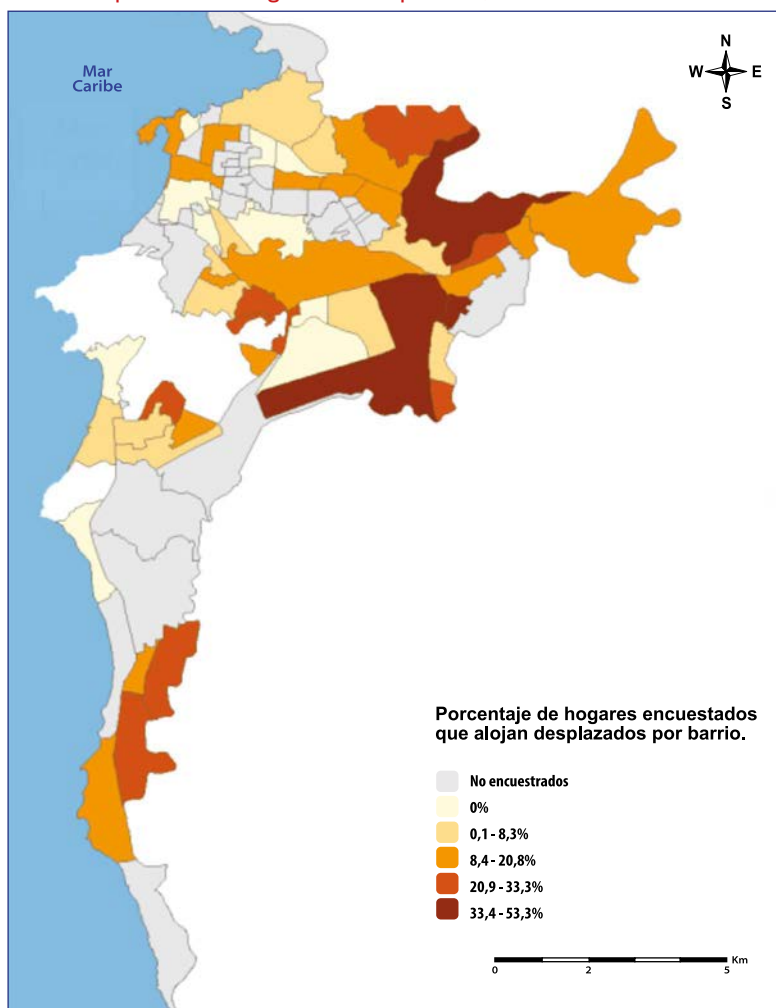
Municipio (Departamento)	Personas expulsadas	Población	Intensidad (%)
Quibdó (Chocó)	26.314	99.656	26,4
Sincelejo (Sucre)	66.310	269.010	24,6
Florencia (Caquetá)	30.790	151.403	20,3
San José del Guaviare (Guaviare)	12.183	65.935	18,5
Santa Marta (Magdalena)	69.218	447.860	15,5
Valledupar (Cesar)	50.568	365.548	13,8
Buenaventura (Valle del Cauca)	34.639	278.960	12,4
Barrancabermeja (Santander)	19.978	208.501	9,6
Bogotá D. C.	90.643	7'185.889	1,3

Fuente: Ibáñez y Moya, 2007.

das al exterior de los límites administrativos de la ciudad de Santa Marta, son conocidas por su alta densidad de población desplazada” (Jacobsen y Howe, 2008). Como se ve en el mapa 1, los barrios con mayor ocupación de hogares de desplazados en Santa Marta son los ubicados entre la comuna 5 y 6, Alfonso López, Santa Mónica, María Cecilia, Chimila 2, Ondas del Sur, Ondas del Caribe, 11 de Noviembre, Yucal, comuna 9 (sector Bureche), barrios ubicados en la vía alterna al puerto y en la comuna 8 (sector Don Jaca).

Según Meisel y Ricciulli (2018), los barrios Maria Cecilia, 11 de Noviembre, Ondas del Caribe, Cristo Rey y La Paz están entre los barrios con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y con una mayor urgencia de atención. Se puede concluir entonces que los barrios con necesidades urgentes de atención son los que mayor número de desplazados concentran. Como lo indica la tabla 4, en los barrios estudiados en el mapa 1 se estima una población de 28.029 víctimas de desplazamiento, en un total de diecinueve barrios. La recepción de personas en Santa Marta alimentó el aumento de la informalidad y la pobreza y estimuló la segregación y la emersión de barrios informales, generando profundas transformaciones en la configuración territorial urbana.

Mapa I. Barrios hogares con desplazados, 2008. Santa Marta



Fuente: Jacobsen y Howe, 2008.

Tabla 4. Cifras estimadas de población desplazada según tipo de barrio

Intensidad	No. de barrios	Participación % del total de barrios	Población total de los barrios	Porcentaje de desplazados	Población estimada de desplazados
Baja	65	77,4	252.861	14,94	37.777
Alta	19	22,6	164.487	17,04	28.029
Total	84	100	417.384	15,8	65.806

Fuente: Jacobsen y Howe, 2008.

El desplazamiento masivo de campesinos y campesinas a la ciudad producto del conflicto armado produce una urbanización no planificada ni voluntaria, la introducción de nuevas identidades y su segregación espacial, generando, entre otras, dificultades en la movilidad y expansión periférica.

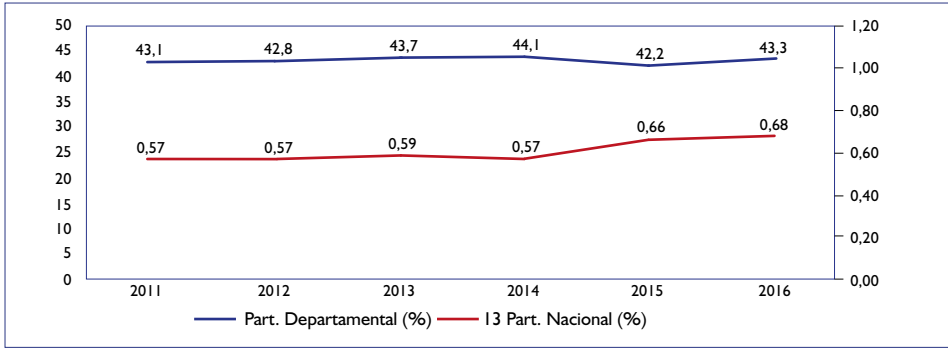
Finalmente, además del esfuerzo institucional, la voluntad política de los dirigentes desempeña un papel determinante, pues de la planeación y la agenda de inversión y gasto público que asuman las administraciones locales depende la priorización y atención hacia temas relevantes como la inclusión social, la superación de la pobreza, el empleo y la inversión en servicios sociales esenciales como saneamiento básico y agua potable, con especial y urgente atención hacia los barrios periféricos o con mayores necesidades básicas insatisfechas.

### Coherencia en la vocación productiva: el camino hacia la sustentabilidad

Todo lo anterior está directamente relacionado con la estructura productiva y el tejido y localización empresarial. Allí está buena parte de las causas, pero también de las oportunidades de transformación de Santa Marta en el posconflicto. En ese sentido, de acuerdo con datos del Dane, esta ha mantenido un crecimiento constante del PIB, muy a la par del resto del departamento y del país, lo que ha mantenido prácticamente constante su participación económica (gráfico 9).

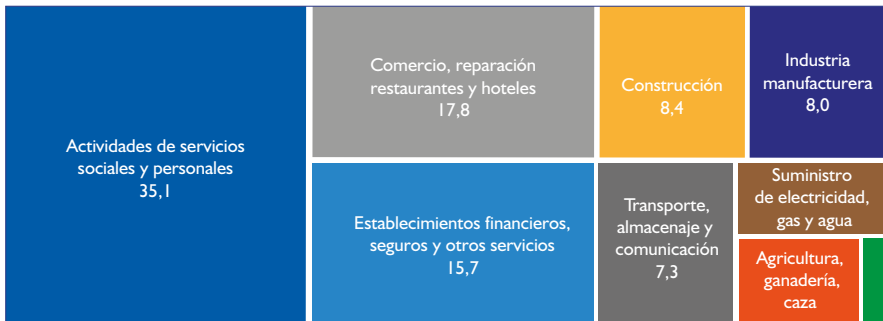
La estructura económica de la ciudad muestra claramente la importancia relativa de ciertas ramas de actividad que reflejan su vocación en las actividades relacionadas con el turismo y la economía local que en torno a ellas se generan. En cuanto a las ramas más directamente asociadas a las actividades turísticas, se puede destacar la importancia de “Comercio, reparación, restaurantes y hoteles”, que representa 17,8% del valor agregado (gráfico 10), mientras en el promedio nacional es 13,4% (gráfico 11), mucho más jalonado por la importancia del sector comercio que por la participación del hoteles y restaurantes.

**Gráfico 9. Participación en el PIB departamental y nacional (%), 2011-2016. Santa Marta**



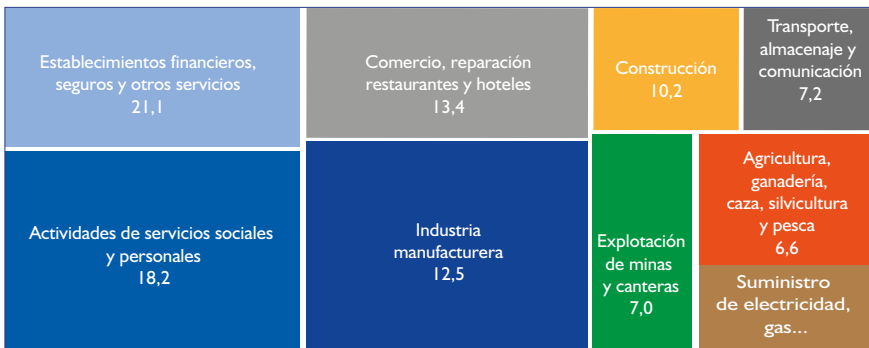
Fuente: Dane, Cuentas nacionales. Elaboración propia.

**Gráfico 10. PIB en 2015 según grandes ramas de actividad económica (% respecto al total). Santa Marta**



Fuente: DNP-Terridata con base en Dane-Cuentas nacionales. Elaboración propia.

**Gráfico 11. PIB en 2015 según grandes ramas de actividad económica (% respecto al total). Nacional**

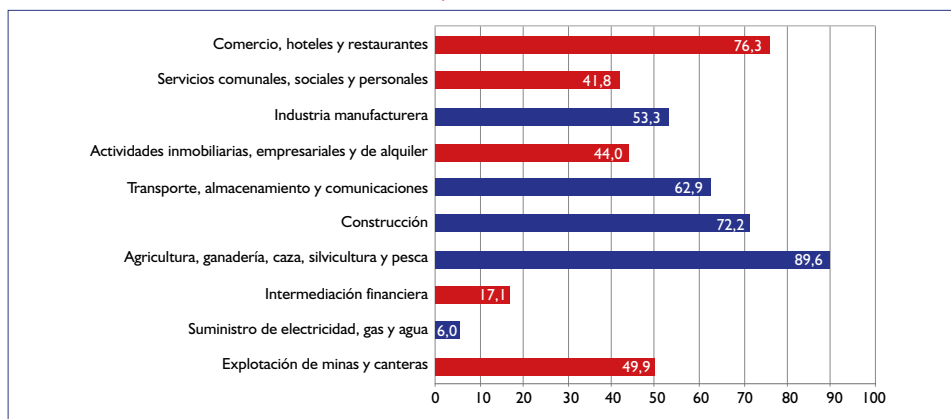


Fuente: DNP-Terridata con base en Dane-Cuentas nacionales. Elaboración propia.

En cuanto a las actividades conexas y la economía local que dinamiza el turismo en un destino central como es el de Santa Marta, se puede destacar el peso relativo de la rama de “actividades de servicios sociales y personales”, que explica más de una tercera parte de su valor agregado (35,1%) (gráfico 10), casi el doble de lo que representa en el ámbito nacional (18,2%) (gráfico 11) y refleja toda una economía del rebusque, buena parte de tipo informal, en torno a las actividades turísticas, de las que derivan sus ingresos buena parte de la población. Por el contrario, sectores de servicios de alto valor agregado como los de “establecimientos financieros, seguros y otros servicios”, así como las actividades industriales y agrícolas, tradicionalmente asociadas a una mayor capacidad de generación de encadenamientos productivos, están subrepresentadas en la estructura económica de Santa Marta frente a la del país: 15,7% frente a 21,1%; 8% frente a 12,5%; y 2,8% frente a 6,6%, respectivamente (gráficos 10 y 11). Las dos ramas de actividad económica con mayores aportes al PIB ciudad (Actividades de servicios sociales y personales y Comercio, reparación, restaurantes y hoteles) tienen altas tasas de informalidad y ocupan mayoritariamente mano de obra no calificada o trabajadores con menores niveles de escolaridad (gráfico 12).

Como la productividad laboral, la formalidad tiene una relación positiva con el nivel de escolaridad de los trabajadores. Eslava y Meléndez (2018) afir-

**Gráfico 12. Informalidad por rama de actividad económica**



Fuente: Eslava y Meléndez, 2018.

man que: “(...) Mientras que el 53,3% de los trabajadores formales tiene educación superior, solo el 16,9% de los trabajadores informales la tiene (datos para 23 ciudades)”. Y Meisel y Ricciulli (2018) complementan, señalando que, “(...) la educación se convierte en un tema clave teniendo en cuenta que la economía de Santa Marta gira en torno a actividades terciarias, un sector intensivo en capital humano” (p. 28). En el caso de Santa Marta de manera especial, dicho potencial turístico está directamente relacionado con su capital natural. Su ubicación privilegiada la sitúa como una ciudad aventajada ambiental y culturalmente: está constituida por una gran extensión de aguas marinas y zona montañosa con diversidad de ecosistemas, como bancos coralinos, bosques secos, bosque seco tropical, cerros, páramo y ríos. Alrededor de esta convergencia de ecosistemas confluye una multiplicidad de actores sociales con identidades y costumbres distintas, habitada históricamente por población indígena, campesina y afro, además de comunidades pesqueras y serranas.

La Sierra Nevada de Santa Marta cuenta con todos los pisos altitudinales y en ella nacen importantes ríos, siendo estos el recurso hídrico esencial para la vida en el territorio. El agua proveniente de la Sierra es el recurso vital para todas las actividades sociales y económicas de la ciudad, constituyéndose en un elemento esencial en la vida de los samarios, tanto por los ríos como por su área marítima. Estas variables constituyen los servicios ecosistémicos, los sistemas productivos, las redes de actores y, con ello, la gobernanza en el territorio. La articulación de los usos y manejos del suelo y los recursos, así como la articulación y las relaciones de los actores en lo rural y lo urbano son un reto para la sostenibilidad en el posconflicto. La sofisticación del sector turístico, acompañado de la formación del talento humano, serán claves para transformar las oportunidades económicas en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

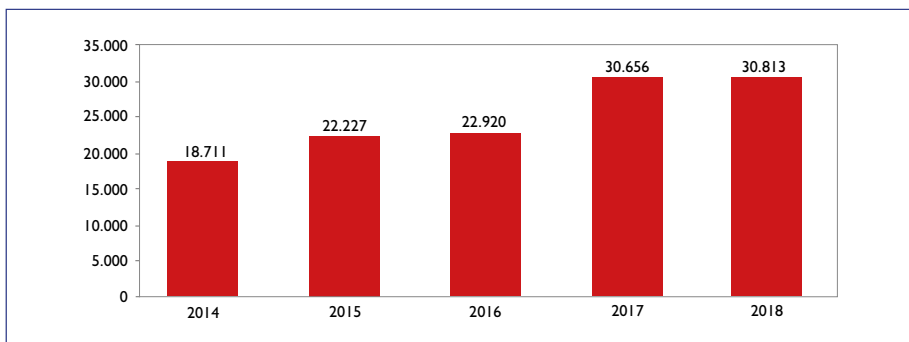
Según el informe de turismo receptor de diciembre de 2018 del Sistema de información turística de Santa Marta y el Magdalena (Situr), a Santa Marta llegó el 94,75% de las personas con destino al departamento de Magdalena, siendo las vacaciones, el recreo y el ocio el principal motivo de viaje; 44,19% arribó por transporte aéreo, 23,92% utilizó el transporte terrestre de pasajeros

y 21% por medio de vehículo propio. De acuerdo con estadísticas departamentales de Citur Colombia, en 2018 a la ciudad llegaron 1.855 personas en vuelos internacionales y 977.562 en vuelos nacionales, 19.417 en cruceros y 473.122 personas visitaron parques naturales nacionales. Teniendo en cuenta que más de 90% de los visitantes al departamento del Magdalena tienen como destino Santa Marta, el número de visitantes a ella ha ido en ascenso desde 2014 a 2018, con un pico de crecimiento de 34% en el periodo 2016-2017, como lo muestra el gráfico 13.

La Alcaldía de Santa Marta (2019) anunció, por ejemplo, con base en cifras de Situr Magdalena, una ocupación hotelera de entre 83% y 90% en el primer semestre de 2019. Lo anterior da muestras de su potencial turístico, con relación a la recepción de visitantes. A pesar de las ventajas comparativas de Santa Marta para el desarrollo de una actividad turística sostenible, enfrenta problemáticas de tipo ambiental que ponen en riesgo la sostenibilidad de sus recursos naturales, tales como erosión costera, disminución del caudal de los ríos e inundaciones, causadas principalmente por la contaminación y el uso irracional del recurso hídrico.

En el informe *Diagramas de ordenamiento como propuestas de desarrollo urbano de Santa Marta*, producto del estudio realizado por la Fundación Pro-Sierra y la Alcaldía de Santa Marta (2014), se expone que “(...) está en una zona afectada por distintas amenazas: remoción en masa, inundación,

Gráfico 13. Visitantes extranjeros no residentes-Magdalena, 2014-2018



Fuente: MinCIT-Citur. Elaboración propia.

descargas atmosféricas (rayos-ceraúnicos), erosión y desertificación, erosión costera, aumentos en el nivel del mar y, en menor medida, eventos sísmicos” (p. 20). Y además señala que:

muchas de estas amenazas son mitigables. Sin embargo, en la práctica, se ven potenciadas por las condiciones de vulnerabilidad a consecuencia de la precariedad en infraestructura y las características de los asentamientos humanos que ocupan las zonas con mayores amenazas (...) Las comunas con el mayor número de hectáreas afectadas por situaciones de alto riesgo son Santa Fe, Bastidas, Parque, 11 de Noviembre, el Rodadero, Gaira, María Eugenia, Pando y Pescaíto (Fundación ProSierra-Alcaldía de Santa Marta, 2014: 20).

Las amenazas expuestas tienden a profundizarse debido al antagonismo de las apuestas productivas de la ciudad, puesto que para potenciar el sector turístico es necesario restaurar y conservar los ecosistemas naturales y la identidad ancestral y cultural; sin embargo, en contraposición a esto, se plantean apuestas extractivas que ponen en riesgo la protección de la biodiversidad y el patrimonio natural.

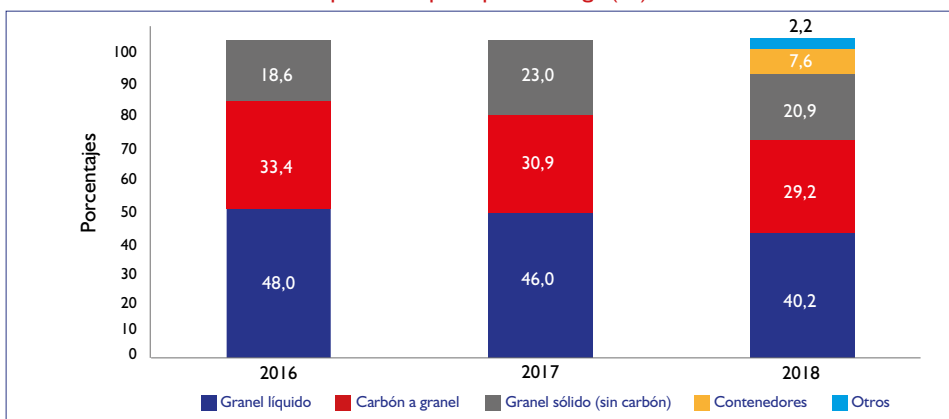
El antagonismo de las apuestas económicas mencionado, sumado a la ausencia de lineamientos claros sobre la vocación y usos del suelo y regulación en zonas ambientalmente estratégicas, ha generado conflictos territoriales críticos con consecuencias socioambientales. Ejemplo de lo anterior es el corregimiento de Taganga, que tiene parte de su extensión bajo la figura de Parque nacional natural (parque Tayrona), lo cual genera limitaciones para las actividades pesqueras tradicionales de los pescadores. A lo que se suma la proliferación de grandes construcciones de capital extranjero para el desarrollo de actividades turísticas sin control y el proyecto de construcción de un puerto de granel líquido en la bahía de Taganga, que amenazan la sostenibilidad ambiental del corregimiento, su vocación turística y la tradición cultural de los tagangueros. Sobre este último, en 2015 la Sociedad Portuaria las Américas S. A. obtuvo concesión portuaria, durante veinte años, por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para ocupar de forma temporal y exclusiva una zona de uso público de la bahía de Taganga en el sector de Ancón y Boquerón. El proyecto contempla la construcción de un muelle en

“T” de 187 metros de longitud para atender buques de tipo Handy, de acuerdo con la resolución 1396 de 2015 de la Agencia Nacional de Infraestructura.

Con el proyecto de construcción del puerto de granel líquido en la bahía de Taganga, de la Sociedad Portuaria las Américas S. A.-Terminal de Gráneles Líquidos del Caribe S. A. S. (Terlica SAS), existe una apuesta de reconfiguración territorial, relacionada con el uso, el control y la significación del territorio. Lo cual genera dinámicas de apropiación, desplazamiento, modificación de las lógicas de relacionamiento entre los habitantes y las zonas de conservación ambiental y transformaciones de los procesos identitarios. Por tanto, la ciudad de Santa Marta debe definir con urgencia si potencia su sector turístico de manera sostenible, basado en el ordenamiento del recurso hídrico y la solución de su problema de agua potable o destina áreas de importancia ambiental y cultural a proyectos de corte extractivo.

La discusión sobre la vocación misma del puerto debería estar articulada con la vocación de la ciudad. El puerto, en vez de acompañar la vocación turística y orientar su proyección futura hacia un puerto de cruceros y de recepción de visitantes extranjeros, e incluso que acompañe un proceso de industrialización de la estructura productiva, orienta su desarrollo actual y futuro a la exportación de materias primas (gráfico 14).

Gráfico 14. Exportación por tipos de carga (%), 2016-2018



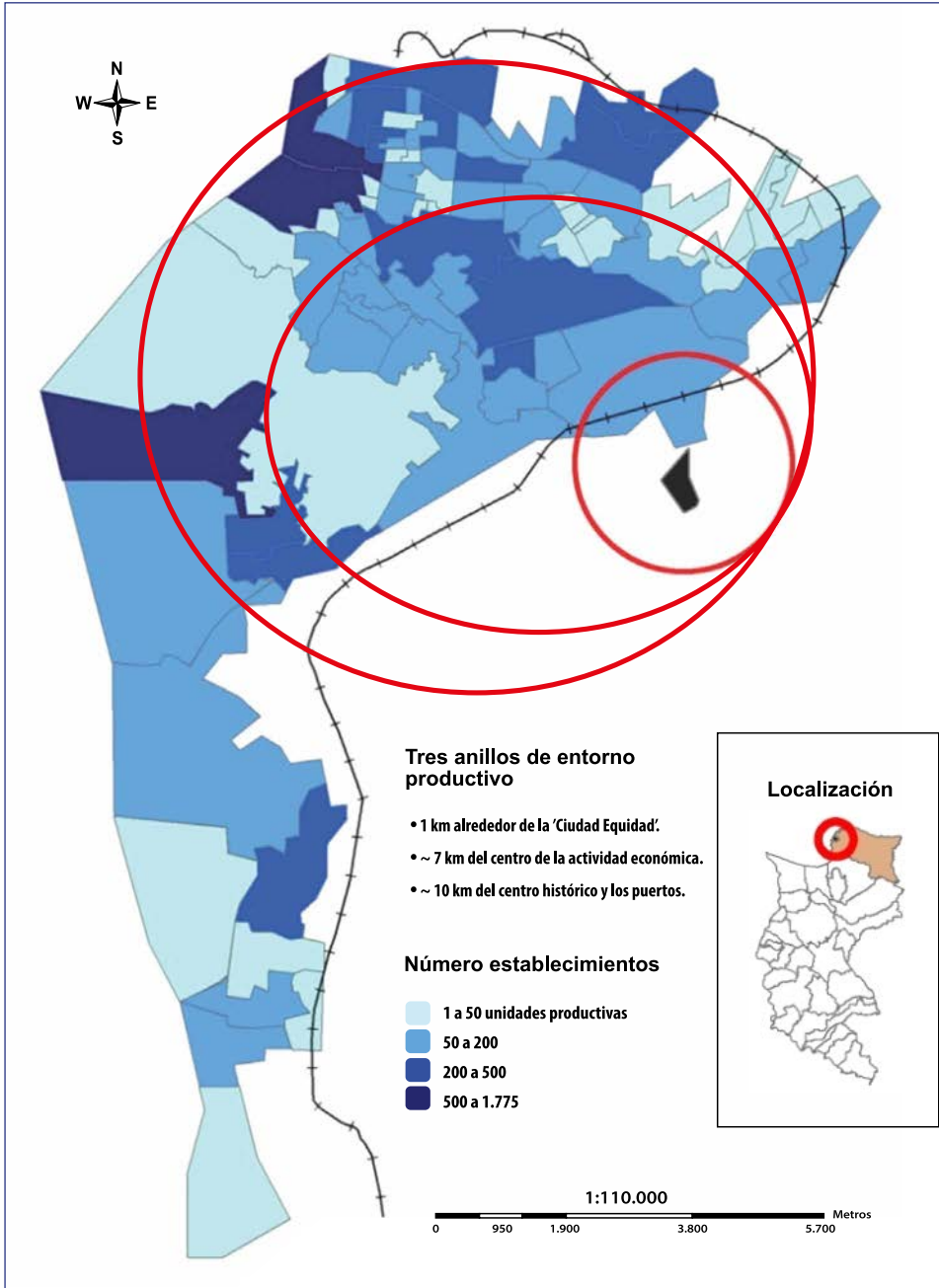
Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte. Elaboración propia.

En un contexto urbano es fundamental no solo la distribución sectorial de la actividad económica, sino incluso más importante su localización espacial. A continuación se analiza espacialmente la actividad económica de Santa Marta, utilizando la información empresarial contenida en el Censo 2005 del Dane. Si bien en esta fuente de información se encuentra un rezago temporal considerable, debe mencionarse que es la única que incorpora la actividad empresarial informal (no registrada en Cámara de Comercio) y es más accesible que los registros empresariales.

Al analizar la distribución espacial de la actividad económica en Santa Marta utilizando como fuente la información del Dane mencionada en el párrafo anterior, a partir de un ejercicio realizado por ONU-Hábitat (2012) en el marco del análisis del proyecto de vivienda de Ciudad Equidad, se observa que las zonas adyacentes al centro histórico, las áreas costeras turísticas y los puertos concentran los polígonos con mayor cantidad de establecimientos. Las áreas azules más oscuras del mapa 2, donde se ubican estos lugares, concentran más de quinientos establecimientos productivos –situación única en la ciudad–. Es importante destacar que, como se ve en el mismo mapa, es evidente el aislamiento geográfico del proyecto Ciudad Equidad, como la principal apuesta no solo en materia de construcción de vivienda de interés social, sino como señal de la zona hacia donde se planea la expansión de Santa Marta, respecto a las diferentes zonas de actividad económica urbana. En el mapa 2 se muestran tres anillos, en donde el primero corresponde al primer kilómetro de distancia a cualquier sitio de la ciudad, que claramente muestra el aislamiento mencionado. El segundo, por su parte, muestra la distancia aproximada de siete kilómetros existente entre el proyecto y la mayor parte de la ciudad. Finalmente, el tercer anillo representa los diez kilómetros de distancia necesarios para que los habitantes puedan llegar a las zonas de actividad turística, histórica y portuaria.

Utilizando la información del Censo 2005, en industria se encontraron 1.163 establecimientos, de los cuales sobresalen aquellos relacionados con la “Elaboración de productos alimenticios y bebidas” (34,7%) y la “Fabricación de prendas de vestir, adobo, y teñido de pieles” (22,8%) (tabla 5).

Mapa 2. Distribución espacial de actividad económica. Santa Marta.  
Número de establecimientos, 2005



Fuente: Dane, Censo 2005. Elaboración propia para ONU Hábitat. 2012.

**Tabla 5. Santa Marta: establecimientos productivos pertenecientes a industria.  
Número de establecimientos y participación porcentual (%), 2005**

Ramas de actividad (CIIU 3 a C2 dígitos)		Número	Porcentaje
<b>15</b>	<b>Elaboración de productos alimenticios y bebidas</b>	<b>403</b>	<b>34,7</b>
17	Fabricación de productos textiles	72	6,2
18	Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	265	22,8
19	Curtido y adobo de cueros; fabricación de maletas, bolsos de mano	77	6,6
20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho	98	8,4
22	Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	49	4,2
28	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipos	48	4,1
36	Fabricación de muebles; industrias manufactureras n.c.p.	67	5,8
Otras industrias		84	7,2
Total		1.163	100

Fuente: Dane, Censo 2005. Elaboración propia.

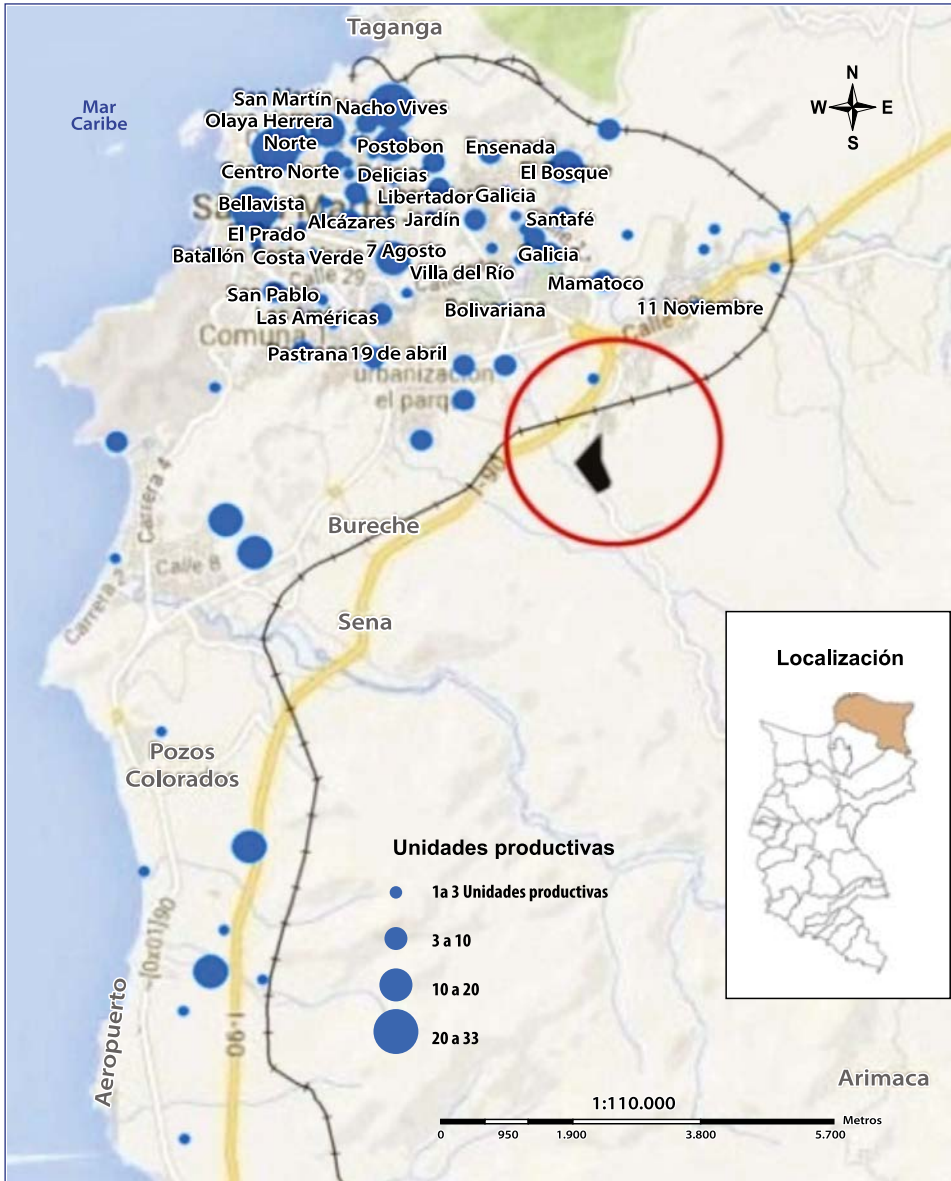
Como se observa en los mapas 3 y 4, tanto “Elaboración de productos alimenticios y bebidas” como “Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles” se concentran principalmente en la zona norte, cercana a la zona costera y al puerto. Al igual que en el caso de todos los establecimientos productivos, el proyecto Ciudad Equidad está alejado de las mayores concentraciones de establecimientos industriales.

En servicios, de los 4.913 establecimientos que fueron censados, las actividades más destacadas fueron las relacionadas con “Hoteles y restaurantes” (34,3%) y “Transporte, almacenamiento y comunicaciones” (11,7%) (tabla 6).

En el caso de “Hoteles y restaurantes”, se encuentran distribuidos principalmente a lo largo de la bahía y en la zona norte (ver mapa 4). Respecto a “Transporte, almacenamiento y comunicaciones”, el centro histórico y las zonas aledañas a las zonas francas concentran los mayores focos de establecimientos (ver mapa 5). En ambos casos las concentraciones de establecimientos están alejadas del proyecto Ciudad Equidad. En el caso del comercio, este se aglomera principalmente en torno al centro histórico. Una vez más, las

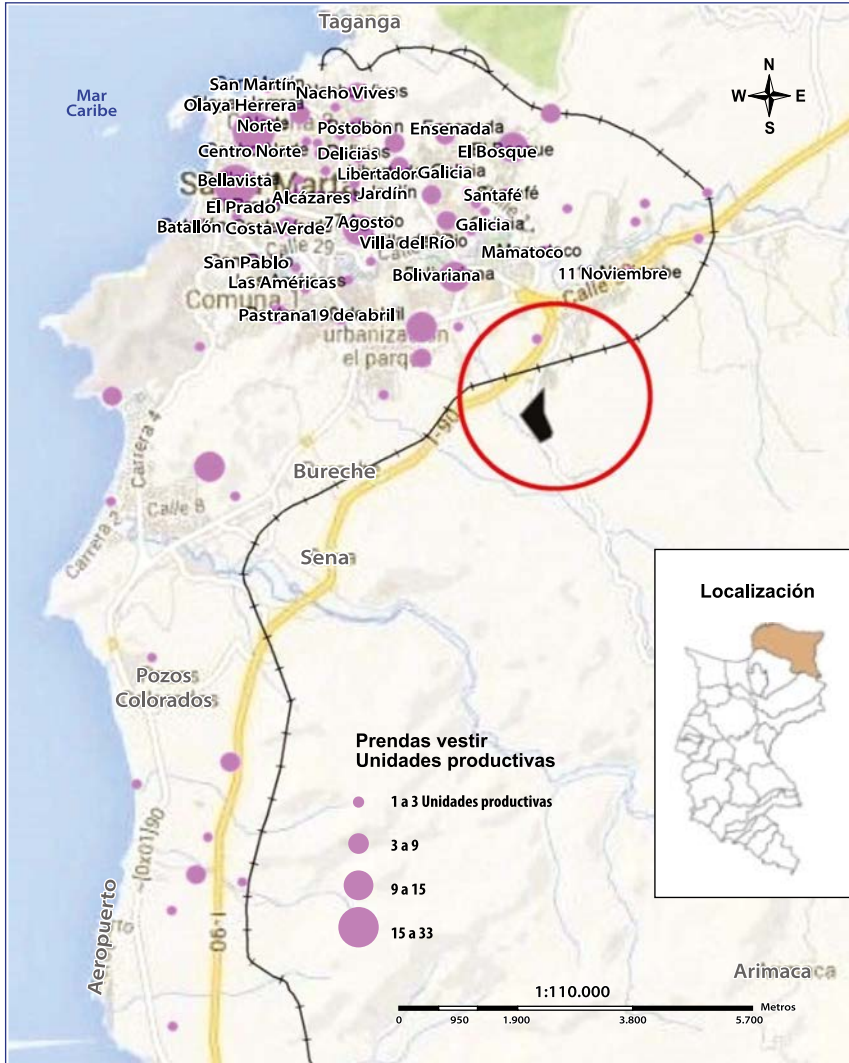
concentraciones de establecimientos dedicados al comercio se encuentran alejadas del proyecto Ciudad Equidad (ver mapa 6).

Mapa 3. Santa Marta: distribución espacial del sector “Alimentos y bebidas”.  
Número de establecimientos, 2005



Fuente: Dane, Censo 2005. Elaboración propia para ONU Hábitat. 2012.

Mapa 4. Santa Marta: distribución espacial del sector “Prendas de vestir”.  
Número de establecimientos, 2005



Fuente: Dane, Censo 2005. Elaboración propia para ONU Hábitat. 2012.

Para conocer en profundidad las dinámicas espaciales y económicas se procede a identificar las aglomeraciones existentes en Santa Marta, con la información contenida en el Censo 2005, suponiendo que las aglomeraciones de establecimientos continúan siendo las mismas que hace quince años, es decir, que no se han presentado cambios estructurales radicales en la distribución

**Tabla 6. Santa Marta: establecimientos productivos pertenecientes a servicios. Número de establecimientos y participación porcentual (%), 2005**

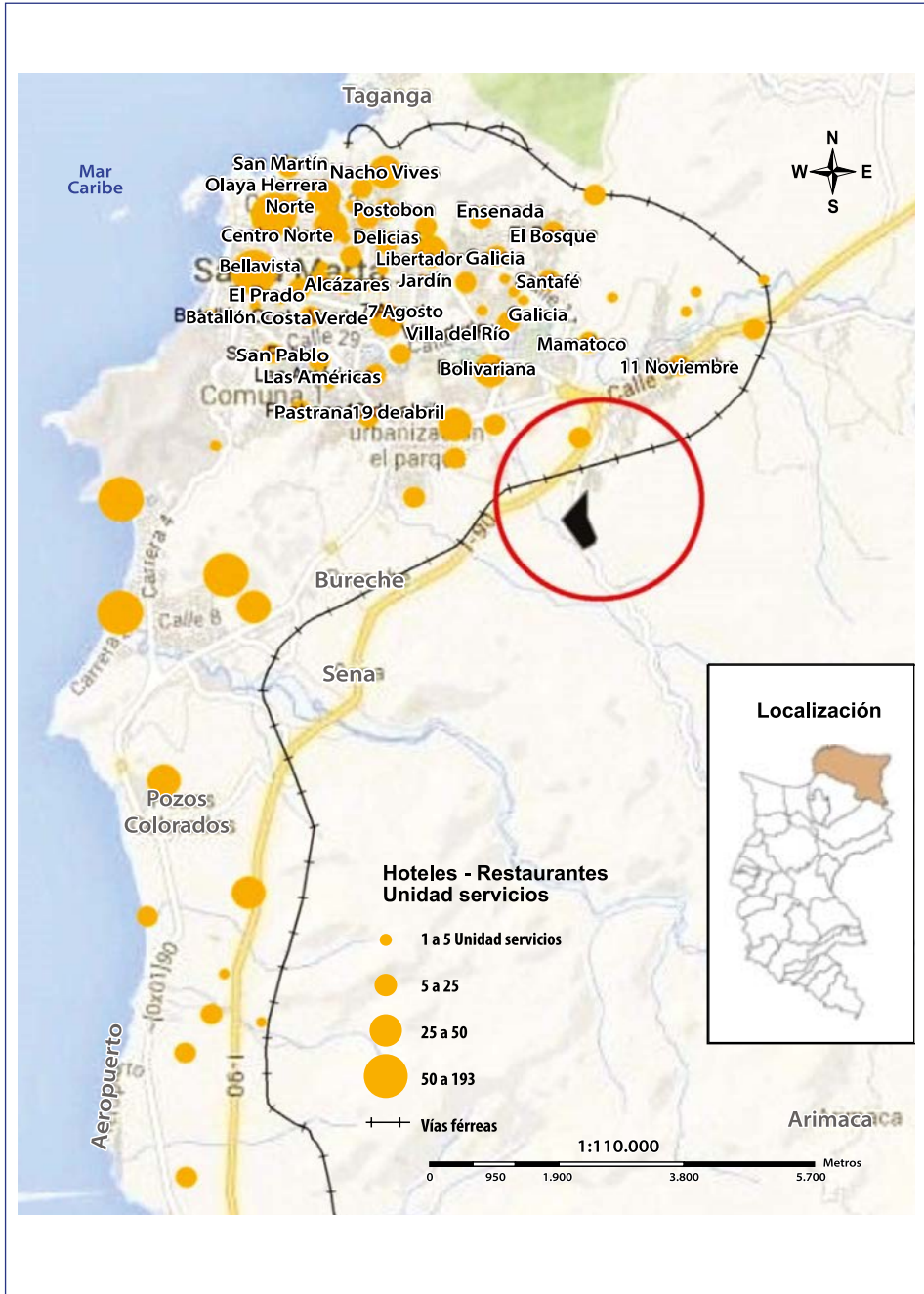
Ramras de actividad (CIU 3 a C 2 dígitos)		Número	Porcentaje
50	Venta, mantenimiento y reparación de vehículos automóviles y mo	572	11,6
<b>55</b>	<b>Hoteles y restaurantes</b>	<b>1.685</b>	<b>34,3</b>
64	Correo y telecomunicaciones	575	11,7
74	Otras actividades empresariales	272	5,5
80	Enseñanza	404	8,2
85	Servicios sociales y de salud	371	7,6
91	Actividades de asociaciones n.c.p.	181	3,7
92	Actividades de esparcimiento y actividades culturales y deportivas	272	5,5
93	Otras actividades de servicios	581	11,8
Total		4.913	100

Fuente: Dane, Censo 2005. Cálculos propios.

espacial de la economía. Para identificar las aglomeraciones más importantes se usaron las ramas de actividad económica según divisiones (CIU-2 dígitos) que presentan un mayor número de establecimientos, para explorar luego las clases (CIU-4 dígitos) que las componen. Se seleccionaron once divisiones, cuyas clases se reagruparon según criterio propio, buscando no excluir prematuramente clases con actividades muy similares con un número limitado de establecimientos. Obtenidas cincuenta y cinco clases finales, cada una se analizó mediante la K-Funtion, para determinar si cada una se distribuye sobre el espacio como una aglomeración en términos estadísticos.

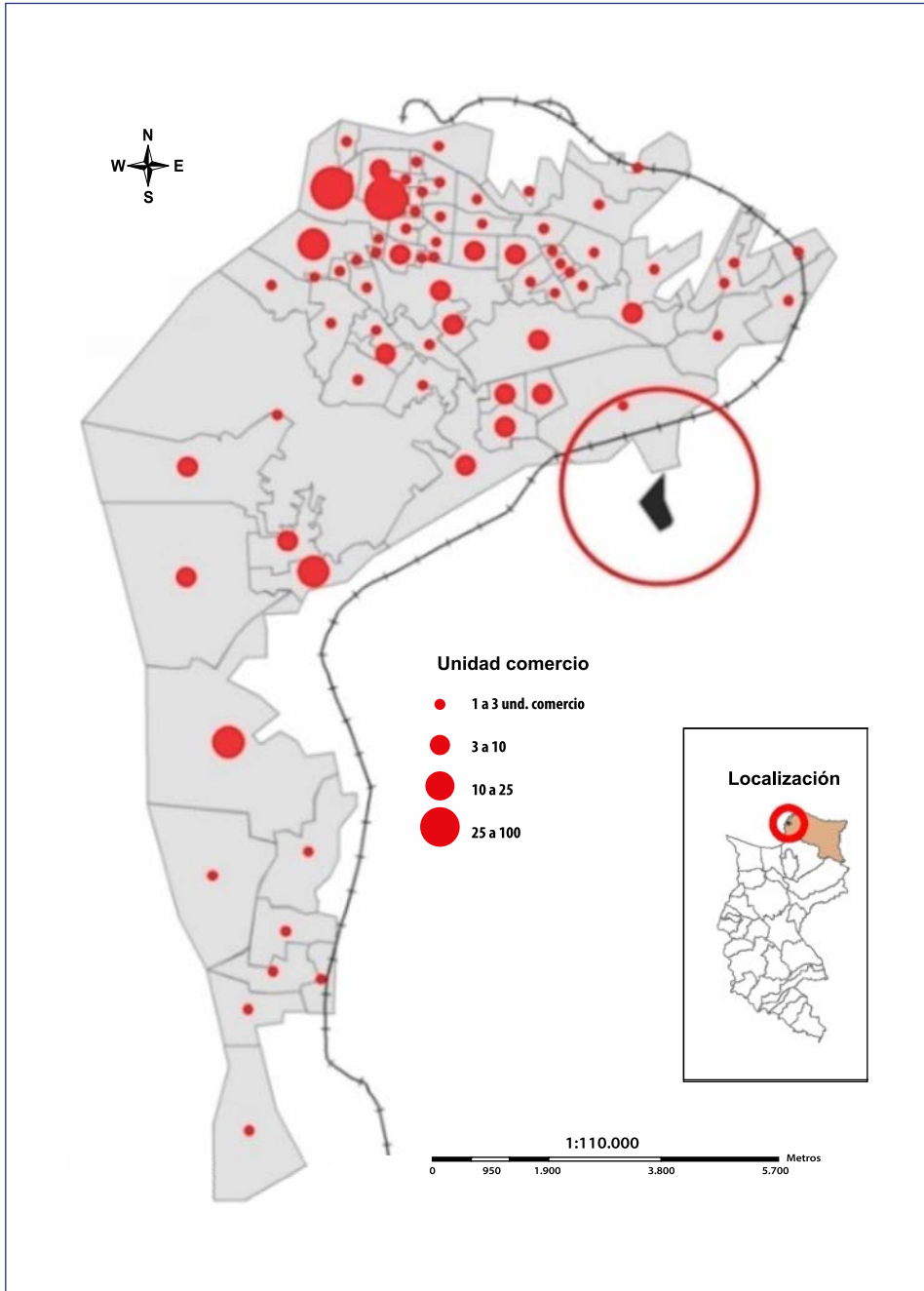
Una vez realizados estos procedimientos, se obtuvieron once aglomeraciones pertenecientes a nueve actividades económicas, dos pertenecientes a la industria y siete a servicios (ver tabla 7). Las aglomeraciones pertenecieron a las actividades industriales “Productos elaborados de harinas y pastas” y “Elaboración de prendas de vestir”; y a los servicios: “Alojamiento (hoteles, hostales, etc.)”, “Restaurantes, cafeterías y expendios bebidas”, “Casinos y establecimientos de chance”, “Servicios de transportes carga”, “Servicios construcción”, “Servicios empresariales” y “Servicios temporales y de suministro personal”.

Mapa 5. Santa Marta: distribución espacial del sector “Hoteles y restaurantes”.  
Número de establecimientos, 2005



Fuente: Dane, Censo 2005. Elaboración propia para ONU Hábitat. 2012.

Mapa 6. Santa Marta: distribución espacial del sector “Comercio”.  
Número de establecimientos, 2005



Fuente: Dane, Censo 2005. Elaboración propia para ONU Hábitat. 2012.

Tabla 7. Santa Marta: aglomeraciones económicas. Nombre y número, 2005

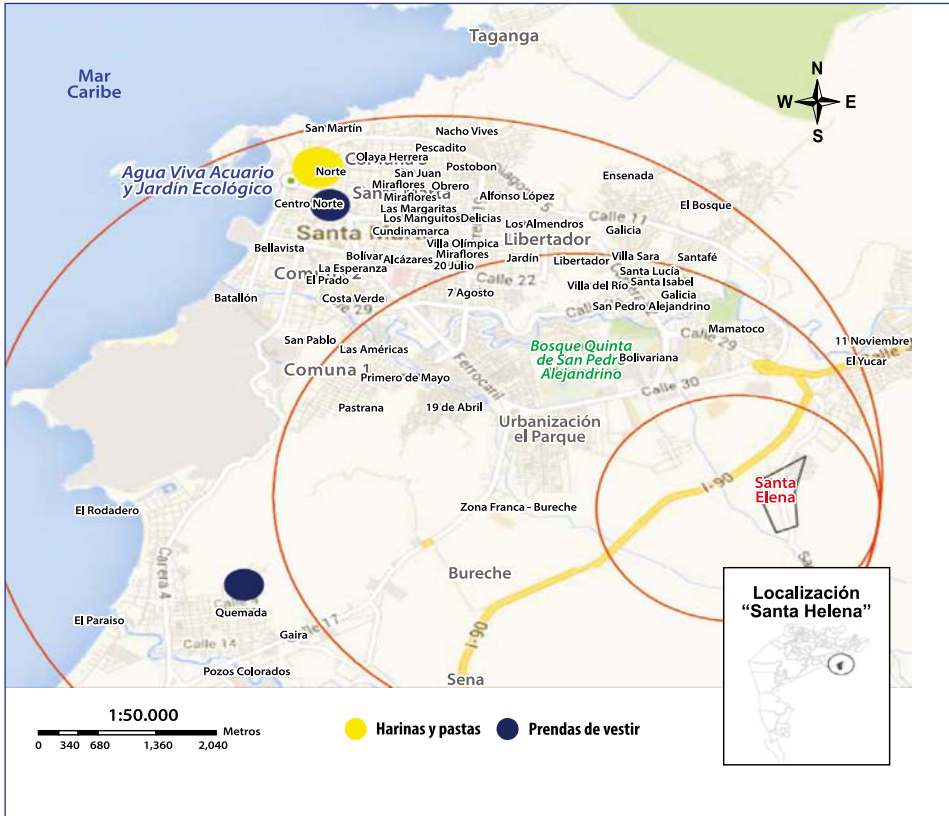
Sector	Aglomeración	Clases CIU	Nº
Industria	Productos elaborados de harinas y pastas	1541, 1542, 1543, 1551	1
	Elaboración de prendas de vestir	1810, 1820	2
Servicios	Alojamiento (hoteles, hostales, etc.)	5511, 5512, 5513, 5519	2
	Restaurantes, cafeterías y expendios de bebidas	5521, 5522, 5523, 5524, 5529, 5530	1
	Casinos y establecimientos de chance	9241, 9242, 9249	1
	Servicios de transporte de carga	6141, 6042, 6043	1
	Construcción	4521	1
	Servicios empresariales	7411, 7412, 7413, 7414, 7421, 7422	1
	Servicios temporales y de suministro personal	7491, 7499	1
Número total de aglomeraciones			11

Fuente: elaboración propia.

Una vez identificadas las aglomeraciones existentes en Santa Marta se procedió a ubicarlas geográficamente, encontrando que las principales concentraciones de establecimientos pertenecientes a las mismas ramas de actividad económica se hallan en torno al centro histórico, los puertos y los principales sitios turísticos. En el caso de las aglomeraciones industriales identificadas (ver mapa 7), la correspondiente a “Productos elaborados de harinas y pastas” se ubica en el centro histórico, alrededor de la plaza de Bolívar, haciendo referencia a las panaderías y pastelerías de la zona. Respecto a “Elaboración de prendas de vestir”, hay una concentración en el centro histórico y otra en la zona sur: al costado oriental de la carrera 17 y al norte del río Gaira.

Las aglomeraciones de servicios, por su parte, también están alrededor del centro histórico (ver mapa 8). “Alojamiento”, “Restaurantes, cafeterías expendios bebidas”, “Servicios empresariales”, “Servicios temporales y de suministro personal”, “Servicios de construcción”, “Casinos y establecimientos de chance” y “Servicios de transportes carga” se encuentran adyacentes a la plaza de Bolívar, aunque en último caso la concentración se halla al costado del Puerto de Colombia. La excepción es la aglomeración de “Servicios de alojamiento” faltante, ubicada en la zona turística tradicional del sur de la ciudad El Rodadero.

Mapa 7. Santa Marta: aglomeraciones industriales identificadas.  
Ubicación de los establecimientos aglomerados, 2005

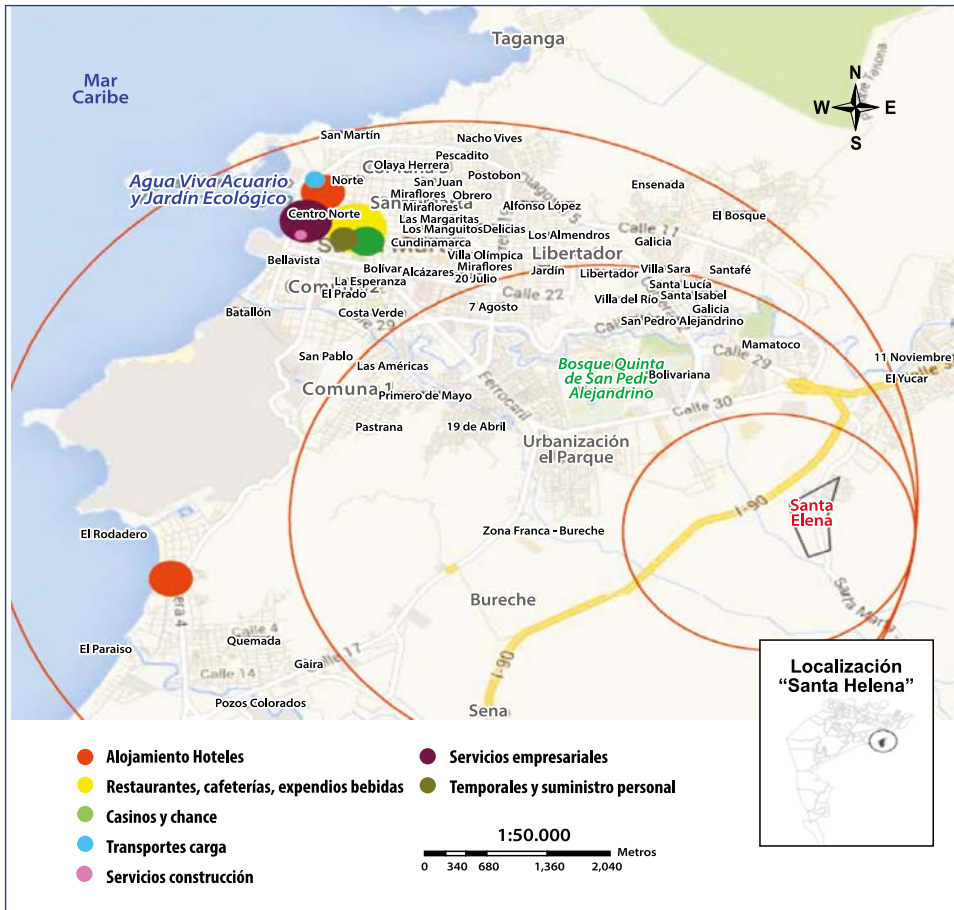


Fuente: Dane, Censo 2005. Elaboración propia para ONU Hábitat. 2012.

## La planificación espacial y la consolidación urbana actual: fuente de la lucha contra la segregación y la equidad territorial

Como se puede apreciar en el caso de Ciudad Equidad y el proyecto de cuatro mil viviendas de interés social desconectadas de las oportunidades económicas hoy existentes y en general de la dinámica urbana de Santa Marta, una interpretación, planificación y decisiones correcta o inadecuada sobre el territorio facilita u obstaculiza el aprovechamiento de los beneficios de la urbanización y la aglomeración. En parte, los problemas sobre las decisiones de localización de proyectos estratégicos para las ciudades y las metrópolis se derivan de la escala de análisis para la toma de dichas decisiones y de los cri-

Mapa 8. Santa Marta: aglomeraciones de servicios identificadas. Ubicación de los establecimientos aglomerados. 2005



Fuente: Dane, Censo 2005. Elaboración propia para ONU Hábitat. 2012.

terios que se suelen tomar en consideración. Sobre este último punto suelen primar intereses inmobiliarios y los costos directos del suelo, particularmente en proyectos de vivienda de interés social, y omitirse los costos indirectos relacionados con una estructuración adecuada de los proyectos en la estructura general de la metrópoli. En cuanto a la escala de análisis, hay que diferenciar especialmente las escalas micro, relacionadas con el diseño urbano y el diseño arquitectónico; de las meso, relacionadas con la planeación urbana y la planificación metropolitana; y de las macro, relacionadas con las definiciones de desarrollo nacional, supra nacionales y geopolíticas. En la tabla 8, se

puede relacionar cada una de las escalas de análisis con las disciplinas que suelen asumir los procesos de planeación y las áreas de conocimiento a las que corresponde (Ortiz, 2014).

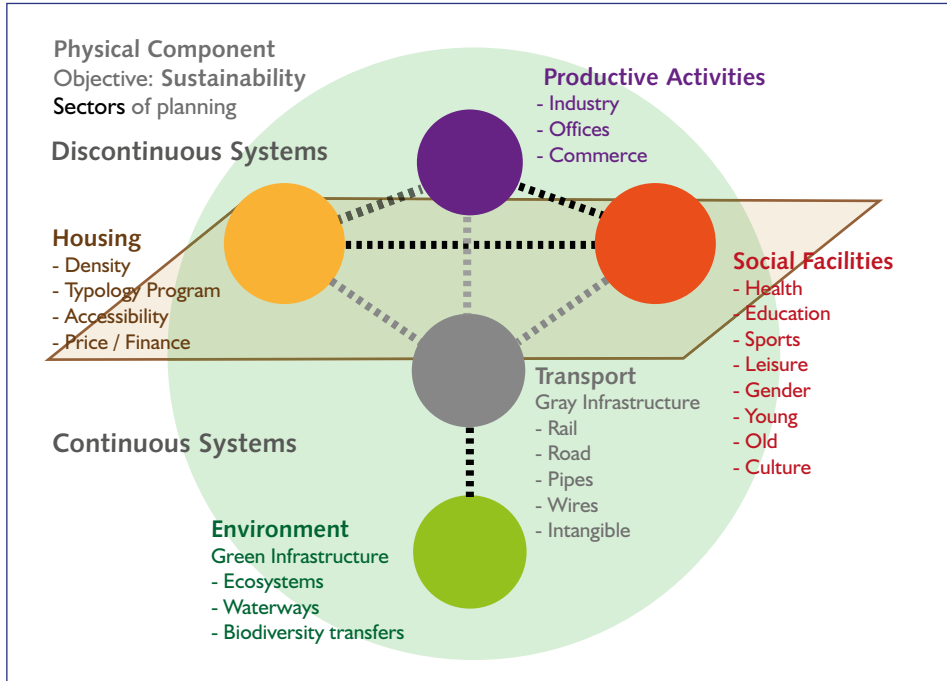
Tomar decisiones de localización de macroproyectos de vivienda sin tener en consideración las escalas meso y en ese marco definir estratégicamente dichas localizaciones sin tener en cuenta la estructura urbana y metropolitana, es no solamente desaprovechar recursos públicos para brindar soluciones integrales a la población, sino incluso generar problemas que pueden ser peores que lo que aparentemente se buscaba resolver. Tomando como marco de análisis una lectura meso como la propuesta por Ortiz (2014) con la metro-mátrix, es posible hacer una interpretación de la estructura urbana y metropolitana de Santa Marta que permita la coherencia de la planificación espacial, con la vocación y planificación económica y social. Como afirma Ortiz (2014), un aspecto esencial que afecta directamente la gestión metropolitana son los mecanismos del componente físico/territorial, componentes físicos de dos tipos, continuos y discontinuos: los continuos son el medio ambiente (la infraestructura verde) y los transportes (infraestructuras grises); los discontinuos están dados por la vivienda, las actividades productivas y los equipamientos sociales, tal como se representa en el gráfico 15.

**Tabla 8. Escala espacial y enfoque disciplinario**

Escala	Disciplina	Área del conocimiento
1:50.000.000 / Macro	Geopolítica.	UN, Nato, US, EU, IMF, OPEP.
1:5.000.000 / Macro	Política “regional” (Continental).	UN, OAS, WB, BID, ADB, AFDB.
1:500.000 / Macro	Desarrollo nacional.	Política, economía, sociología, ambiente y geografía.
1:50.000 / Meso	Planeación metropolitana.	Economía, sociología, infraestructura, ambiente, geografía.
1:5.000 / Meso	Planeación urbana.	Turismo, servicios, industria, comercio, transporte, ambiente.
1:500 / Micro	Diseño urbano.	Espacio, volumen, ingeniería.
1:50 / Micro	Arquitectura	Espacio, materiales, instalaciones, estructura.

*Fuente:* basado en Ortiz, 2014.

Gráfico 15. Los sectores de la ordenación territorial del componente físico del genoma metropolitano



Fuente: Ortiz (2019)

Los sistemas continuos, por su misma naturaleza son los que estructuran la metrópolis, teniendo siempre como prioritario el sistema ambiental. Los sistemas discontinuos se definen de manera posterior por su mayor flexibilidad de localización. De acuerdo con el análisis realizado por el mismo Pedro Ortiz para la ciudad<sup>1</sup>, desde una mirada regional, en el contexto de la región Caribe, Santa Marta tiene una ubicación costera, conectada con las dos principales ciudades del Caribe colombiano, Barranquilla y Cartagena, así como un relacionamiento con el municipio de Ciénaga y su complejo ambiental en torno a la Ciénaga Grande, así como con el sistema derivado de la Sierra Nevada de Santa Marta y su conexión hacia Riohacha. En ese contexto, la ciudad tiene unos ejes

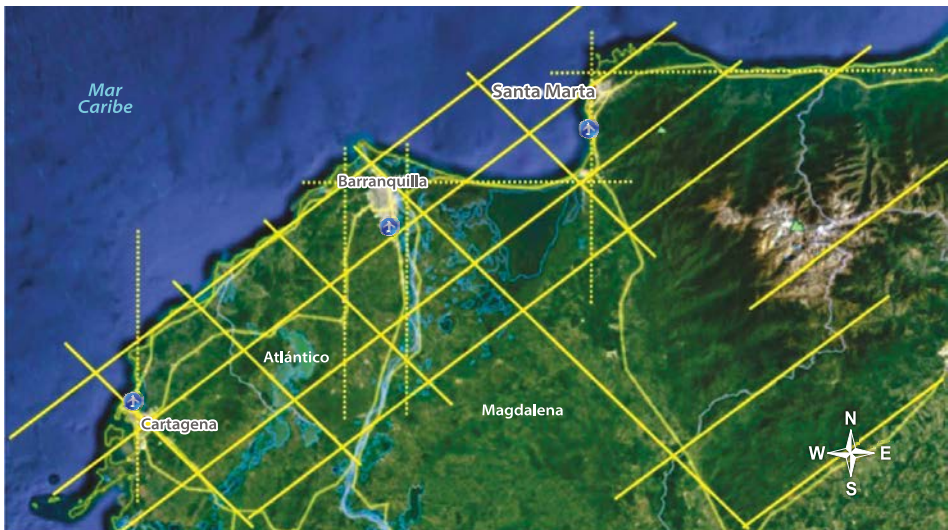
1 Para una consulta detallada del ejercicio, el mismo se puede descargar en <http://www.pedroortiz.com/display-articles/listforcity/city/534>. Esta interpretación y los errores u omisiones sobre la misma son responsabilidad de los autores.

estructurales de desarrollo y conexión (líneas amarillas punteadas en el mapa 9). Dos ejes paralelos entre sí que conectan a Santa Marta con los ejes urbanos de su entorno regional, uno hacia La Guajira (Riohacha) y el otro hacia Barranquilla; y una perpendicular a las dos anteriores que conecta el centro y el eje de desarrollo turístico del sur, con Ciénaga y el interior del país.

Este último eje tiene una coincidencia con las vías férreas (marcadas en rojo en los mapas 10 y 11) que reflejan la principal conexión de la ciudad con su entorno, tanto en términos económicos como de sus relaciones de interdependencia, y que además genera una envolvente sobre su núcleo urbano, como se aprecia en el mapa 11. La habilitación de esa línea para el transporte de pasajeros debe y puede ser un proyecto estructurador de las dinámicas internas y de conexión con el entorno. Cuando se tiene en cuenta adicionalmente la localización de la población desplazada, dicho proyecto sería una gran apuesta para su conexión a las oportunidades de desarrollo y su inclusión productiva.

Adicionalmente, una infraestructura de transporte de carácter férreo, tipo tranvía, metro, cercanías o similares compatibles, permite identificar

Mapa 9. Santa Marta-Contexto región Caribe: ejes estructurales del desarrollo



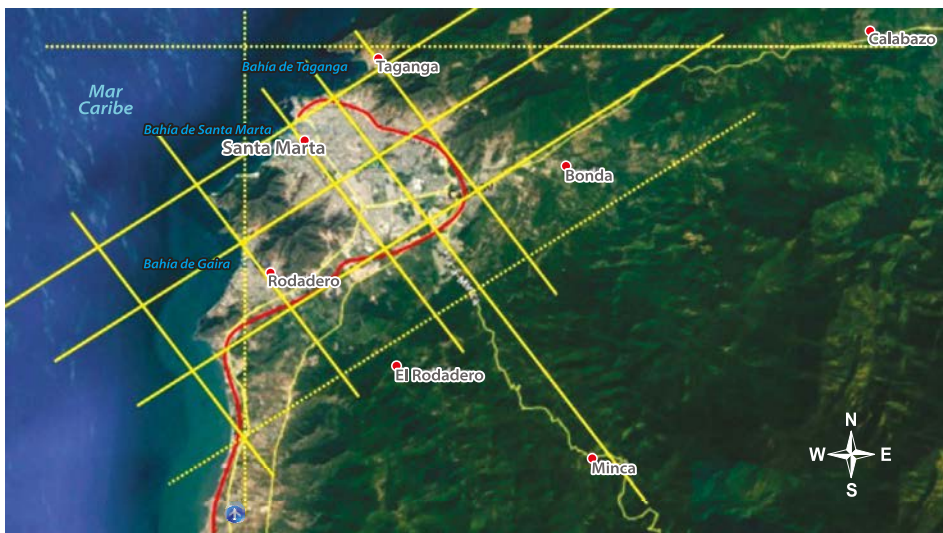
Fuente: Ortiz, 2019.

Mapa 10. Conexión ciudad-Entorno



Fuente: Ortiz, 2019.

Mapa 11. Conexión ciudad-Entorno. Núcleo urbano



Fuente: Ortiz, 2019.

una serie de centralidades urbanas en torno a las estaciones (mapa 12), que permitirían desarrollar el potencial de diferentes zonas de la ciudad, tal como sugiere Ortiz (2019).

A continuación se mencionan algunas de las centralidades principales propuestas y el rol estratégico que podrían desempeñar: 1) centralidad en torno al puerto (mapa 13); 2) centralidad de puerta de entrada al entorno urbano en torno a la troncal del Caribe (mapa 14); 3) desarrollo de expansión hacia el sur (mapa 15); y 4) centralidad de Bonda logrando articular una integración urbana ecoequilibrada (mapa 16).

La primera como un desarrollo en torno a la infraestructura logística del puerto y receptora de su vocación turística y de alto valor agregado. La segunda como una plataforma logística de carácter industrial que promueva el desarrollo de actividades productivas de conexión a los mercados internacionales. Y la tercera y la cuarta representan las oportunidades de una expansión ordenada de Santa Marta, en primer lugar, hacia donde dicha expansión es natural, que es el sur, en el eje hacia Ciénega y las potencialidades de usos mixtos en la margen derecha de la carretera paralela a la costa y al principal nodo de desarrollo turístico. Cabe mencionar que si bien la zona de Bureche puede ser una centralidad menor, no tiene el potencial de ser la principal zona de expansión de la ciudad.

Mapa 12. Centralidades urbanas en torno a transporte férreo



Fuente: Ortiz, 2019.

Mapa 13. Centralidad Puerto



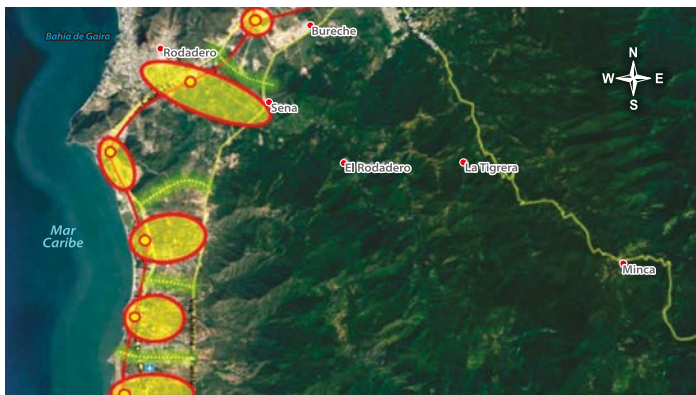
Fuente: Ortiz, 2019

Mapa 14. Centralidad troncal del Caribe



Fuente: Ortiz, 2019.

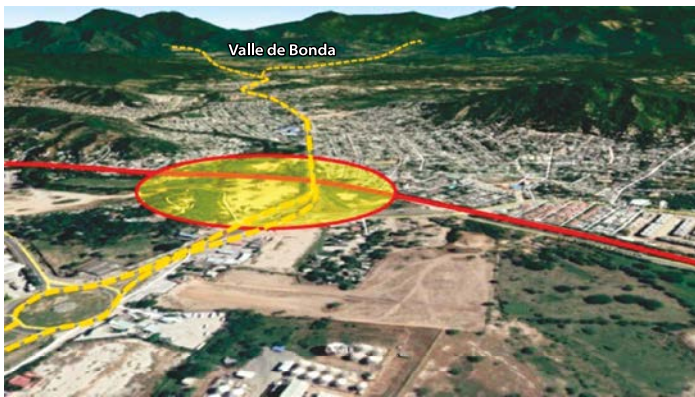
Mapa 15. Expansión hacia el Sur



Fuente: Ortiz, 2019.

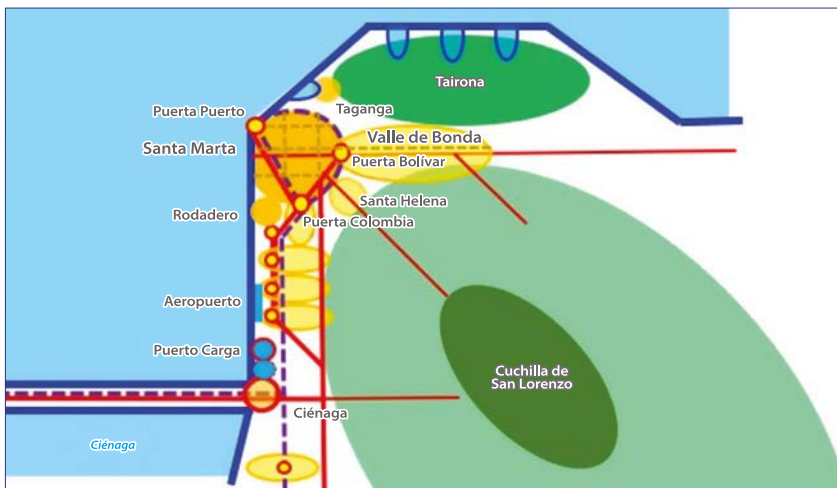
Lo anterior se resume en el gráfico 16. Lo que permitiría una propuesta coherente con las potencialidades del territorio, así como el aprovechamiento responsable y sostenible, conjuntamente con las comunidades de la zona, de su patrimonio medioambiental y de ecosistemas como los del Parque Tayrona, la Sierra Nevada de Santa Marta y su sistema de afluentes, los ríos y playas de la ciudad, el ecosistema estratégico de la Ciénaga Grande, y la conexión con los destinos turísticos de La Guajira.

Mapa I6. Centralidad Bonda



Fuente: Ortiz, 2019.

Gráfico I6. Santa Marta: estructura urbana

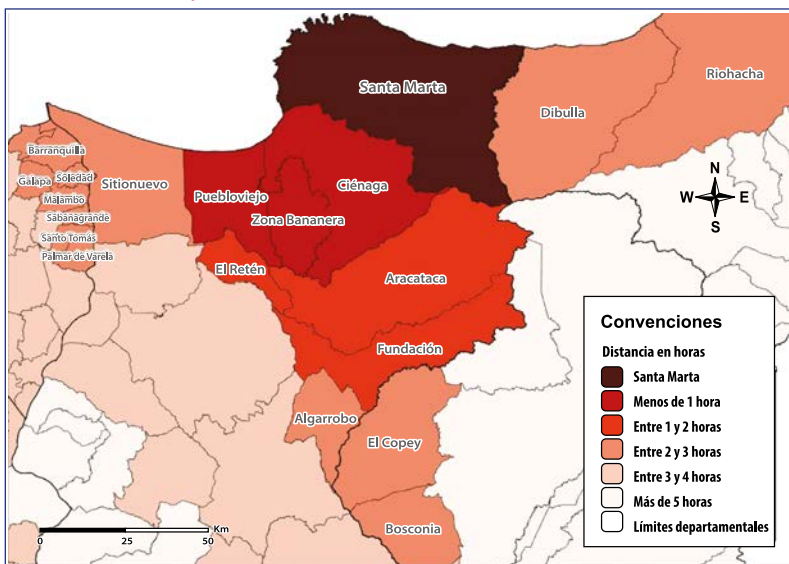


Fuente: Ortiz, 2019.

Para analizar mejor las dinámicas de relacionamiento y conexión de la ciudad con su entorno y las potencialidades que se pueden alcanzar, de constituirse ejes estratégicos como los mencionados, es necesario revisar las conmutaciones laborales y sociales y el potencial de la ciudad como principal nodo de desarrollo social y económico de su entorno, sobre todo debido a la proximidad con el mismo. Como se muestra en el mapa 17, teniendo en cuenta los tiempos de viaje, Santa Marta es un eje de interconexión regional ya que se encuentra a menos de tres horas de Dibulla (la troncal del Caribe y corredor turístico hacia el parque Tayrona) y Riohacha, hacia el sur en conexión al departamento del Cesar, con municipios estratégicos en materia de interconexión terrestre como Bosconia, y de la metrópoli de Barranquilla; además, está a menos de dos horas de la subregión norte del departamento del Magdalena: Ciénaga, Pueblo Viejo y Zona Bananera, Aracataca y Fundación.

Como la relación entre los trabajadores que conmutan entre Santa Marta y su entorno también es relativamente baja, debido a las pocas interdependencias económicas que pueden ser potencializadas (mapa 18), es necesario pensar en la apuesta de área metropolitana Santa Marta-Ciénaga, para forta-

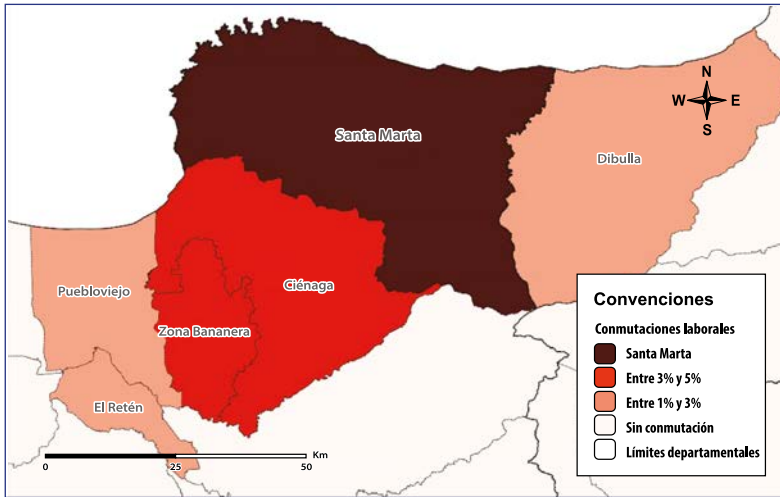
Mapa 17. Santa Marta-Entorno: distancia en horas



Fuente: Dane; cálculos: Rimisp, DNP, 2018; Elaboración propia.

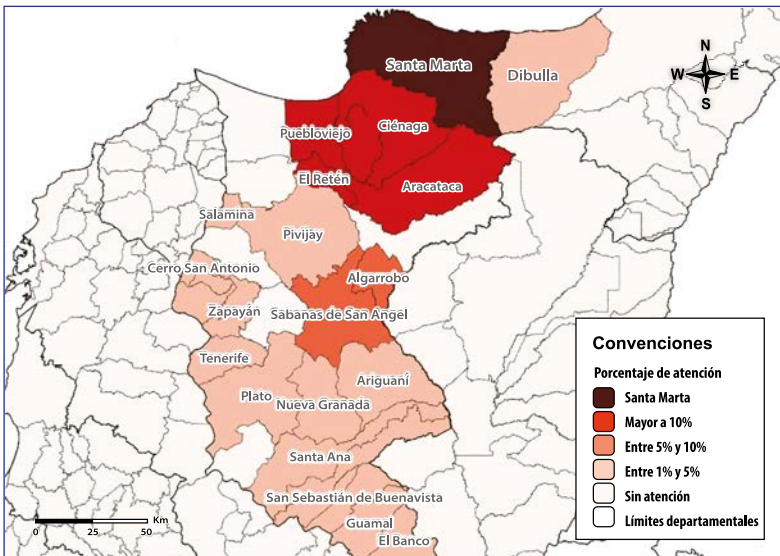
lecer la gestión y la planeación regional que permita la emersión de aglomeraciones productivas y solucionar rezagos en infraestructura, servicios públicos y servicios sociales, que puede potenciar la capacidad de respuesta en materia social desde el área metropolitana hacia los municipios contiguos (mapa 19).

Mapa 18. Conmutaciones laborales



Fuente: Dane; cálculos: Rimisp, DNP, 2018; Elaboración propia.

Mapa 19. Conmutaciones atención en salud



Fuente: Dane; cálculos: Rimisp, DNP, 2018; Elaboración propia.

## Consideraciones finales

Santa Marta, una de las principales ciudades capitales del país afectada por el conflicto armado tanto en la zona rural (Sierra Nevada de Santa Marta) como en su zona urbana, a consecuencia del conflicto sufrió el fenómeno del desplazamiento forzado como ciudad expulsora y mayoritariamente receptora de población víctima de este flagelo, lo cual potenció el crecimiento poblacional acelerado, incrementó las demandas sociales en los barrios vulnerables y propició reconfiguraciones territoriales debido al asentamiento de población víctima en “áreas de extensión” y posteriormente desplazamiento intraurbano, debido a las acciones del paramilitarismo en su área urbana. Dicho crecimiento poblacional puede ser una oportunidad en este periodo de transición luego de la firma del Acuerdo de paz, si se potencia la vocación natural de la ciudad encaminada a servicios turísticos, iniciando especialmente con la cualificación de la población joven, teniendo en cuenta que de acuerdo con el Dane (2018) 28% de sus jóvenes ni estudia ni trabaja (ninis).

El camino hacia la transformación de los territorios en época de posconflicto requiere esfuerzos y voluntad política en materia de inversión social en educación, que se traduce en infraestructura y cobertura educativa pero sobre todo en calidad y generación de conocimiento sobre las áreas de interés económico y productivo de la ciudad (turismo); encaminado hacia la formalización laboral y la generación de empleo, un gran desafío debido a la presión del desplazamiento y la reciente migración de población venezolana; para el trimestre móvil noviembre 2018-enero 2019, Santa Marta es la tercera ciudad con mayor proporción de informalidad después de Cúcuta y Sincelejo, con 63,9%. Lo anterior, en aras de contribuir a la reducción de la brecha social y del cordón de pobreza extrema especialmente en áreas periféricas y barrios de atención urgente como lo mencionan Meisel-Roca y Ricciulli-Marín (2018): María Cecilia, 11 de Noviembre, Ondas del Caribe, Cristo Rey, La Paz, y demás barrios ubicados en áreas de extensión y zonas colindantes con la línea férrea.

Sin embargo, el fortalecimiento de la vocación turística no puede ser posible sin la mitigación de los riesgos ambientales que enfrenta Santa Marta,

así como la restauración y conservación de ecosistemas estratégicos como la estrella hídrica de San Lorenzo en la Sierra Nevada y la Ciénaga Grande de Santa Marta, mediante nuevas figuras de protección y el ordenamiento y gestión responsable del agua, como principal fuente de desarrollo social, natural y productivo. También, y de suma importancia, se deben iniciar procesos culturales de apropiación del territorio que permitan reconocer las distintas identidades que coexisten en él (urbano-rural), como indígenas, afros, campesinos, y encontrar en ellas oportunidades de gestión y fortalecimiento comunitario y social en aras de constituir apuestas productivas incluyentes.

Las características e identidades de Santa Marta constituyen una de sus mayores potencialidades en materia de sostenibilidad y desarrollo humano, no solo es una de las más antiguas de América Latina, sino que alberga una historia ancestral milenaria en el macizo montañoso más grande al nivel del mar, biodiversidad ambiental y diversidad étnica y cultural. El gran reto es la convergencia de estos actores y su capacidad de generar acuerdos de gestión y gobernanza sostenible del territorio, especialmente para la restauración, conservación y protección del patrimonio natural.

En este sentido, Santa Marta debe encontrar puntos de encuentro de la planificación espacial con la vocación y planificación económica y social, para que población vulnerable como la beneficiaria del proyecto Ciudad Equidad no quede apartada de los centros o aglomeraciones económicas, generando mayor segregación y desaprovechando una oportunidad clave para el proceso de inclusión y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Finalmente, es importante aprovechar las potencialidades de la ciudad mediante la definición y el fortalecimiento de centralidades urbanas y su articulación con las dinámicas sociales y productivas de la ruralidad, así como la interconexión con su entorno (La Guajira, Cesar, Atlántico) y con la región Caribe en general, por medio de la puesta en marcha de sistemas como el transporte férreo que facilite la constitución del área metropolitana Santa Marta-Ciénaga.

## Bibliografía

- ALCALDÍA DE SANTA MARTA. 3 de enero de 2019. Santa Marta volvió a ser la “Meca” del Turismo. Comunicado de prensa. Recuperado de <http://www.santamarta.gov.co/sala-prensa/noticias/santa-marta-volvio-ser-la-meca-del-turismo>.
- CODHES, SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL. 2006. *Desafíos para construir nación: el país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*. Codhes.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2014. *Acciones para el impulso del derecho al agua en Colombia: una mirada crítica al sector de agua potable y saneamiento básico*. Defensoría del Pueblo. Bogotá.
- ESLAVA, M. y M. MELÉNDEZ. 2018. Productividad laboral y capital humano para el crecimiento verde. ECON/ESTUDIO Asesoría y estudios económicos. Bogotá. Recuperado de [www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/laboral/DIAGNOSTICO%20PARA%20TALLER.pdf](http://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/laboral/DIAGNOSTICO%20PARA%20TALLER.pdf)
- FUNDACIÓN PROSIERRA-ALCALDÍA DE SANTA MARTA. 2014. *Diagramas de ordenamiento como propuestas de desarrollo urbano de Santa Marta*. Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta, Alcaldía de Santa Marta. Santa Marta.
- IBÁÑEZ, A. M. y A. MOYA. 2007. *La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y de las políticas actuales*. DNP. Bogotá. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6682.pdf>
- JACOBSEN, K. y K. HOWE. 2008. Desplazamiento interno hacia áreas urbanas: estudio de caracterización realizado por Tufts-IDMC. Santa Marta, Colombia: Caso 3. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6950.pdf>
- MEISEL-ROCA, A. y D. RICCIULLI-MARÍN. 2018. *La pobreza en Santa Marta: los estragos del bien*. CEER-Banco de la República. Cartagena.
- ONU-HÁBITAT. 2012. Dinámicas socioeconómicas espaciales y relación entre la localización (actual y futura) de los beneficiarios del programa y sus

fuentes de generación de ingresos, y lineamientos de un modelo de intervención en el barrio Santa Helena. ONU Hábitat.

ORTIZ, P. 2014. *The Art of Shaping the Metropolis*. McGraw-Hill Education.

SÁNCHEZ, L. M. 2012. *La ciudad-refugio: Migración forzada y reconfiguración territorial urbana en Colombia: el caso de Mocoa*. Universidad del Norte. Barranquilla.

VILORIA, J. 2005. *Sierra Nevada de Santa Marta: economía de sus recursos naturales*. Banco de la República. Cartagena.

## Referencias

CODHES. 2006. Departamentos según nivel de recepción. Tabla. Recuperado de [http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca/DesafiosParaConstruirNacion\\_CODHES\\_CEC.pdf](http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca/DesafiosParaConstruirNacion_CODHES_CEC.pdf)

DANE. 14 de enero de 2019. Medición de empleo informal y seguridad social Trimestre móvil septiembre-noviembre 2018. Figura Dane. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_sep18\\_nov18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_sep18_nov18.pdf)

ESLAVA, E. Y M. MELÉNDEZ. 2018. Tasas de informalidad por rama de actividad. Figura. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/ejes-tematicos/laboral>

IBÁÑEZ, A. Y A. MOYA, A. 2007. Presión del desplazamiento. Tabla. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6682.pdf>

JACOBSEN, K. Y K. HOWE. 2008. Cifras estimadas de población desplazada según tipo de barrio. Tabla. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6950.pdf>

-----, 2008. Hogares con desplazados por barrio en Santa Marta. Mapa. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6950.pdf>

ORTIZ, P. 2019. Estructura urbana de Santa Marta. Mapa. Recuperado de <http://www.pedrobortiz.com/display-articles/listforcity/city/534>



Foto: Ian Flórez.

# SOSTENIBILIDAD URBANA FRENTE AL POSCONFLICTO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO, EL CASO DE LA CIUDAD DE SANTA MARTA

Luz Helena Díaz-Rocca

## Introducción

**E**n el preámbulo del Acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el gobierno nacional se compromete a cambiar las causas y revertir las consecuencias del conflicto armado interno. El sector rural es el escenario de las acciones gubernamentales, en razón a que fue allí principalmente donde se concentró la confrontación entre las guerrillas, los paramilitares y el Estado. Sin embargo, en este Acuerdo las ciudades no se mencionan, a pesar de que fueron las mayores receptoras de la población víctima del conflicto.

El caso de Santa Marta es ilustrativo de las consecuencias urbanas del conflicto armado interno en Colombia. La ciudad ocupa el tercer lugar en la mayor recepción de población desplazada por la violencia, después de Bogotá y Medellín. Este desplazamiento resultó en un aumento relativo de la pobreza con respecto a las demás ciudades del país (Meisel-Roca y Ricciulli-Marín, 2018). La ocupación espontánea e informal producto de este flujo poblacional tuvo afectaciones sobre el medio ambiente y la calidad de vida urbana (Díaz-Rocca y Causado, 2007). Estas situaciones problemáticas representan un reto en la construcción de una ciudad sostenible en el posconflicto. Reorientar la urbanización frente a los estragos del conflicto armado interno, sin embargo, requiere fortalecer la institucionalidad. La capacidad de las instituciones para conducir la urbanización sostenible se revela insuficiente, incluso cuando se trata de iniciativas urbanísticas formales. El diseño institucional favorable

al control urbano eficaz se considera un punto neurálgico para enfrentar los retos del cambio climático y de la reparación de las víctimas del conflicto.

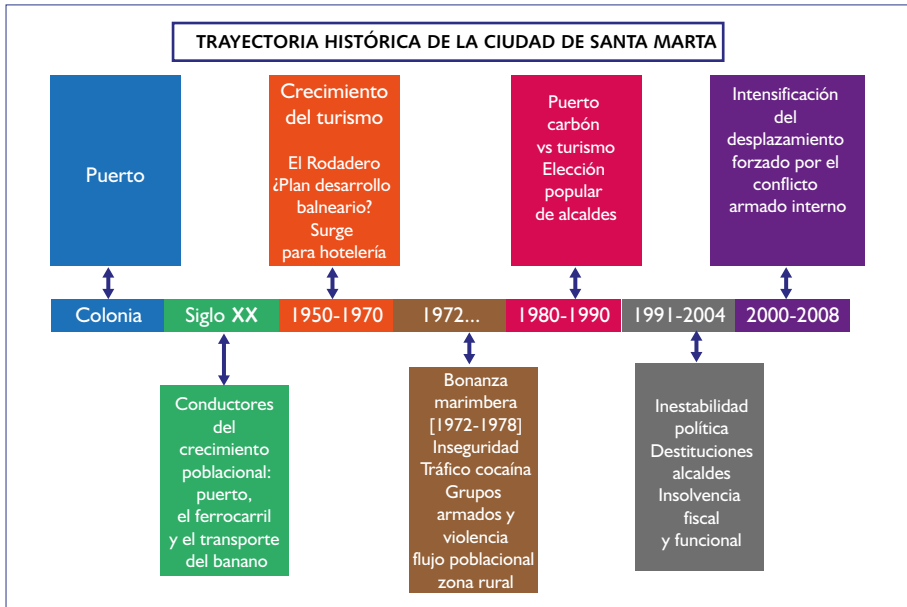
Además de esta introducción, este artículo está dividido en otras cuatro secciones. La primera analiza el contexto geográfico e histórico de Santa Marta a manera de demostrar que las decisiones pasadas condicionaron la situación actual y futura; en la segunda se describe la situación de sostenibilidad de la ciudad; en la siguiente se analiza el rol de las instituciones ante el reto de la sostenibilidad urbana en el contexto del cambio climático y el posconflicto; finalmente se presentan las conclusiones.

## Contexto geográfico e histórico de Santa Marta

Santa Marta es una ciudad costera frente al mar Caribe colombiano, ubicada sobre las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, el macizo montañoso litoral más alto del mundo, declarado por la Unesco Reserva del hombre y de la biósfera. Antes de la llegada de los españoles estaba poblada por los indígenas tayrona, quienes tenían una compleja red de ciudades tanto en el piedemonte como en las alturas de la Sierra. El gráfico 1 presenta a grandes rasgos una síntesis de la trayectoria histórica de Santa Marta. Fue la primera ciudad fundada en el actual territorio de Colombia, siendo Rodrigo de Bastidas el promotor de la ocupación real en 1525. Durante el periodo colonial fue uno de los principales puertos. Atacada con frecuencia por los piratas, esta situación impidió que prosperara. Solo en los siglos diecisiete y dieciocho se construyeron fuertes para protegerla, aunque otros fenómenos como el cólera, terremotos, inundaciones del río Manzanares y conflictos políticos mantuvieron relativamente baja su población durante el diecinueve, y aún más a finales del mismo por la migración samaria hacia la vecina Barranquilla, convertida en el principal puerto del país luego de la construcción del ferrocarril Barranquilla-Sabanilla en 1871 (Viloria de La Hoz, 2009).

En el siglo veinte el puerto, el ferrocarril y el transporte del banano desde la zona bananera impulsaron la economía y el crecimiento poblacional de Santa Marta. En 1906 la construcción del ferrocarril desde el puerto hasta

Gráfico I. Trayectoria histórica de la ciudad de Santa Marta



Fuente: elaboración propia.

Fundación produjo un aumento exponencial en la exportación del banano en relación con finales del siglo anterior (Viloria de La Hoz, 2009). Además de la actividad portuaria y la influencia del cultivo del banano, la economía de Santa Marta se diversificó en la segunda mitad del siglo veinte con el auge del turismo en El Rodadero, gracias a la construcción en los años 1950 de la carretera hacia ese balneario que conecta al Norte con la vía nacional Santa Marta-Ciénaga-Barranquilla. En 1957 el departamento del Magdalena construyó el hotel Tamacá, con la intención de proyectar a El Rodadero como un destino internacional de sol y playa similar a Miami y Acapulco.

Durante los años 1960 y 1970 en este balneario se observó un rápido crecimiento urbanístico, debido a la mejor conexión de la ciudad con el interior del país, por la puesta en funcionamiento del Ferrocarril del Atlántico en 1961 y el mayor flujo aéreo desde las principales ciudades de Colombia. Sin embargo, se construyeron más edificios y cabañas de propiedad horizontal que hoteles (Mertins, 1972), situación que marcó una impronta en el tipo de turismo ofrecido, en la generación de empleo y el recaudo de impuestos.

El auge de la inversión inmobiliaria observado durante esas dos décadas se debió a la relativa estabilidad política por la culminación del conflicto bipartidista y el inicio del acuerdo político que dio origen al Frente Nacional, y más aún por beneficios tributarios que permitían incluir como rentas exentas las cuotas hipotecarias. Así se creó en El Rodadero un mercado de arrendamiento de apartamentos y cabañas en las temporadas turísticas bastante rentable para los propietarios, pues al no registrar los huéspedes, como sí lo hacían los hoteles, tenía la ventaja de estar exentos de pagar el impuesto al turismo, en ese entonces del 5%, ni el impuesto municipal (Mertins, 1972). A los turistas el alquiler de apartamentos o cabañas les representaba bajos costos en relación con los hoteles. Estas viviendas pueden albergar a toda una familia, con la ventaja de prescindir de los restaurantes para su alimentación, ya que la pueden elaborar ellos mismos. Configurándose así un turismo familiar nacional de bajo costo e impacto sobre la generación de empleo e impuestos.

En los años setenta, la intención inicial de que El Rodadero fuera un destino internacional estaba muy lejos de la realidad, teniendo en cuenta la deficiencia de los servicios públicos, la falta de espacios públicos y áreas verdes, pero especialmente la baja calidad del agua y la inexistencia de alcantarillado. En un estudio muy completo sobre la calidad turística de este sitio, Mertins (1972) describe el suministro de agua potable como muy malo. Asegura además que el agua consumida en este balneario provenía del río Gaira sin un tratamiento posterior. Luego de hacer un análisis bacteriológico encontró amibas y colibacterias, altamente peligrosas para la salud. Indicaba asimismo que la carencia de alcantarillado se suplía con pozos sépticos “los cuales tienen que ser desocupados varias veces al año por vehículos especiales. En los edificios grandes los pozos sépticos no alcanzan durante las temporadas y por lo tanto a veces se rebasan” (p. 164).

Sin duda, las deficiencias de los servicios públicos limitaron el desarrollo turístico de El Rodadero, lo cual no permitió que fuera un sitio de vacaciones más allá de las temporadas, que suman tres meses en el año. El estímulo a la propiedad horizontal generó un mercado informal de hospedaje, el cual aún pervive en la actualidad, denominado popularmente como “para-hotelería”.

El abandono por parte del Estado de la idea de convertir El Rodadero en un destino turístico internacional mediante una planeación turística consistente que incluyera además de la dotación de servicios públicos esenciales, espacios públicos y áreas verdes, incentivos a las inversiones de hoteles de cinco estrellas y un plan de mercadeo para captar turismo internacional, contribuyó a que se perdiera la oportunidad de consolidar un renglón económico que generara una mayor cantidad y calidad de empleos durante todo el año, e impuestos, que hubiesen financiado a su vez la producción del suelo urbano.

Entre 1972 y 1978 en la economía de la ciudad circularon los dineros de la bonanza de la marihuana producida en la Sierra Nevada de Santa Marta (Castillo, 1987). Sin embargo, la violencia asociada a esta actividad ilegal de tuvo la burbuja inmobiliaria y la percepción de inseguridad redujo el flujo de turistas. En esa época grupos armados asociados al narcotráfico con presencia en la zona rural dominaron partes de la ciudad, como respuesta a la inseguridad que causaba la presencia de la guerrilla. Luego de la corta bonanza de la marihuana, durante las décadas del 1980 y 1990 los cultivos de coca y el tráfico de la cocaína en la Sierra desencadenaron una disputa de relativa baja intensidad entre las guerrillas y los grupos paramilitares locales. A mediados de los años 1990 el puerto de Santa Marta inició la exportación de carbón proveniente de los yacimientos del departamento del Cesar. Desde entonces se ha debatido sobre los impactos ambientales generados por esta actividad sobre la calidad del aire y la contaminación del mar, y el deterioro del paisaje como valor para el turismo.

En el plano institucional, durante la década de 1980 en el país hubo una serie de cambios que condujeron a la descentralización administrativa, fiscal y política. Uno de estos cambios llevó a que, como todos los municipios del país, desde 1988 Santa Marta empezara a ser gobernada por autoridades propias. Mediante otros se eliminaron entidades del orden nacional y surgieron otras del orden municipal como parte de un proceso de cesión de competencias a los municipios que se profundizó con la Constitución de 1991 y se prolongó a lo largo de la década de los noventa. Entre 1991 y 2003, ninguno de los cinco alcaldes elegidos popularmente durante ese lapso terminó su perio-

do de gobierno, debido a la anulación de la elección o por destitución a causa de inhabilidades o irregularidades (Díaz-Rocca, 2009). Esta inestabilidad política impidió la construcción de capacidad institucional de la administración local para asumir eficazmente los retos de las nuevas responsabilidades. Luego, en 2004, a causa de insolvencia financiera el distrito de Santa Marta se acogió a la ley de reestructuración de pasivos, cuya finalización del acuerdo con los acreedores tuvo lugar en 2013. Los gastos de inversión con recursos propios durante el cumplimiento de este acuerdo fueron bastante volátiles y en general bajos, un promedio anual de 28.453 millones de pesos corrientes, ya que el pago de las acreencias era la prioridad en la distribución del ahorro corriente (Lozano y Gutiérrez, 2018).

Entre 2000 y 2002 la disputa por el territorio en la Sierra Nevada de Santa Marta entre grupos paramilitares locales y los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en su proyecto de unificar a todos los grupos paramilitares del país, produjo un desplazamiento considerable de población rural hacia la ciudad de Santa Marta. Si bien es cierto que la violencia en la región provocó también la migración hacia la ciudad entre las décadas del ochenta y noventa, ese flujo migratorio se intensificó por esta disputa, y continuó hasta 2008. Según el Registro único de víctimas, entre 1985 y 2017 los desplazados por el conflicto armado interno son 210.278 personas, 42% de la población de la ciudad de 2017. Desplazamiento interno al que se ha sumado el proveniente de los migrantes venezolanos, que en la coyuntura actual de su país huyen de la pobreza y la situación política de su país. Dicha migración no se ha cuantificado de manera que pueda establecerse su impacto sobre la sostenibilidad de la ciudad.

## La sostenibilidad urbana en Santa Marta

Con el fin de analizarla tomamos la definición del Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (Rueda, 2004: 1). Una ciudad es sostenible cuando “ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de la comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los entornos naturales, construidos y sociales de los que depende el ofrecimiento

de estos servicios”. Este concepto resalta el rol de las ciudades en ofrecer los servicios que hacen posible el funcionamiento de la economía y el bienestar general de la población, tanto de las generaciones presentes como de las futuras. Estos servicios se deben prestar de manera tal que no existan diferencias en cantidad y calidad de los mismos a lo largo del territorio de la ciudad, para que se brinde igualdad de oportunidades a todos, sin distinciones de raza, género o ingresos. Además, las funciones urbanas se deben diseñar considerando el mínimo impacto sobre los entornos naturales.

Santa Marta está lejos de cumplir con estas condiciones de sostenibilidad. La lenta respuesta del gobierno frente a su rápido crecimiento poblacional desbordó la dotación disponible de agua potable, alcantarillado, educación, vivienda, espacio público y zonas verdes, vías y transporte público. Además del suministro insuficiente y desigual entre sectores sociales, la deficiente prestación de estos servicios ha tenido un impacto considerable sobre los recursos naturales. A continuación se describe la situación actual de estos servicios en relación con estas condiciones de sostenibilidad.

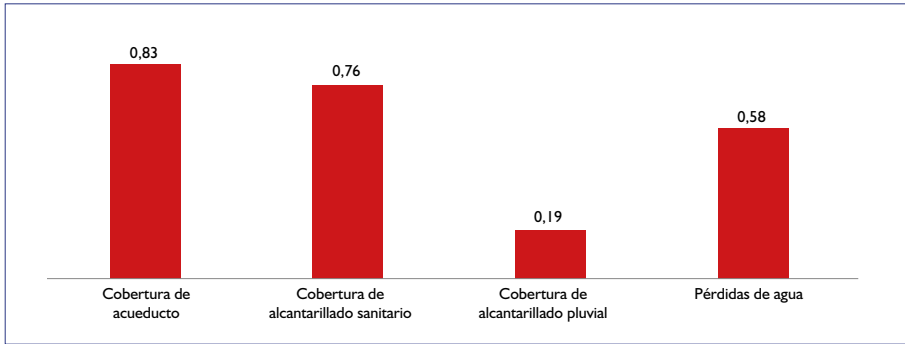
### Acueducto y alcantarillado

El sistema de acueducto y alcantarillado presenta problemas para suministrar estos servicios en coberturas y calidad adecuadas en todos los sectores de la ciudad. La cobertura de acueducto es de 83%, la del alcantarillado sanitario de 76% y el alcantarillado pluvial solo alcanza 19% (gráfico 2).

Estas coberturas se encuentran muy por debajo de otras ciudades con características similares. Mientras que en Palmira y Montería las coberturas de acueducto son universales, y el alcantarillado allí alcanza 90% de cobertura, Santa Marta apenas cubre 83% y 76% en acueducto y alcantarillado (SSPD, DNP, 2016) (gráfico 3).

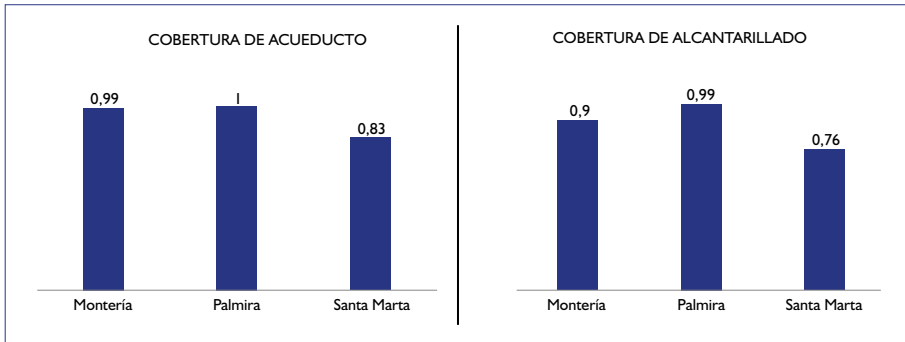
Según el Departamento Nacional de Planeación (2017), 18.043 hogares no cuentan con el servicio de acueducto. Estas familias acuden a fuentes alternativas como agua embotellada, carrotaques, vendedores privados, grifo comunal en la calle, de vecinos, pozos, ríos y quebradas y agua de lluvia. La baja

**Gráfico 2. Cobertura de acueducto y alcantarillado y pérdida de agua**



Fuente: SSPD, DNP, 2016.

**Gráfico 3. Cobertura de acueducto y alcantarillado: Montería, Palmira y Santa Marta**



Fuente: SSPD-DNP, 2015.

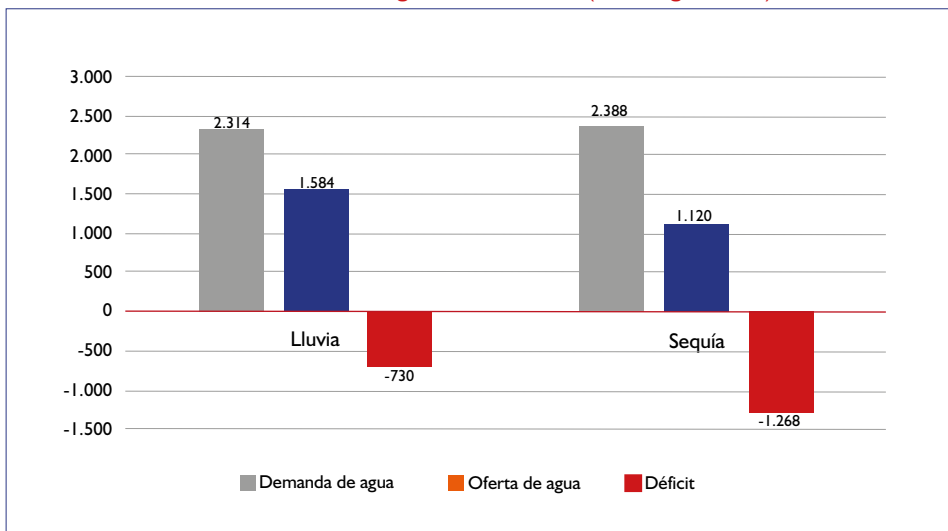
calidad de estas aguas representa altos riesgos para la salud. El suministro mediante estas fuentes alternativas de agua es siete veces más costoso que lo pagado por los usuarios conectados a la red de servicios.

Un estudio demuestra que el acceso al agua del acueducto en Santa Marta está asociado al estrato socioeconómico. Álvarez et al. (2013) encontraron una asociación positiva entre pertenecer a los estratos bajos (1, 2 y 3) y no tener servicio de agua domiciliaria. Igualmente, se comprobó una asociación entre cortes del servicio y estrato bajo. Una situación que refleja la tendencia al acceso inequitativo al servicio de agua, en el que las familias de bajos ingresos sin suministro adecuado en sus hogares tienen dificultades tanto por

el tiempo que deben invertir en conseguirla como por los costos en el acceso a métodos de desinfección del agua.

El principal problema del sistema de acueducto es la disponibilidad insuficiente de agua tanto en periodos de lluvia como de sequía. Como se observa en el gráfico 4, la demanda de agua en periodos de lluvia, que corresponden a los meses de septiembre, octubre y noviembre, y en menor medida a mayo y junio, es de 2.314 litros por segundo al día, mientras que la oferta es de solo 1.584, presentándose un déficit de 730 litros por segundo al día. En la época de sequía, es decir entre diciembre y abril, que coincide con las temporadas turísticas, la demanda es mayor que en los periodos de lluvia, 2.388 litros por segundo al día, mientras la oferta es de solo 1.120, por lo cual el déficit de agua es de 1.268 litros por segundo al día. El desabastecimiento de agua se ha venido acentuando desde 2013 debido a tres causas, la principal de ellas la disminución de los caudales de las fuentes de abastecimiento, así como el crecimiento urbano y las insuficientes redes de distribución de acueducto (Alcaldía de Santa Marta, 2016).

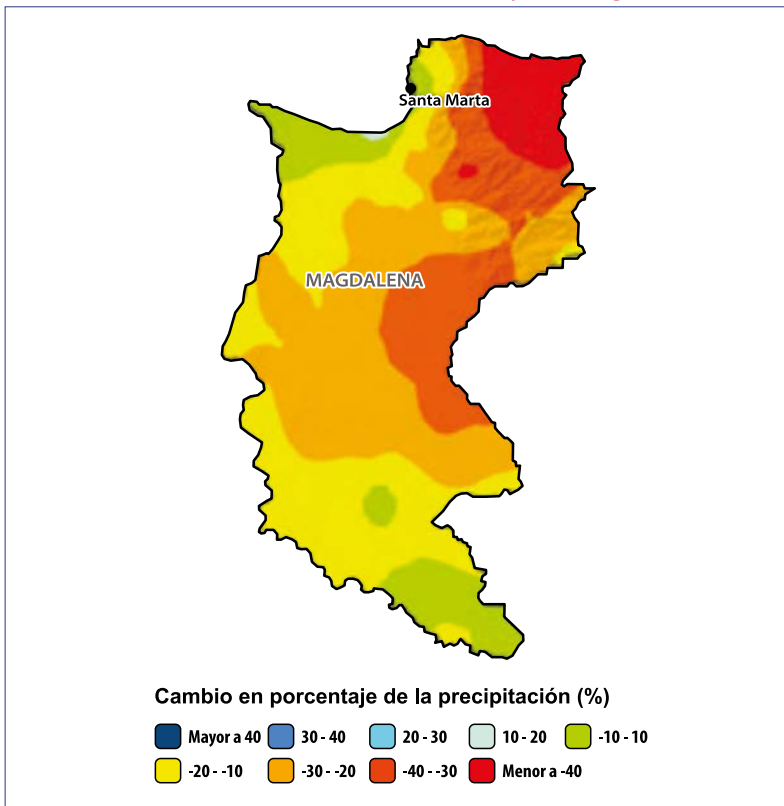
Gráfico 4. Déficit de agua en Santa Marta (litros/segundo/día)



Fuente: DNP, 2016.

El agua del acueducto de Santa Marta proviene de fuentes superficiales de los ríos Piedras, Manzanares y Gaira, y de aguas subterráneas. Los ríos que la suministran son torrenciales y dependen netamente de las precipitaciones en las partes altas de sus respectivas cuencas, que han venido siendo afectadas por fenómenos de variabilidad climática como el Niño. Se sabe que dichos fenómenos tienen un periodo de retorno de cinco a siete años, de manera que las fuentes hídricas superficiales estarán sujetas a estos, además de los efectos del cambio climático. Según los escenarios elaborados por el Ideam et al. (2015), entre 2071 y 2100 las precipitaciones en el distrito de Santa Marta se reducirán en promedio entre 30% y 40% con respecto a la precipitación promedio de referencia del periodo 1976-2005 (mapa 1).

Mapa 1. Cambio de precipitaciones en escenario 2071-2100 de la Comunicación del cambio climático para el Magdalena.



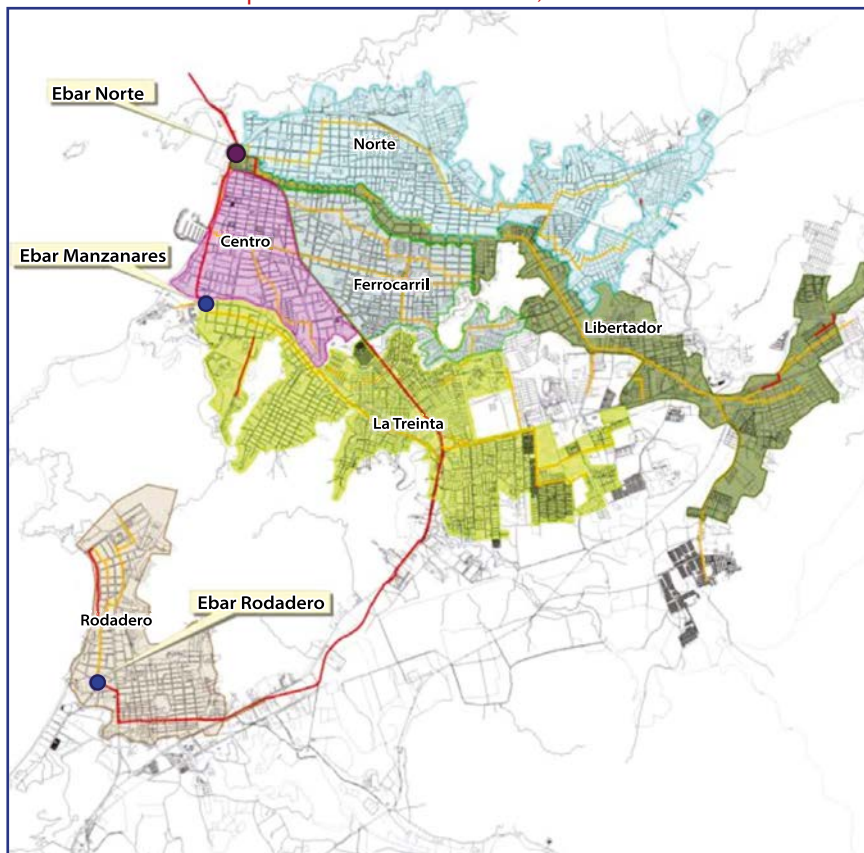
Fuente: Ideam et al., 2015.

Una ciudad es sostenible cuando las aguas que toma de la naturaleza las devuelve en las mismas condiciones de calidad. Hasta el año 2000, las aguas residuales del alcantarillado se vertían al mar sin ningún tipo de tratamiento. Para corregir esta situación se construyó un emisario submarino como método de disposición final de las aguas servidas (Díaz-Rocca y Causado, 2007). El sistema consta de seis colectores en la zona norte y la red de alcantarillado que drena la zona sur es conducida hasta la zona norte por medio del colector Gaira-Rodadero (Alcaldía de Santa Marta, 2016).

El sistema de alcantarillado sanitario posee tres grandes estaciones de bombeo de agua residual (EBAR en el mapa 2), las cuales son la estación Rodadero, ubicada en la avenida Tamacá con calle 20; estación Manzanares con calle 30 y carrera 2; y la estación Norte con carrera 1 y calle 8. Cada una está provista de un sistema de tratamiento preliminar que consiste en la separación de los sólidos flotantes y de gran tamaño, mediante su captura en un sistema de rejillas. Sin embargo, gran parte de las áreas urbanas y zonas de expansión no cuentan con la cobertura del sistema de alcantarillado, lo que aumenta los problemas en el manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales.

En efecto, una parte de las aguas servidas se descargan al mar, a causa de la baja cobertura del alcantarillado y la carencia de un sistema de alcantarillado pluvial (mapa 2). Las aguas residuales de los asentamientos sin conexión ubicadas en las riberas de los ríos contaminan los cuerpos de agua del Manzanares y el Gaira, y luego estas aguas servidas son conducidas al mar, en razón a que estos ríos desembocan allí. Además, en épocas de lluvias, las aguas residuales del alcantarillado salen a las calles y terminan llegando al mar, debido a que la ciudad no cuenta con un sistema de drenaje para aguas lluvias. En el mapa 2 se observa la cobertura del sistema alcantarillado; las áreas de color blanco representan las áreas que carecen de este servicio.

Mapa 2. Sistema de alcantarillado, Santa Marta



Fuente: Metroagua S. A.-E. S. P.

## Residuos

Santa Marta no se ha destacado por el buen manejo de los residuos. Solo basta revisar la historia del botadero Veracruz: desde 1964 hasta 2004 la disposición final de los residuos sólidos generados por la población se realizó en este botadero, ubicado en las inmediaciones del tradicional barrio 20 de Octubre. No se les daba ningún tipo de manejo y los residuos se disponían en suelo abierto (Díaz-Rocca y Causado, 2007).

En 1997 la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag) ordenó a la Empresa de Servicios Públicos de Aseo Distrital de Santa Marta ESPA la implementación de un plan de clausura y posclausura de este bota-

dero, debido a que producía gases, lixiviados y los suelos no eran aptos para la operación de un relleno sanitario en razón a que el suelo de rocas ígneas tiene la tendencia a formar rellenos arenosos que facilitan la circulación de lixiviados de los desechos orgánicos. Además, en la desembocadura de la quebrada Mojada en el río Manzanares se encuentra un acuífero que estaba siendo explotado para abastecimiento de agua potable en el sector, por lo cual la cercanía al relleno representaba una amenaza de contaminación, por la presencia de contaminantes en el subsuelo de los lixiviados de las basuras (Díaz-Rocca y Causado, 2008).

Luna y Consuegra (2009) encontraron, en la zona aledaña frente al botadero de basura clausurado de Veracruz, que comprende los barrios del 20 de Octubre, Nuevo Milenio y Villa Dania, una quebrada de lixiviados con contaminantes proveniente de piscinas ubicadas al costado sur del área de influencia del antiguo botadero. Estudios de las aguas subterráneas y superficiales hechos por los investigadores de esos lixiviados determinaron la presencia de metales pesados como hierro y zinc (asociados), materia orgánica y valores de parámetros *in situ* como temperatura, conductividad, oxígeno disuelto y pH, que indican una afectación significativa sobre el agua. Aunque los valores no sobrepasaron los límites estipulados en la resolución 2115 de 2007, los efectos de la acumulación de metales pesados tienden a manifestarse a largo plazo en la salud la población aledaña al lugar.

Sobre el relleno sanitario de Palangana, que reemplazó el botadero de Veracruz, también existen duros cuestionamientos en cuanto a la adecuación técnica de esta infraestructura de disposición de residuos. A finales de noviembre de 2018 la autoridad ambiental del distrito sancionó a Interaseo, la empresa concesionaria del servicio de aseo público, debido a su responsabilidad en el vertimiento de lixiviados provenientes del relleno de Palangana a las aguas superficiales de la represa Los Fundadores. Estos líquidos, sustancias y basura tóxica al parecer afectaron alrededor de 17.500 personas (<http://www.hoydiariodelmagdalena.com.co/archivos/166477>).

La cobertura de recolección de basuras domiciliaria aún no es universal. De acuerdo con datos del Sisben, en 2015 era de solo 84%.

## Vivienda y edificaciones

Los gobiernos municipales y distritales tienen la responsabilidad de regular la ocupación del espacio, para garantizar que los usos de los suelos sean compatibles con sus potencialidades y limitaciones y que la densificación urbana corresponda a las restricciones ecológicas y físicas del terreno (Díaz Rocca-Causado, 2009). Con ello se trata de evitar que el afán ilimitado de lucro individual de los promotores inmobiliarios origine resultados socialmente indeseables y ecológicamente insostenibles (Tojo y Naredo, 2010).

En Santa Marta numerables viviendas y edificios formales e informales están ubicadas en zonas prohibidas por la normativa urbanística. Ejemplo de ello son los intensos procesos de urbanización vertical que han venido ocurriendo en el sector de Pozos Colorados en las playas y lagunas costeras. El material de las playas no favorece la estabilidad de los cimientos de los edificios, más aún si son de más de tres plantas. Además, las playas son bienes de uso público.

En las fotos 1a, 1b y 1c se puede apreciar que la distancia de las principales edificaciones a la línea de costa está en el orden de 10 a 30 metros, por lo que la infraestructura es muy vulnerable frente al aumento del nivel del mar por efectos del cambio climático, que puede debilitar su estructura y colapsar sistemas sépticos u otros servicios públicos existentes.

Otro ejemplo de urbanizaciones que violan la normativa son las construcciones en las lagunas costeras de cabo Tortuga, Dulcino y Plenomar en el sector de Pozos Colorados. Los urbanizadores no respetaron la distancia de los treinta metros de ronda de protección que por ley corresponde. Además, como el sector carece de alcantarillado se presentan vertimientos de aguas servidas provenientes de los pozos sépticos en esos cuerpos de agua. Un estudio de MoAm (2018) encontró que en términos generales el cuerpo de agua en cabo Tortuga exhibió las características fisicoquímicas típicas de estos ambientes. No obstante, los altos niveles de coliformes totales evidencian un deterioro en la calidad del agua, que debe ser restaurada inmediatamente para que continúe ofreciendo los servicios ecosistémicos correspondientes.

Fotos 1a, 1b y 1c. Pozos Colorados, distancia a línea de costa

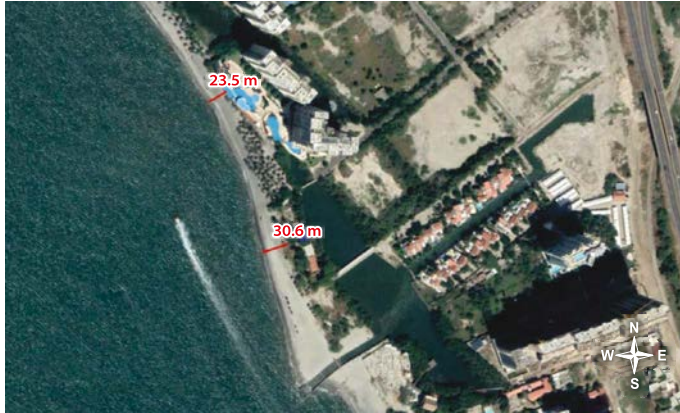


Foto 1a



Foto 1b



Foto 1c

Fuente: Google maps, 2019.

Las urbanizaciones en la zona costera de Santa Marta responden a la lógica del lucro de los promotores inmobiliarios, que aprovechan los atractivos paisajísticos del entorno para ofrecer, en lo fundamental, viviendas de segunda residencia para las temporadas de vacaciones a segmentos de población de altos ingresos. Los vacíos institucionales, como veremos, han conducido a que estos procesos de ocupación del espacio costero sean irracionales desde el punto de vista socio-ecológico.

Por otro lado, los procesos migratorios especialmente a causa del desplazamiento forzoso en las últimas décadas, han resultado en la conformación de extensos asentamientos informales. Esta población por lo general se ubica en zonas de protección ambiental, como son los cerros y las rondas hidráulicas de los cuerpos de agua de la ciudad en los ríos Manzanares y Gaira, las quebradas Bureche y Tamacá y en zonas expuestas a inundaciones. Estas poblaciones de bajos ingresos autoconstruyen sus casas con materiales y técnicas precarias, con lo cual las hacen vulnerables a las fuerzas de la naturaleza. Además de estar expuestos a deslizamientos e inundaciones, no tienen acceso a servicios domiciliarios, como saneamiento básico, aseo y acueducto (Díaz-Rocca, 2007).

La ocupación informal en Santa Marta ha tenido efectos sobre el medio ambiente, la salud y el bienestar humano en general. Estas invasiones al carecer de servicios como alcantarillado y aseo, al verter sus aguas residuales y basuras directamente al río, alteran la calidad del agua y degradan el ecosistema de la cuenca. En las épocas de lluvia se presentan casos de enfermedades causadas por el estancamiento de agua lluvia en viviendas y calles, tales como gripas, enfermedades en la piel, fiebre, bronquitis, dengue, neumonía y cólera. La ocupación de las márgenes de los ríos y quebradas no solo tiene efectos negativos sobre el ecosistema de la cuenca y la salud de la población, sino también les representa a las familias pérdidas económicas por los daños a los electrodomésticos y enseres de las viviendas en las épocas invernales (De León y Rodríguez, 2001, citado por Díaz-Rocca, 2007).

Las viviendas ubicadas en los cerros en zonas de amenaza geológica se encuentran en riesgo debido a que estas construcciones se han hecho sin

planificación, los materiales utilizados son precarios, el sistema constructivo utilizado no cuenta con especificaciones mínimas para que soporte cargas laterales y verticales, y en su mayoría estos asentamientos están ubicados sobre drenajes de aguas lluvias, de manera que cuando hay aguaceros torrenciales, las aguas arrastran las viviendas dejando gran número de damnificados (Díaz-Rocca y Causado, 2007).

De acuerdo con el Plan de ordenamiento territorial de Santa Marta (POT), son suelos de protección los cerros del área urbana que se encuentran por encima de la cota 40 msnm. Según cálculos de Díaz-Rocca y Causado (2007) con datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de 2003, los suelos de protección de los cerros comprenden 1.800 hectáreas, 22,4% del área total de cerros del casco urbano. Se calcularon además los asentamientos humanos que cubrían el área de invasión, 242,8 hectáreas, equivalentes al 13,5% de las áreas protegidas de los cerros. No existen datos recientes sobre la ocupación de los suelos de protección de los cerros, aun cuando como se observa en las fotos 2a y 2b el crecimiento de las ocupaciones entre 2006 y el 2016 es considerable, por ejemplo, en los cerros del sector de Bastidas.

Según el plan de ordenamiento territorial, las rondas hidráulicas de los ríos y quebradas son también suelos de protección y conservación de flora y fauna. Comprenden una distancia de treinta metros hacia el exterior a partir de cada uno de sus bordes en el caso de los ríos Manzanares y Gaira. Para las quebradas de Tamacá y Bureche, en donde el agua solo fluye durante los periodos lluviosos, la ronda de protección es de quince metros hacia el exterior a partir del borde máximo de la creciente en la orilla.

Como se observa en la tabla 1, según cálculos de Díaz-Rocca y Causado (2007) con datos del censo predial de 2003 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), el 84% del recorrido del río Manzanares en el área urbana presenta invasiones en su ronda hidráulica, y es el que mayor deterioro tiene de los demás cuerpos de agua. Le siguen las quebradas Tamacá y Bureche con 50% y 49% respectivamente, y finalmente la ronda del río Gaira, con 35% del recorrido de su ronda invadido. Estos datos tienen ya dieciséis años, pero se presentan con el fin de resaltar la necesidad de actualizarlos permanente-

Fotos 2a y 2b. Vista del incremento de ocupaciones y construcciones entre 2006 y 2016 en la comuna 5 Santa Fe-Bastidas de Santa Marta

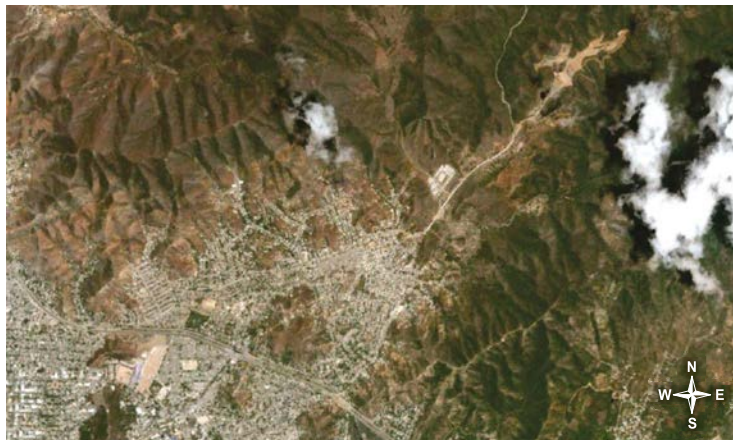


Foto 2a

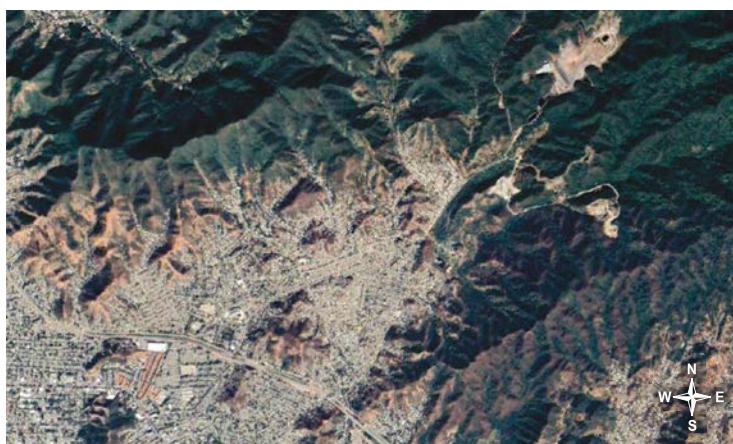


Foto 2b

Fuente: Google Earth.

Tabla 1. Invasión de rondas hidráulicas en el área urbana de Santa Marta

Ronda de protección	Ha	Longitud	Área invadida ronda/total recorrido
Río Manzanares	66,4	13,3	84%
Río Gaira	13,4		35%
Quebrada de Tamacá	9,2	3,2	50%
Quebrada Bureche	4,1	2,8	49%

Fuente: Díaz-Rocca y Causado (2007), con base censo predial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de 2003.

mente para la toma de decisiones del gobierno distrital en cuanto a reubicación de viviendas y estrategias para evitar el avance de poblamiento en estas zonas de protección, más aún en la coyuntura actual de migración masiva de nacionales venezolanos.

### Puertos y muelles turísticos

La marina en la bahía de Santa Marta entre la playa de los Cocos y el puerto, además de servir como marina cumple la tarea de barrera tipo espolón, ya que antes de ser construida existía un espolón en la zona, el cual protegía la playa de la carrera 1ra de una forma poco eficiente, pero erosionando todo el sector de los Cocos. Al ser construida la marina, después de siete años la playa de los Cocos presenta mejorías en la acumulación de sedimentos, aun cuando todavía tiene claros signos de erosión (fotos 3a, 3b y 4).

En el caso de la playa entre el puerto y la marina se observa un proceso de erosión, desapareciendo la playa que estaba al frente del malecón, además de la disminución de la calidad ambiental de la playa por la intensa actividad en el puerto carbonífero de Santa Marta y el tráfico de todo tipo de embarcaciones que aportan diversos tipos de vertimientos, a los que se agregan los aportados por el río Manzanares. La suma de todos los eventos ocasiona la disminución de la calidad de los servicios ambientales prestados por las playas a los samarios y turistas.

### Educación

La educación es un servicio público que garantiza la igualdad de oportunidades en el desarrollo humano y abre las posibilidades para la movilidad social. Cuando en una ciudad su calidad es en promedio baja y existen diferencias entre los colegios públicos y los privados, se incrementa la espiral de las desigualdades entre territorios y clases sociales. Como se observa en el gráfico 5, los resultados generales de las pruebas Saber 11 en promedio de todos los colegios del distrito de Santa Marta son menores al resultado promedio del país. Estos resultados también difieren significativamente entre colegios públicos y privados.

Fotos 3a y 3b. Cambios de la bahía de Santa Marta entre 2009 y 2016



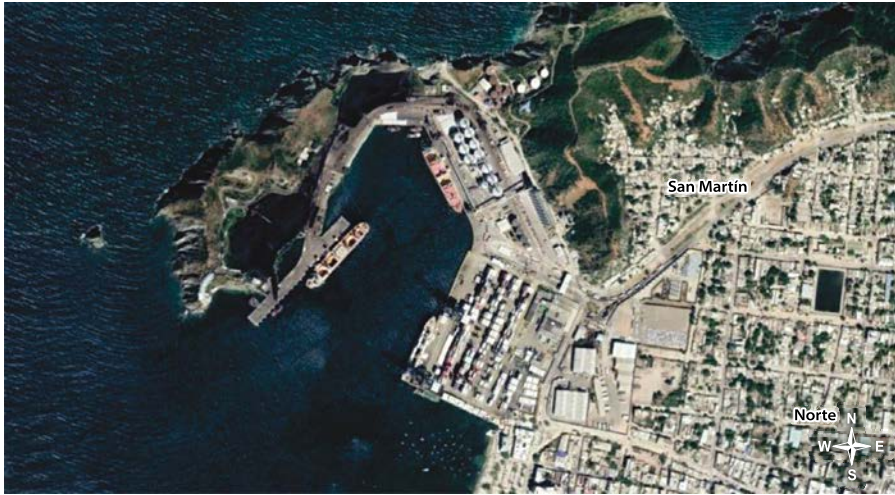
Foto 3a



Foto 3b

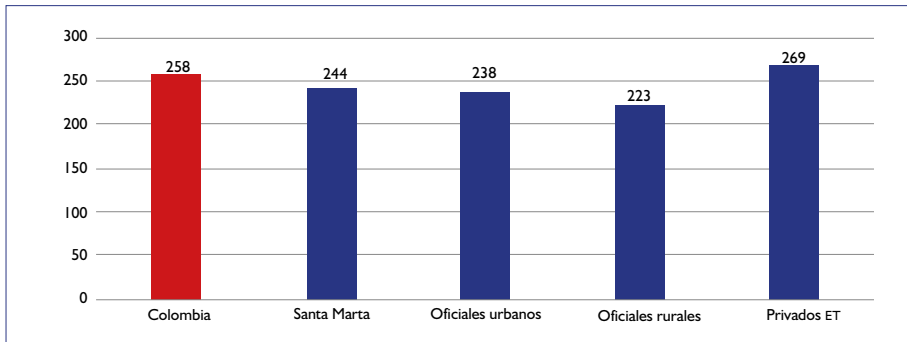
Fuente: Invemar, 2017.

Foto 4. Cambios de la bahía de Santa Marta entre 2009 y 2019



Fuente: Google Earth, 2018.

Gráfico 5. Resultados generales de los colegios públicos y privados en las pruebas Saber 11, 2018: Colombia, Santa Marta, colegios públicos (urbanos y rurales) y privados

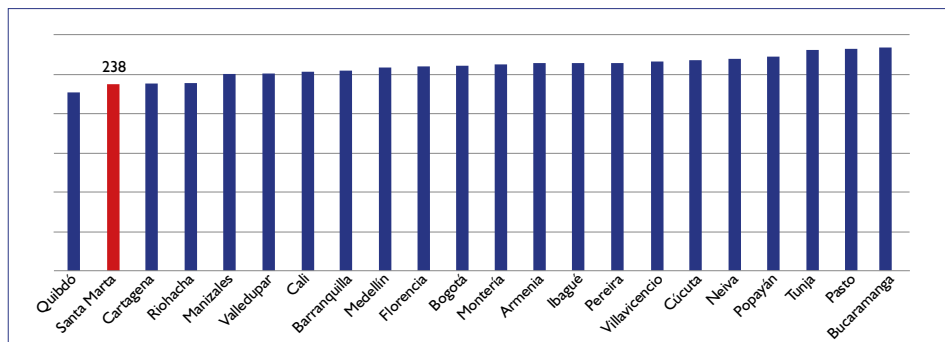


Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes).

Más aún se observa en el gráfico 6: comparada con las veintitrés principales ciudades, Santa Marta, después de Quibdó, tiene el segundo puntaje más bajo de los colegios públicos urbanos en las pruebas Saber 11, situación que supone una desventaja para los jóvenes que en el futuro busquen continuar con los estudios universitarios y ubicarse en el mercado laboral.

Los bajos resultados en la calidad de la educación se explican por varios factores asociados a estudiantes, profesores y escuelas. La inasistencia de los

**Gráfico 6. Resultados generales de colegios públicos urbanos en las pruebas Saber 11, veintitrés ciudades principales, 2018**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes).

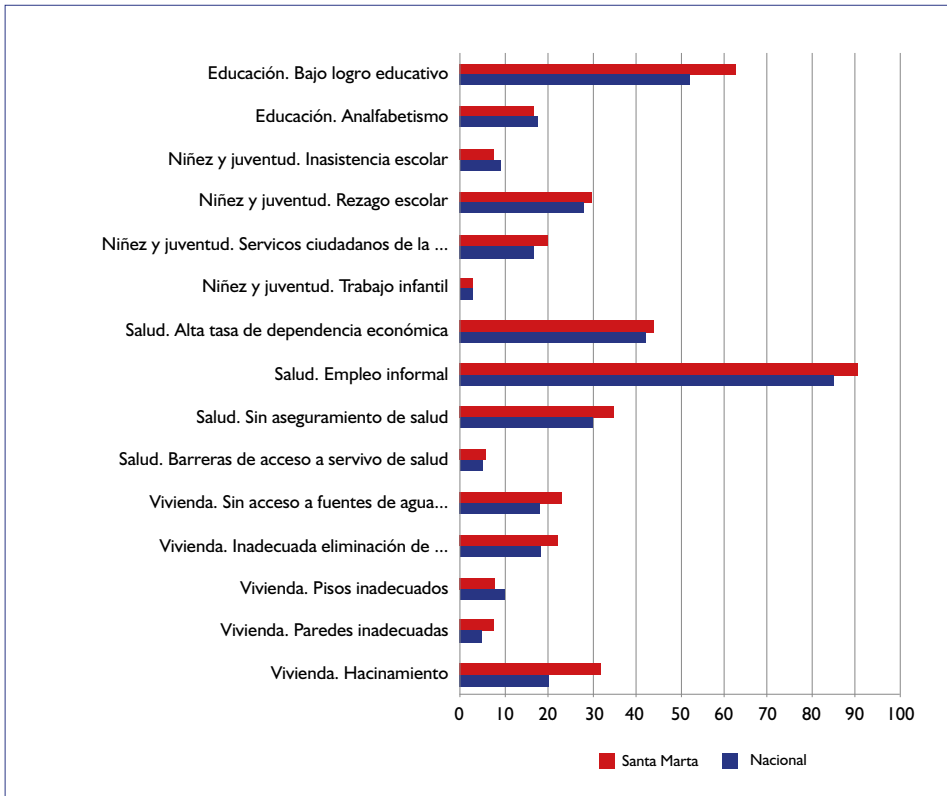
niños a la educación preescolar limita la adquisición de competencias en las edades más avanzadas, y según datos del Sisben en 2016 en Santa Marta esta alcanzaba 33% en niños entre 0 y 5 años. Con respecto a los docentes, según la encuesta de educación formal del Dane, solo 24% tenían educación profesional o mayor, porcentaje que comparado con las veintitrés ciudades la ubica como la tercera con menos docentes calificados. La infraestructura de las escuelas, por su parte, está en mal estado en un 25% (Meisel-Roca y Ricciulli-Marín, 2018).

## Urbanización insostenible: pobreza y deterioro ambiental

Las funciones urbanas de la ciudad de Santa Marta se ofrecen de manera insuficiente y desigual a la población, una situación que facilita las condiciones para que la pobreza sea mayor que la del promedio nacional. En efecto, como se observa en el gráfico 7, las dimensiones que hacen parte del cálculo del indicador de pobreza son mucho mayores que el promedio nacional: así, el bajo logro educativo, la falta de aseguramiento en salud, de acceso a fuentes de agua mejorada y la eliminación inadecuada de excretas y el hacinamiento<sup>1</sup>. Como se dijo, los desplazados forzados por la violencia llegaron a la ciudad

1 Aun cuando estos datos corresponden al Censo de 2005, sirven de referente sobre lo que probablemente ocurra con estos indicadores en la actualidad.

Gráfico 7. Santa Marta y Colombia:  
dimensiones del índice de pobreza multidimensional, 2005 (%)



Fuente: Meisel-Roca y Ricciulli-Marín, con base en datos Censo de 2005.

sin encontrar en ella condiciones propicias para mejorar sus condiciones de vida con respecto a sus lugares de origen, en cuanto a oportunidades para conseguir empleos de calidad, educación, salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios básicos como agua potable, saneamiento básico y recolección de basuras.

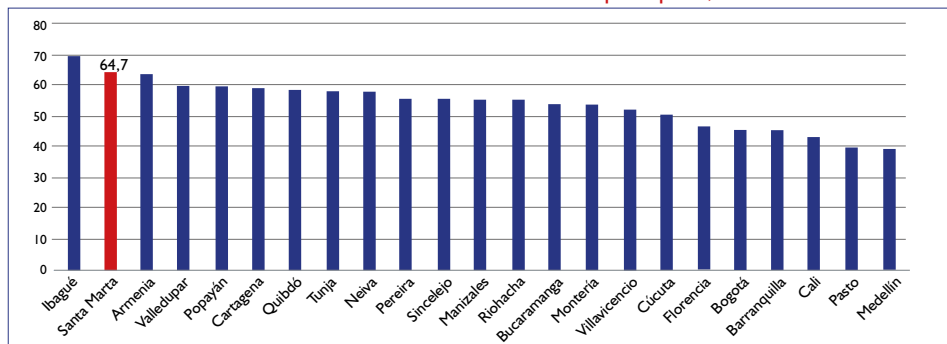
Una de las variables que más sobresalen en el cálculo de pobreza multidimensional con respecto al promedio nacional es el empleo informal. Los datos del gráfico 7 así lo ilustran, aun cuando corresponden al Censo de 2005. Las estadísticas más recientes muestran que esta característica del empleo persiste. En efecto, según el Dane, en febrero de 2019 la tasa de informalidad de Santa Marta era de 64,7%, es decir que de cada 100 personas económi-

camente activas de la ciudad, 64,7 tenía un empleo informal. En términos comparativos es la segunda de las veintitrés ciudades principales con mayor tasa de informalidad (gráfico 8). Este indicador refleja la incapacidad de su economía para brindarle empleos formales a sus residentes, empleos que les permitan tener cierta estabilidad económica y seguridad social.

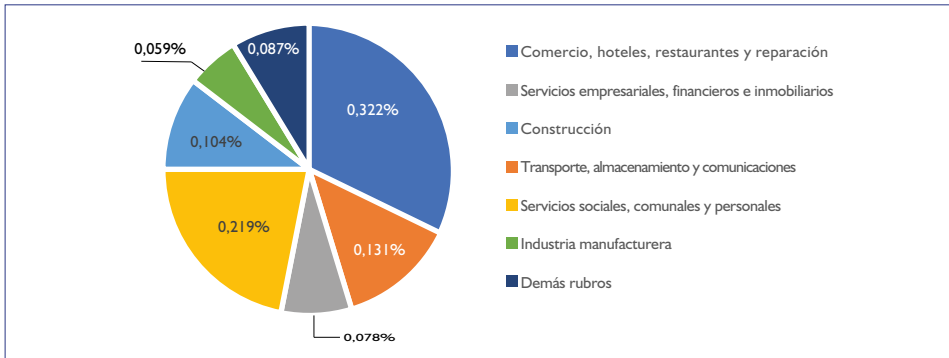
De acuerdo con los datos del Dane, las ramas de actividad que participan en mayor medida en el PIB de Santa Marta corresponden a las relacionadas con el turismo (32,2%, gráfico 9). Sin embargo, el potencial turístico no está lo suficientemente desarrollado, pues aun cuando en los últimos años se observa el incremento en la llegada de turistas extranjeros, los visitantes provienen en lo fundamental de otras ciudades de Colombia, en las temporadas de vacaciones que suman tres meses. Este flujo de turistas no es suficiente para sostener una actividad que provea empleos estables y formales durante todos los meses. Con base en los datos del Sistema de Información Turística del Magdalena y de Santa Marta, entre enero y diciembre los turistas extranjeros representan en promedio solo 7% del total de turistas que recibe Santa Marta, el resto son nacionales. En el gráfico 10 se presenta, mes a mes, el porcentaje de turistas extranjeros frente al total; cabe anotar que a excepción de febrero de 2018, que registró 40%, el resto de los meses este porcentaje fluctúa entre 0 y 13%.

Siendo las playas y el mar el principal atractivo turístico de la ciudad, las aguas servidas, el puerto de carbón y recientemente la construcción de la ma-

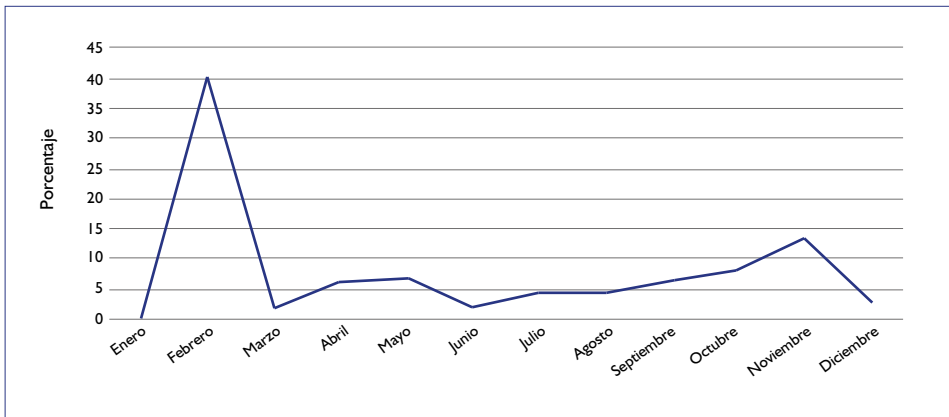
Gráfico 8. Tasa de informalidad de veintitrés ciudades principales, febrero de 2019



Fuente: elaboración propia con base en Dane.

**Gráfico 9. Producto interno bruto según rama de actividad económica, 2012**

Fuente: Geografía Urbana (2015) con base en Cuentas nacionales del Dane.

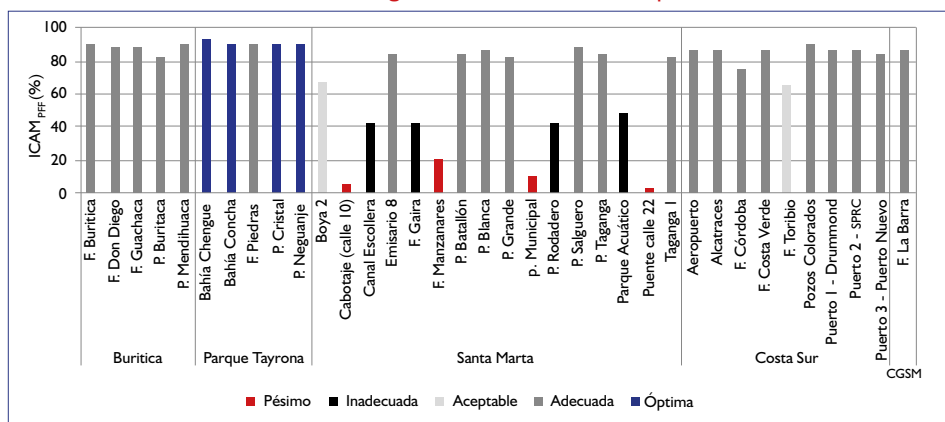
**Gráfico 10. Participación de los turistas extranjeros en el total de turistas recibidos en Santa Marta, 2018**

Fuente: Sistema de Información Turística del Magdalena y de Santa Marta (Situr).

rina han deteriorado la calidad ambiental de la playa de la bahía. En el gráfico 11 se observa la calidad de las aguas marinas de las playas de Santa Marta en época lluviosa. Allí se ve cómo la playa municipal, es decir la bahía, presenta una calidad del agua pésima. Debido a esta característica del agua marina y a la erosión de la arena por efecto de la construcción de la marina, la playa de la bahía de Santa Marta ya no es apta para actividades recreacionales. El Rodadero también ha perdido calidad de sus aguas en época de lluvia, de acuerdo con el Indicador de calidad de agua marina y estuarina (Icam) del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar).

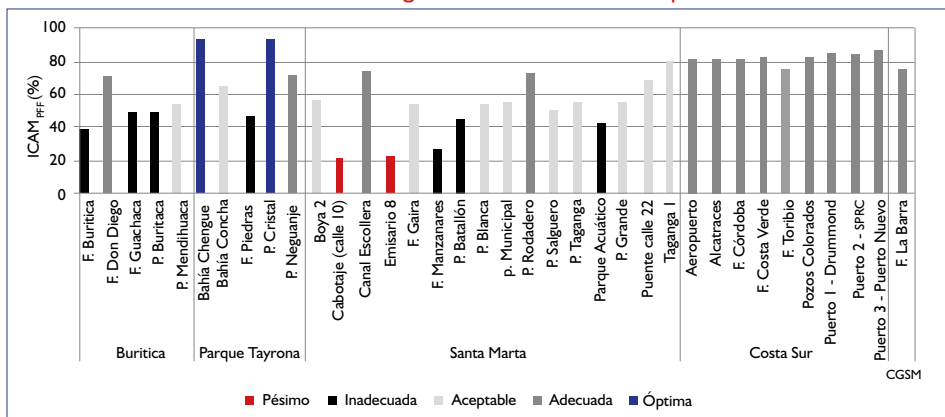
En la medición de la época lluviosa de 2017 fue inadecuada, aunque en la época seca mejoró la calidad, pasando a ser adecuada (gráficos 11 y 12). Así, de acuerdo con mediciones hechas en la época lluviosa de 2017 y la época seca de 2018, Buritaca, Cristal, Neguanje, Blanca, Salguero, Taganga, Grande, Aeropuerto y Pozos Colorados fueron las playas que presentaron una calidad microbiológica adecuada para el uso recreativo por contacto primario y secundario.

Gráfico 11. Calidad de las aguas marinas Santa Marta, época lluviosa 2017



Fuente: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar).

Gráfico 12. Calidad de las aguas marinas Santa Marta, época seca 2018



Fuente: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar).

La urbanización que se ha llevado a cabo en Santa Marta ha tenido impactos considerables sobre sus recursos naturales. Además de las playas y el mar, los recursos naturales que se encuentran en su interior son los ríos Manzanares y Gaira, y las quebradas Bureche y Tamacá. Las condiciones de calidad de agua en la parte baja de estos cuerpos de agua toman valores malos tanto en épocas secas como en las lluviosas. Resultados debidos a la influencia del núcleo urbano de Santa Marta, donde las condiciones inadecuadas de saneamiento básico, sumadas al mal manejo de residuos sólidos en barrios aledaños al cauce de los ríos, deterioran fuertemente la calidad de estos recursos hídricos (foto 5). El poblamiento reciente del corregimiento de Bonda ha acentuado la mala calidad del agua del río Manzanares (Corpamag, 2017).

El aire en ciertas zonas de la ciudad ha venido presentando niveles de concentración de partículas por encima de los permitidos para la salud humana. Las fuentes que causan la disminución de la calidad del aire son:

1. Tráfico automotor urbano, el cual ha aumentado significativamente en los últimos cinco años debido al incremento del número de vehículos en circulación, incluyendo las motocicletas y su inclusión como servicio de transporte público.

Foto 5. Estado del río Manzanares zona urbana, 2019



Fuente: 100% samarios página web de Facebook.

2. El carbón mineral en las actividades de transporte que se realiza desde las minas a los puertos en tractocamiones y tren, impactando a su paso zonas pobladas del área urbana, así como el acopio, manejo en puertos y exportación.
3. La erosión de los cerros, con alto grado de ocupación por invasiones que afectan la estabilidad de los suelos y contribuyen a que durante los episodios de precipitación se presente abundante arrastre del mismo hacia las zonas bajas, y este material acumulado en las vías es re-suspendido por el tránsito vehicular o el viento, afectando la calidad del aire local (Candañoza, Goribar y García, 2013).

El medio ambiente urbano asociado a deficiencias en los servicios e infraestructura básica que tiene la ciudad ponen en riesgo la salud y la seguridad de los ciudadanos. La presencia de basureros o depósitos de basura, aguas negras, calles sin pavimentar, baja presencia de andenes en las vías y de áreas verdes caracterizan a la mayoría de los barrios. En un estudio de los determinantes de la salud, Álvarez y Ceballos (2014) identificaron que en 58% de las manzanas evaluadas sus habitantes estaban en alto riesgo de salud por la presencia frecuente de basuras, aguas negras y contaminantes. El 71% de las manzanas incluidas en la investigación tenía pocos andenes en las vías y calles sin pavimentar, una situación que representa un riesgo para la seguridad de las personas, mina la posibilidad de incluir las caminatas en la actividad física y reduce la calidad del aire por el polvo que arrastra el suelo sin pavimento.

## Capacidad institucional y sostenibilidad urbana

La sostenibilidad urbana depende de la capacidad de los gobiernos locales para ofrecer, en condiciones de equidad, calidad y sostenibilidad ambiental, servicios básicos e infraestructura, y para planificar y regular el uso del espacio. Además, de un diseño institucional adecuado que garantice el cumplimiento de los usos del suelo contenidos en los planes de ordenamiento territorial (POT) y las normas urbanísticas. En estas materias Santa Marta presenta grandes debilidades, acentuadas por el diseño institucional actual, especialmente en lo que atañe a la regulación del uso del suelo.

## El Plan de ordenamiento territorial

Cuando son elaborados y ejecutados técnicamente y con la participación de los actores involucrados, estos planes se constituyen en una herramienta potente para la sostenibilidad urbana. En Santa Marta está vigente el adoptado en el año 2000 mediante acuerdo 005. La administración distrital ha tardado en revisarlo, ya que de acuerdo con la normativa (ley 388 de 1997), tienen una vigencia de nueve años. A pesar de que ya se cumplió el plazo, la norma indica que si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial seguirá vigente el ya adoptado. Recientemente la alcaldía distrital presentó un documento de revisión del Plan de ordenamiento territorial, el cual no será adoptado durante esta administración (que finaliza el 31 de diciembre de 2019), pues la norma establece que la revisión de estos documentos debe coincidir con el inicio de un nuevo periodo de gobierno.

Además de estar desactualizado, este Plan de ordenamiento tiene serios problemas técnicos y su ejecución fue bastante baja. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Plan de ordenamiento territorial del distrito de Santa Marta no contiene una serie estudios y cartografía fundamentales para el ordenamiento territorial, tales como: de geomorfología y procesos erosivos rural, geología rural, formaciones superficiales rural, formaciones superficiales urbana, morfometría rural, morfometría urbana, zonificación de amenazas urbana, conflictos de uso, y la planificación del sistema de servicios públicos domiciliarios urbanos.

En su evaluación el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial encontró además que la administración distrital tiene enormes dificultades en el manejo y estado de la información para el seguimiento y evaluación de sus instrumentos de planificación. La cartografía encontrada en el momento de la evaluación estaba en un formato que presentaba dificultades para analizar, manejar y cuantificar áreas cuando se requieren datos para proyectos o planificación. La consultora Geografía Urbana, que hizo la memoria justificativa para la actualización del Plan de ordenamiento territorial de Santa Marta cinco años después de aprobado, encontró “que el distrito

no ha actualizado la cartografía ni la ha digitalizado a formatos analizables, y mucho menos ha construido algún repositorio que la mantenga organizada y actualizada” (Geografía Urbana, 2015: 20).

Esta consultora encontró asimismo deficiencias en la definición y delimitación de los suelos. En el Plan de ordenamiento territorial no se define el suelo de protección general ni el de protección urbana, aunque se establecen los sectores a tener en cuenta en esta tipología, no se incluyeron los polígonos de amenazas naturales. Tampoco se definió el área ni el perímetro del suelo rural. Además, en un solo documento y en el plano correspondiente no están concentradas las áreas y los aspectos de cada suelo, como lo determina la ley 388 de 1997.

Geografía Urbana halló también que no existe referencia cartográfica del suelo urbano.

Esta situación ha llevado a que si bien existen múltiples perímetros urbanos en donde en su mayoría coinciden los puntos cardinales a los que hace referencia el POT, las líneas entre ellas son completamente diferentes entre unos y otros, generando que no exista un único perímetro y peor aún, que verificar el área del suelo urbano sea básicamente imposible (Geografía Urbana, 2015: 28).

Los proyectos contenidos en el Plan de ordenamiento territorial que se definieron para hacer operativa la visión del ordenamiento territorial, en su mayoría no se ejecutaron. Más aún, en varios componentes de la visión no se establecieron estrategias ni proyectos, y algunos proyectos se definieron sin ser concertados con otras entidades como la Corporación Autónoma del Medio Ambiente del Magdalena (Corpamag) y la Unidad de Parques Nacionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT, 2008, citado por Geografía Urbana, 2015).

## Regulación del uso del suelo

Los municipios y distritos tienen la obligación de elaborar un plan de ordenamiento territorial en donde se consigne la reglamentación de los usos

del suelo. Quien garantiza que estos usos efectivamente se cumplan son las curadurías urbanas en la etapa de licenciamiento, y posteriormente las alcaldías mediante el control urbano. Sin embargo, la separación de esta función entre estas dos entidades es un diseño institucional equivocado que genera desajustes entre la norma y la urbanización real.

Las curadurías urbanas se encargan de estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo, construcción, parcelación o demolición y para el loteo o subdivisión de predios. La aprobación de la licencia está sujeta a que los proyectos contenidos en los planos y documentos legalmente exigidos presentados por los solicitantes cumplan con el Plan de ordenamiento territorial y demás normas urbanísticas y de edificación vigentes en el respectivo distrito o municipio (ley 388 de 1997).

El curador no hace trabajos de campo o de verificación material en torno a los proyectos que se presentan a su consideración. Su papel se limita a verificar que los proyectos de los solicitantes se ajusten a la norma vigente y por este trabajo los curadores cobran unas expensas pagadas por los usuarios (Robles, 2004). Las alcaldías ejercen la parte más costosa, consistente en hacer el monitoreo de las construcciones licenciadas y el control urbano de toda la ciudad, aun cuando sin una fuente autónoma de recursos para financiar estas actividades por lo general su capacidad para hacer cumplir las normas urbanísticas se ve desbordada. Esta situación puede generar en definitiva un incentivo para que, por un lado, las curadurías en su afán de cobrar las expensas y ganar dinero, pues se trata de entes privados, otorguen licencias sin ser lo suficientemente rigurosas, sabiendo que la Alcaldía no tiene la capacidad suficiente para supervisar todas las construcciones; por otro, para que los constructores respondan a un incentivo de desviarse de lo aprobado en la licencia, a sabiendas de que no serán castigados por violar las normas.

Según este razonamiento, la separación de la función pública entre el licenciamiento y el control urbano, que juntas deberían garantizar el cumplimiento de lo estipulado en los planes de ordenamiento territorial y demás

normas, genera incentivos para incumplir la ley, convirtiendo por tanto al ordenamiento territorial en una práctica poco eficaz. Este diseño institucional que cubre a todos los municipios y distritos del país se efectuó con la intención de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios en la administración pública que redujeran los riesgos de corrupción (Robles, 2004). La creación de las curadurías se inspiró en las competencias que se les otorgó a las cámaras de comercio, encargadas del registro mercantil de las empresas y las entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, no se consideró el hecho de que la actividad de licenciamiento es algo mucho más delicada, pues se trata de velar por el debido ordenamiento urbanístico, función de interés público, lo cual difícilmente puede ejercer de manera adecuada un ente privado.

Por ser una ciudad costera, Santa Marta tiene un diseño institucional más complejo en lo concerniente a la urbanización en sectores de playa. Las curadurías urbanas expiden las licencias de construcción con base en concepto de la Dirección Marítima (Dimar), institución responsable de verificar que el proyecto urbanístico no esté en zona de uso público, autorizando en caso tal concesiones y permisos de las aguas de bajamar, playas y demás bienes de uso público (decreto ley 2324 de 1984). El control urbano lo ejercen la Alcaldía y la Dirección Marítima conjuntamente. Esta última tiene como funciones fallar en caso de ocupaciones indebidas o no autorizadas de bienes de uso público, y la recuperación de estos bienes está a cargo de la Alcaldía, que como primera autoridad de policía ordena los operativos de desalojo y da la orden de demolición (Código nacional de policía y convivencia, Congreso de Colombia, 2016). La ley 768 de 2002, de distritos, le otorgó la competencia a estos entes territoriales para otorgar permisos en caños, lagunas y playas con fines turísticos y recreativos previo concepto de la Dirección Marítima.

Además de la complejidad de competencias, que requiere de una alta coordinación interinstitucional y agilidad en los procesos, en estos momentos no hay una definición clara y de conocimiento público de cuáles son los terrenos de playa que son bienes de dominio público (Velásquez-Muñoz y Consuegra-Vargas, 2017). A pesar de que el distrito tiene políticas para el

desarrollo turístico de las playas, la falta de una definición de las zonas de protección y áreas de dominio público de las playas conduce a que los urbanizadores, al no estar claras las reglas de juego con respecto a la ocupación de las áreas marino-terrestres, se aprovechen de este vacío institucional para obtener las licencias de construcción y títulos de propiedad en estas zonas.

Un caso de esta situación ha sido la urbanización de Pozos Colorados, como ya se mencionó, en donde se observa que estas construcciones están en riesgo de colapsar por el efecto del aumento del nivel del mar y la erosión costera y en donde las lagunas costeras se ocuparon sin ninguna consideración ambiental. Como bien lo documentan Velásquez-Muñoz y Consuegra-Vargas (2017) para el caso del crecimiento urbanístico de este sector de la ciudad, la incoherencia y los vacíos institucionales fueron aprovechados por las personas implicadas para evadir la normativa marítima y policiva y evitar la recuperación de las playas de Pozos Colorados.

En este caso la irregularidad inició con el otorgamiento de las licencias de construcción por parte de las curadurías urbanas sin que se obtuviera el concepto de la Dirección Marítima. Por la tardanza de este concepto, las obras se construyeron a gran velocidad y en el momento en que la autoridad policiva requirió a los particulares para lograr la restitución del dominio, se argumentó la legalidad de la urbanización sustentada en una licencia de construcción y en escrituras públicas registradas ante las oficinas de instrumentos públicos (Velásquez-Muñoz y Consuegra-Vargas, 2017).

Estas dos razones pudieron ser defendidas jurídicamente por el lado de la licencia, al acudir al concepto de confianza legítima, un principio que

(...) deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respecto al acto propio y buena fe, y busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o en el reclamo de ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades (Sentencia T-020/00).

Los constructores se ampararon en otro argumento: el de la existencia de derechos de propiedad en los terrenos urbanizados, porque si fuera un bien de dominio público no sería posible obtener títulos de propiedad. Es claro que la carencia de una zonificación precisa de estos bienes en las áreas de playa está generando incentivos a la ocupación de urbanizadores que obtienen plusvalías derivadas de riquezas paisajistas, que deben ser del disfrute de todos los colombianos.

En estos momentos no hay sanciones para todos los involucrados en estas irregularidades, y aun cuando en su momento en algunos de estos proyectos urbanísticos se dieron órdenes de suspensión de obra y en otros se iniciaron procesos legales (Velásquez-Muñoz y Consuegra-Vargas, 2017), estas urbanizaciones se terminaron, y hoy en día participan del mercado inmobiliario de arrendamientos y de compraventas.

Aunque la Procuraduría General de la Nación ha intentado establecer un fuerte régimen de sanciones para los que otorguen licencias de construcción en playas de manera irregular y no ejecuten las órdenes de restitución, en el Congreso de la República se archivó el proyecto de ley de costas presentado por esta entidad (Velásquez-Muñoz y Consuegra-Vargas, 2017).

Al estudiar este caso es claro que hay grandes vacíos institucionales que incentivan la invasión de las playas por parte de los particulares, a los cuales en su afán de lucro poco les importa la seguridad futura de los usuarios de las viviendas ni las graves consecuencias sobre el medio ambiente, el paisaje y el disfrute colectivo de estos bienes de dominio público. Esta trama se inicia con el otorgamiento de títulos de propiedad en zonas de playas que ni la Oficina de Instrumentos Públicos ni las notarías verifican, como tampoco existe una delimitación clara de los bienes de uso público de las playas que deberían proveer las alcaldías municipales y distritales en coordinación con la Dirección Marítima y consignarla debidamente en la planimetría de los planes de ordenamiento territorial. Las curadurías urbanas otorgan de manera oportunista las licencias de construcción sin el concepto de la Dirección Marítima, aprovechando la inexistencia de un régimen sancionatorio para este tipo de irregularidades.

Como desde el principio no existe claridad sobre las zonas que son de dominio público, las actividades de control y recuperación de las playas que adelantan conjuntamente la Alcaldía y la Dirección Marítima son ineficaces frente a la capacidad de los constructores de defender sus intereses en los estrados judiciales, como ha sido el caso de la urbanización en Pozos Colorados.

### **Fortalecer las instituciones para el desarrollo urbano sostenible y el posconflicto**

Para superar los problemas económicos, sociales y ambientales, y afrontar los retos del cambio climático y las consecuencias del rápido crecimiento poblacional asociado a la migración a causa del conflicto armado interno, es fundamental fortalecer las capacidades de planeación y de control del territorio. Esto incluye elaborar un plan de ordenamiento territorial de las más altas calidades técnicas. En este nuevo plan es fundamental incorporar las zonas costeras, en el sentido de que el distrito, en coordinación de la Dirección Marítima, deben definir las áreas de bienes de uso público de las playas y de los demás ecosistemas marino-costeros. El ordenamiento territorial no puede seguir desconociendo estas zonas, más aún cuando por efecto del cambio climático su ocupación incrementa su vulnerabilidad al aumento del nivel del mar y la erosión costera. Además de que es fundamental para proteger el goce colectivo de estos espacios para la recreación y el turismo.

Por otro lado, debe cambiar el diseño institucional del licenciamiento y el control urbano. Las curadurías urbanas deben eliminarse y el licenciamiento debe estar a cargo de las alcaldías, que tendrían de esta forma los recursos cobrados por este servicio para financiar el control urbano. Con el fin de que las alcaldías tengan suficientes recursos para desarrollar esta actividad, proponemos eliminar el impuesto de delineación urbana y, en su lugar, crear una tasa, que llamaríamos “tasa de sostenibilidad urbana”, la cual unificaría este impuesto con las expensas cobradas por las curadurías urbanas. De esta forma, las alcaldías tendrían una financiación autónoma para cumplir adecuadamente con la función pública del control urbano.

Con la eliminación de las curadurías urbanas, la alcaldía de Santa Marta en coordinación con la autoridad marítima, la Dirección Marítima, garantizaría los usos apropiados de los bienes de dominio público como las playas y demás ecosistemas marino-costeros para el bienestar colectivo de samarios y turistas. La cooperación interinstitucional entre estas dos entidades es clave para prevenir atentados contra los bienes de dominio público, recuperar los ocupados o usados ilegalmente, para reglamentar, dirigir y establecer los usos y actividades de caños, lagunas y playas, y delimitar las zonas de bienes de dominio público.

Los servicios públicos domiciliarios, especialmente acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial, requieren en esta materia el mayor esfuerzo y prioridad para superar el atraso histórico en cobertura, continuidad y calidad. En las dos últimas administraciones se han hecho esfuerzos para buscar la solución estructural de estos servicios. En este sentido, con la ayuda del gobierno nacional, la Universidad de los Andes hizo un estudio de consultoría técnica en la estructuración de un proyecto a cincuenta años, el cual arrojó que la alternativa más factible para solucionar el suministro de agua en la ciudad sería la captación y tratamiento de aguas de los ríos Toribio y Córdoba en épocas de invierno, y el bombeo desde el río Magdalena a través de una tubería submarina hacia el mismo punto de tratamiento de las otras fuentes para suministrar aguas en época de verano (Essmar, 2016).

Se contrataron los diseños del sistema de abastecimiento a partir de los ríos Toribio y Córdoba (solución a mediano plazo) y los diseños del sistema de abastecimiento del río Magdalena. El Departamento Nacional de Planeación por su parte contrató una consultoría para estructurar un proyecto de alianza público-privada (APP) que contemple el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado. En agosto de 2018 el gobierno nacional dio la viabilidad técnica a la APP de agua y alcantarillado de Santa Marta, dejando como siguiente paso la viabilidad financiera. El proyecto demanda una inversión de 3,2 billones de pesos, así: 1,5 corresponden a recursos de la Nación, 1,3 del Distrito y el restante del recaudo vía tarifa.

Para llevar a cabo este esfuerzo financiero se requiere que la administración distrital fortalezca su eficiencia recaudatoria, que según Meisel-Roca y Ricciulli-Marín (2018) es apenas de 34%. Según Bonet-Morón et al. (2017) si se mejorara al menos el recaudo del impuesto predial hasta llevarlo a una eficiencia recaudatoria del 75%, hasta el 2030 se podrían obtener recursos adicionales de 1.300 millones de dólares. Recursos que servirían para, además de financiar el nuevo sistema de acueducto y alcantarillado, mejorar la calidad de la educación, reubicar la población asentada en zonas de alto riesgo, cofinanciar vivienda de interés social, construir y pavimentar vías, mejorar barrios, recuperar las riberas de los ríos Manzanares y Gaira y las quebradas de Tamacá y Bureche como áreas de espacio público, apoyar programas de emprendimiento y demás inversiones para el bienestar general de los samarios.

El aumento de la capacidad recaudatoria deberá estar acompañado de mejoras en los procesos de transparencia en el manejo de los recursos. En la actualidad, en este aspecto la administración distrital no se destaca: el índice de transparencia de la Corporación Transparencia ubicó a Santa Marta en la peor posición de las ciudades principales e intermedias de Colombia entre 2015 y 2016.

Además de los recursos propios, el gobierno distrital deberá gestionar recursos ante el gobierno nacional como parte de los programas del posconflicto. Por cuanto si bien dichos recursos están centrados en las áreas rurales, la ciudad de Santa Marta, por haber recibido la población desplazada por el conflicto armado interno, debería recibirlos para la reparación de las víctimas, más allá de la compensación individual en la financiación de programas de reubicación de asentamientos en riesgo, formalización y mejoramiento de barrios y programas de emprendimiento y asociativismo en cada zona de reasentamiento.

## Conclusiones y reflexiones finales

A lo largo de su historia Santa Marta ha carecido de una planeación efectiva para potenciar su desarrollo sostenible, una situación que explica el rezago

en las coberturas de los servicios públicos, el impacto ambiental sobre los recursos naturales, el desaprovechamiento de las ventajas territoriales para desarrollar a plenitud el turismo, la pobreza y la débil economía. En general, el gobierno local estuvo ausente para enfrentar las dinámicas de crecimiento y ocupación del territorio conducida por fenómenos tales como las consecuencias del conflicto armado interno, los intereses nacionales en la exportación de carbón e hidrocarburos y el oportunismo de los urbanizadores.

La baja capacidad de las instituciones gubernamentales es un mal endémico del país, y ha sido causa y consecuencia del conflicto armado interno. Ahora, en esta etapa del posconflicto, fortalecer las capacidades institucionales es, sin duda, un imperativo para la sostenibilidad urbana de Santa Marta. Los retos son considerables teniendo en cuenta que nos enfrentamos a los efectos del cambio climático, más aún por las condiciones naturales de esta ciudad costera y turística, en donde la población flotante genera altas presiones sobre el abastecimiento de agua y los sistemas de acueducto y alcantarillado, y los usos de las áreas de playas deben estar en correspondencia con los riesgos presentes y futuros del aumento del nivel del mar.

Reducir la pobreza en Santa Marta, íntimamente ligada con la reparación de las víctimas del conflicto armado interno, es una meta que desborda las responsabilidades del gobierno distrital. En este asunto, y en concurrencia con el gobierno nacional, se debe diseñar un programa que vaya más allá de la compensación monetaria individual, y en su lugar desarrollar una serie de acciones que mejoren las condiciones de vida de las personas, asociado a un territorio debidamente urbanizado como la existencia de andenes, calles pavimentadas, espacios públicos y áreas verdes, guarderías, establecimientos educativos y bibliotecas, servicios públicos, centros de salud, seguridad y justicia, centros de emprendimiento y educación para el trabajo, etcétera.

La informalidad, otro de los problemas estructurales de la ciudad relacionado con la superación de la pobreza, requiere de la atención de los gobiernos distrital y nacional. Este fenómeno no es más que un síntoma de una economía débil, pero también de la ausencia de estrategias productivas del gobierno para fortalecer y potenciar los capitales humano, social y natural.

La calidad de la educación en Santa Marta mejoraría si los planes de estudios de todos los niveles educativos, desde la primaria hasta la universitaria, se basaran en problemas contextualizados al territorio urbano, rural, marino-costero y altamente integrados al emprendimiento y la innovación. *El capital humano* del distrito estaría preparado para la creación de las empresas innovadoras que potencien las ventajas del territorio. Y una educación complementaria humanística y de valores que demuestre la importancia de la honestidad, la confianza y la empatía para la construcción de una sociedad con metas colectivas y en definitiva se cree *capital social* que facilite la cooperación público-privada, y la asociatividad o economía solidaria en la gestión de los negocios y la producción de bienes y servicios públicos. Potenciar *el capital natural* es conocer cómo funciona la naturaleza y regular su uso para aprovecharla de manera sostenible para las generaciones presentes y futuras. Santa Marta tiene un capital natural valioso por tener en su territorio la Sierra Nevada de Santa Marta. El conocimiento de esta reserva ecológica es escaso frente a la riqueza en biodiversidad que concentra. La agricultura en pequeña escala y el turismo es el aprovechamiento actual que se hace de este territorio, a pesar del potencial con fines comerciales de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos con valor económico que se podrían investigar mediante la bioprospección.

*¡En definitiva, todo está por hacer en la tierra del olvido!*

## Bibliografía

- ALCALDÍA DE SANTA MARTA. 2016. “Invitación pública a ofertar ESSMAR-C.O No. 001 de 2016. Noviembre de 2016”. Descargado el 20 de abril de 2019 en <https://essmar.gov.co/procesos-de-contratacion/documentos/concurrencia-de-oferentes/essmar-co-001-de-2016/estudio-previo.pdf>
- ÁLVAREZ MIÑO, L., K. CANTILLO MATOS, K. RICO GUTIÉRREZ Y A. SALAZAR. 2013. “Acceso y calidad del agua para el consumo humano en Santa Marta como indicador de inequidad en salud”. *Univ. Salud.* 15 (2).

- BONET-MORÓN, JAIME, GERSON JAVIER PÉREZ-VALBUENA, DIANA RICCIULLI-MARÍN. 2017. ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*. 261. Banco de la República. Cartagena.
- CANDANOZA, S., L. GORIBAR Y F. GARCÍA. 2013. “Relación partículas respirables (pm)/partículas suspendidas totales (pst) en Santa Marta (Colombia) 10”. *Dyna*. 80 (179).
- CASTILLO, F. 1987. *Los jinetes de la cocaína*. Editorial Documentos Periodísticos. Bogotá.
- CORPAMAG. 2017. “Formulación Pomca río Piedras y río Manzanares y otros directos al Caribe. Fase de diagnóstico documento general”. Vol. 1. Caracterización básica y del sistema físico-biótico.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2017. “APP acueducto y alcantarillado de Santa Marta”. Descargado 20 de abril de 2019 en <https://colaboracion.dnp.gov.co>
- DÍAZ-ROCCA, L. H. 2009. “La descentralización política, fiscal y administrativa del Distrito de Santa Marta”. Documento de trabajo.
- DÍAZ-ROCCA, L. H. Y E. CAUSADO-RODRÍGUEZ. 2007. “La insostenibilidad del desarrollo urbano: el caso de Santa Marta-Colombia”. *Clío América*. 1 (1).
- ESSMAR. 2016. “Proceso de concurrencia de oferentes para la selección de la propuesta más favorable para la celebración de un contrato de operación transitoria de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y de sus actividades complementarias en el distrito de Santa Marta, en virtud de cual el operador transitorio se encargue de operar, por su cuenta y riesgo y con plena autonomía técnica, la infraestructura de acueducto y alcantarillado del distrito de Santa Marta y realice las obras de inversión que se determinen en el plan de obras e inversiones definitivo”. En [www.essmar.gov.co](http://www.essmar.gov.co)
- GEOGRAFÍA URBANA. 2015. “Expediente para la revisión ordinaria del POT componente urbano Santa Marta”. Presentado a ONU-HABITAT, Fundación ProSierra Nevada de Santa Marta y Alcaldía de Santa Marta.

- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2015. “Nuevos escenarios de cambio climático para Colombia 2011-2100: herramientas científicas para la toma de decisiones -enfoque nacional-departamental: Tercera comunicación nacional de cambio climático”.
- LOZANO, Y. Y C. GUTIÉRREZ. 2018. “Efectos de la ley de reestructuración de pasivos (ley 550 de 1999) en el desempeño fiscal del gobierno distrital de Santa Marta”. Tesis de grado economista de la Universidad del Magdalena. Dirigida por Luz Helena Díaz-Rocca
- LUNA, D. Y J. CONSUEGRA. 2009. “Evaluación espacial y temporal mediante el modelo Feflow de contaminación del cono aluvial del acuífero en el río Manzanares sector quebrada la Mojada-Santa Marta”. Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar por el título de ingeniero ambiental y sanitario. Universidad del Magdalena, Facultad de Ingeniería. Santa Marta.
- MEISEL-ROCA, A. Y D. RICCIULLI-MARÍN. 2018. “La pobreza en Santa Marta: los estragos del bien”. *Revista Economía y Región*. 12 (2).
- MERTINS, G. 1972. “El Rodadero (Santa Marta), centro turístico o colonia de vacaciones?”. *Mitt. Inst. Colombo-Aleman invest. Cient.* 6.
- MOAM. 2018. “Caracterización ambiental y diversidad de la laguna costera y el bosque de manglar adyacente al condominio Cabo Tortuga, bahía de Pozos Colorados, Caribe colombiano”. G. Delgadillo-O. (ed.). Convenio interadministrativo 260 Corporación Autónoma Regional del Magdalena - Corpamag y Departamento Administrativo Distrital para la Sostenibilidad Ambiental - Dadsa. Informe técnico final ITF-DN6-2018, contrato No. 56 MoAm S. A. S. Santa Marta, Colombia.
- ROBLES, A. H. 2004. “Las curadurías urbanas”. *Revista de derecho*. 22. División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. Barranquilla.
- RUEDA, S. 2004. “Habitabilidad y calidad de vida”. *Cuadernos de Investigación Urbanística*. 42.
- SITUR-COTELCO. 2018. “Caracterización de la oferta y el empleo generado por el sector turístico del departamento del Magdalena. I trimestre 2018, ene-

ro-marzo”. <https://www.siturmagdalena.com/multimedia/informes/informe-36/archivo.pdf>

TOJO, J. F. Y J. M. NAREDO (DIR.). 2010. *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Ministerio de Vivienda. Gobierno de España. Madrid.

VELÁSQUEZ-MUÑOZ, C. J. Y M. A. CONSUEGRA-VARGAS. 2017. “Conflictos frente al control urbanístico de las playas: el caso de Pozos Colorados”. *Bitácora Urbano Territorial*. 27 (3).

VILORIA DE LA HOZ, J. 2009. “Santa Marta, ciudad tairona, colonial y republicana”. *Credencial Historia*. 22.



Foto: Ian Flórez.

## LA RECUPERACIÓN DE SANTA MARTA

Francisco Fernando García Rentería

**E**n 2025, Santa Marta será la primera ciudad en Sudamérica en cumplir quinientos años de fundación. La celebración de su quinto centenario se convierte en un simbolismo para revisar el estado de desarrollo, en esta que por supuesto y sin ninguna discusión es también la ciudad más antigua de Colombia. Lo del simbolismo está más que demostrado por la ley 1617 de 2013 que declara a Santa Marta como

(...) patrimonio cultural de la Nación por ser la ciudad más antigua sobreviviente fundada por España en América del Sur y en razón a su riqueza biogeográfica y ecológica, a su diversidad cultural con presencia de los pueblos indígenas koguí, arhuaca, arzaria, chimila y wayúu y de población afrocolombiana<sup>1</sup>.

Para revisar entonces el estado o grado de desarrollo de la ciudad se debe citar primero el ingenio de los pobladores originarios, es decir los indígenas, de cuyos rasgos arquitectónicos todavía hoy podemos apreciar los vestigios de los procesos urbanos más adelantados de la Colombia prehispánica. Las

---

<sup>1</sup> Artículo 110, capítulo III, ley 1617 de 2013 (5 de febrero), por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales.

ruinas arqueológicas de Pueblito (Chayrama), en el parque nacional Tayrona, y Ciudad Perdida (Teyuna), en el alto río Buritaca, por ejemplo, muestran que estos pueblos indígenas lograron con obras de arquitectura e ingeniería cierta sofisticación para modificar su entorno de manera sostenible, a fin de procurar cierto confort para su hábitat.

Es extraño que siendo esta ciudad la más antigua de Colombia y habiendo sido habitada por ingenieros y arquitectos naturales, muestre hoy brechas sociales y económicas tan profundas que solo serán superadas con un plan de choque adecuado en contrapeso a esa cultura de “ciudad fallida” que se venía gestando hasta la primera década del siglo veintiuno. Santa Marta concitó durante años grandes tensiones por su gran posición geopolítica: tercer puerto marítimo del país, un destino creciente del turismo mundial, con la montaña más alta del mundo a orillas del mar, la Sierra Nevada, con presencia viva de pueblos y comunidades ancestrales, pero también con la convivencia de los actores de la violencia y de la economía ilegal del contrabando y las drogas ilícitas, convertida durante décadas en dormitorio de los actores armados del conflicto, zona receptora de desarraigados, con una concentración de la riqueza y del poder político que solo trajo pobreza y desolación para la gran mayoría de la población.

En 2011 esta ciudad exhibía una serie de indicadores que mostraban objetivamente un rezago en términos de desarrollo social y bienestar. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), ese año 29,03% de la población de Santa Marta presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI); 10,5% de personas estaba en miseria según necesidades básicas insatisfechas (NBI); había 112.382 personas en situación de desplazamiento; la tasa de analfabetismo era del 5,8% para la población de 15 años y más; había una población aún significativa sin cobertura en acueducto (22%) y alcantarillado (27%); y un número importante de hogares con déficit cuantitativo (13,4%) y cualitativo (30,5%) de vivienda. Dos mil quinientos hogares no presentaban energía eléctrica, en centros poblados y en la zona rural dispersa. Nueve mil no disponían de agua las veinticuatro horas del día. El analfabetismo rural era del 18%. La insostenibilidad social de Santa Marta se evidenciaba en el alto

grado de vulnerabilidad y desprotección de su población, el gran número de desplazados que recibió y la situación de miseria y pobreza de sus habitantes. Una tercera parte de su población mantiene insatisfechas sus necesidades básicas asociadas a servicios públicos (agua potable, alcantarillado), vivienda digna y acceso a servicios sociales (salud, educación, nutrición, etcétera), lo que ha perpetuado la marginalidad, la informalidad y la transmisión intergeneracional de la pobreza en vastos sectores de la ciudad, en los que los niños y las niñas son los más afectados<sup>2</sup>.

Además de las brechas de bienestar que existían entre grupos poblacionales, el ciudadano común se enfrentaba a una ciudad sin opciones para el disfrute y el desarrollo de sus capacidades. En la primera década del dos mil, las condiciones socioeconómicas se deterioraron y los actores sociales del territorio no actuaron en consecuencia, lo que significó una debilidad cada vez más evidente para superar las crisis cíclicas a las que ha tenido que enfrentarse la ciudad: desplome económico, crisis de la agricultura por efectos del proceso aperturista, escalamiento de la violencia e inseguridad y la economía del narcotráfico. Ese deterioro social también se evidenció en altos niveles de inseguridad, con espacios barriales con hábitat indigno para la vida de las personas, un alto número de víctimas y desplazados que llegaban cada vez más a la capital de departamento del Magdalena, desbordando por demanda la capacidad institucional para mejorar su calidad de vida.

En 2011 la tasa homicidios por cada 100.000 habitantes fue de 42,87, por lo que estaba entre las cincuenta ciudades más peligrosas del planeta, superando en esa tasa a Monterrey (área metropolitana de México), en la posición treinta y ocho del ranking de las cincuenta ciudades más peligrosas del planeta<sup>3</sup>. La participación de la ciudad en el total de delitos cometidos en el país pasó de 1,4% en 2007 a 2,86% en 2010, aun cuando Santa Marta solo representaba en estos años algo menos del 0,98% de la población.

---

2 Plan de desarrollo distrital de Santa Marta 2012-2015, p. 48.

3 <https://hereandthere40.wordpress.com/2012/02/01/ranking-of-the-50-most-violent-cities-world-2011/>

En toda su área urbana no existía un solo parque que cumpliera con las mínimas condiciones para ser un sitio de encuentro de los ciudadanos. Mucho menos para la recreación y el esparcimiento de la población. Todos los denominados parques registraban ausencia de elementos para la recreación, algunos inclusive amenazan ruina o ponen en peligro la integridad de las personas. Al ser escenarios abandonados, sin iluminación y seguridad, fueron tomados por la delincuencia, por lo que lejos de ser una fuente para generar bienestar a la población se constituían en verdaderos problemas de seguridad.

Más de la mitad de los barrios se fueron consolidando de manera informal por invasión de predios del estado o de particulares, y los invasores en el afán de procurarse un techo no se preocuparon nunca por dejar las áreas de espacio público o vías con especificaciones adecuadas para facilitar su movilidad, así como tampoco se aprovisionaron los espacios para la dotación de parques, escuelas, colegios y centros de salud, entre otros. Concomitante con el problema de los asentamientos informales, existía para ese entonces un problema generalizado en la titularidad de los predios: al ser barrios de invasión o consolidados de manera informal, los ocupantes de las viviendas no se preocuparon por sanear la propiedad y la tradición de los inmuebles que habitaron por años. Estos dos problemas, el del asentamiento informal en los barrios y la falta de títulos, constituyen además una dificultad adicional para llevar servicios públicos domiciliarios, lo que genera un círculo vicioso que redundo en mayores niveles de inequidad

Como se dijo, la mayor parte de los barrios de Santa Marta surgieron como invasiones, sin que en ellos se planificaran las vías, los espacios públicos y áreas destinadas a la dotación de parques, escuelas y centros de salud. Por la forma como se desarrollaron y configuraron, hay una imposibilidad mayor para llevarles las redes de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, electricidad, entre otros. Muchas de las viviendas de estos asentamientos están en zonas de alto riesgo no mitigable. Este problema fue desatendido por años y a falta de estrategias que permitieran mitigar y solucionar el problema, la llegada de desplazados complicó y agravó esta situación, pues al

llegar a Santa Marta sin empleo y sin recursos, a las personas en situación de desplazamiento no les quedó otra opción que asentarse de manera ilegal en los barrios periféricos.

En 2011 el Distrito de Santa Marta fue la tercera ciudad en Colombia en recibir personas en situación de desplazamiento, luego de Bogotá y Medellín. Sus registros arrojan 57.932 personas expulsadas, 114.995 recibidas, y 121.821 declaradas antes de 1997 y 2011 (31 de marzo). En Bogotá las personas en situación de desplazamiento recibidas representan el 4,29% de los habitantes, mientras que en Medellín el 9,41%. En Santa Marta son el 25,28% del total de la población distrital, mientras que el promedio nacional es de 8,41% de la población. Los desplazados en Santa Marta equivalen al 2,96% del total de personas en situación de desplazamiento en el país, proporción muy superior a lo que significa la población samaria, equivalente apenas al 0,98% del total nacional.

Muchos de estos problemas se agravaron por años por la no intervención de las administraciones distritales de su momento; es claro que algunas de estas dificultades pudieron ser manejadas o controladas con una adecuada inversión pública, pero no fue así. Por un lado, existía una política de comprometer los recursos públicos de inversión en toda suerte de concesiones. En 2011 estaban concesionados los servicios de: 1) recaudo tributario; 2) amoblamiento urbano; 3) alumbrado público; 4) malla vial; 5) acueducto y alcantarillado; 6) mercado público; 7) patios y grúas; 8) semaforización; 9) aseo urbano; y 10) la construcción de los denominados megacolegios. Todas estas concesiones le inhibieron más de 25% de su presupuesto. Por otro, el aparato público diseñado para atender las necesidades de la población era totalmente ineficiente, había dieciséis entidades descentralizadas en proceso de liquidación que llegaron a ser veintitrés, al tiempo que el Distrito de Santa Marta se encontraba inmerso en la ley 550 o ley de quiebras.

Hoy la situación es otra. La ciudad avanza en un proceso de cambio y transformación que se inició en 2012. Ese cambio ha significado entre otros indicadores salir del ranking de las cincuenta ciudades más violentas del pla-

neta<sup>4</sup>, y salir de la ley de quiebras<sup>5</sup> para pasar a ser la cuarta ciudad con mayor inversión per cápita luego de Barranquilla, Medellín y Bogotá<sup>6</sup> o la tercera entre veintiuna donde las personas se sienten satisfechas con los parques y las zonas verdes públicas de su barrio<sup>7</sup>. Muchos de los indicadores que mostraban el estado de deterioro social han empezado a cambiar, como el caso del analfabetismo, al convertirse en la primera ciudad libre de esta injusticia social<sup>8</sup>. Se logró liberar recursos de inversión al terminar con las concesiones como la del cobro de los tributos<sup>9</sup>, que se llevaba al año cerca de catorce mil millones de pesos, invertidos hoy en la universidad distrital en un programa de capacitación para el empleo que busca preparar a los jóvenes en artes y oficios para que puedan desempeñarse con éxito en la vida laboral, ya que solo 30% de los que terminan el bachillerato pueden acceder a la universidad.

Un problema grave en Santa Marta es el de la disponibilidad de agua. Dado el déficit estructural que tiene el sistema, buena parte de la población aun no recibe agua potable, por no tener redes, y se presentan crisis de desabastecimiento debido a la falta de regulación en las fuentes actuales. Lo que sí cambió en 2017 fue la forma de administrar el servicio, al salir ese año el operador que por más de veintiocho años no invirtió un peso en el sistema, se lucró de él y permitió perpetuar la situación de mala calidad del servicio. Con el cambio de operador han empezado a aparecer las inversiones que permitirán ir superando los problemas en la prestación del servicio. Apareció

---

4 <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/santa-marta-fuera-del-listado-de-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo>

5 <https://deracamandaca.com/?p=22811>

6 <https://www.semana.com/economia/articulo/barranquilla-es-la-ciudad-que-mas-invierte-por-habitante/575887>

7 <https://www.eltiempo.com/bogota/encuestas-de-percepcion-como-vamos-llegan-a-los-veinte-anos-223132>

8 <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/santa-marta-territorio-libre-analfabetismo-28252>

9 <https://www.elheraldo.co/magdalena/alcalde-caicedo-pone-fin-la-concesion-con-rt-176159>

también la planeación, al punto de tener estimadas las soluciones de corto, mediano y largo plazo requeridas para dar un servicio continuo y de calidad a la totalidad de la población.

Aun cuando todavía hay muchos indicadores que mejorar para cerrar la brecha social de miseria e inequidad en Santa Marta, ya hay un plan de trabajo delineado, el Plan maestro de ciudad, plan quinientos años, que plantea en suma una nueva forma de gobernanza con visión de mediano y largo plazo para gestionar la hoja de ruta que haga posible el tránsito a la visión compartida de la ciudad deseada y posible. Esa visión que busca la sostenibilidad social, ambiental y económica. Con este plan, que se ha venido ejecutando desde 2012, se está logrando la recuperación de Santa Marta.



Foto: Ian Flórez.

## LOS RETOS DE CONSTRUIR RESILIENCIA SOCIOECOLÓGICA EN SANTA MARTA

Sandra P. Vilarity Quiroga

**A**nte los análisis y cifras ofrecidos por Luz Helena Díaz-Rocca, Alfredo Bateman y María José Navarro sobre la realidad social, política y económica de Santa Marta de cara a su quinto centenario, se propone un diálogo entre los documentos presentados y el análisis de la capacidad actual que tiene el territorio para enfrentar los cambios asociados a la crisis climática; esto es analizar la resiliencia del Distrito de Santa Marta como un territorio en donde existe un complejo sistema de relaciones entre los diversos ecosistemas, sus habitantes, la economía y la gobernanza: Santa Marta como un sistema socioecológico.

Es fundamental comprender que, de manera sistemática, se ha obviado la singularidad ecológica de este territorio. Las bondades de la naturaleza en Santa Marta se han convertido en frases de cajón, pero el diseño e implementación de las políticas públicas muy poco tienen en cuenta estas condiciones. Santa Marta no es una ciudad con un entorno natural como cualquier otra ciudad costera; está ubicada en la parte más baja del macizo montañoso que configura el ecosistema con la biodiversidad más irremplazable del planeta, según reportó la revista *Sciences* al comparar áreas con alto valor de bio-

diversidad en el mundo. Esa afirmación, sumada a la presencia de varios ecosistemas marinos y costeros, confirman que Santa Marta es una joya de la biodiversidad y en estos tiempos en los que se está experimentando una crisis global de pérdida de especies, con las consecuencias tan graves que eso implica en términos de las contribuciones de la naturaleza al bienestar humano y a la economía, debe ser un motivo para reflexionar sobre el activo de naturaleza tan importante que tiene el Distrito y las tasas tan aceleradas en las que se está deteriorando, sin una debida gestión.

Este territorio se encuentra en una región climática que se conoce como “cinturón árido pericaribeño”, una zona en donde llueve poco por efectos de los vientos alisios y por lo tanto hay déficit hídrico; esta circunstancia le imprime a su biodiversidad un valor adicional por estar adaptada a esas condiciones, pero también genera un reto fundamental ya que la escasez de agua limita el crecimiento intensivo de actividades económicas.

Santa Marta está ubicada entre la Sierra Nevada y el mar Caribe, lo que le genera un reto adicional en tiempos de cambio climático, ya que por ser una ciudad costera es altamente vulnerable al ascenso del nivel del mar. Muchos de los elementos de la estructura ecológica que pueden amortiguar los efectos del ascenso del nivel del mar, como son las dunas, las lagunas intermareales, los salitrales, son bienes de uso público, pero están siendo gravemente afectados y han disminuido su superficie, a causa, ante todo, de la expansión de las construcciones en la zona costera. La presión inmobiliaria ha generado un conflicto entre la inversión asociada a las rentas de la construcción y la posibilidad de adaptación ante los efectos del cambio climático. Es necesario y urgente hacer las cuentas, y para estos casos pueden ser muy útiles las valoraciones de servicios ecosistémicos, o los métodos de costos evitados, para tomar decisiones con argumentos que incluyan todas las variables.

El gran capital que tiene Santa Marta es su estructura ecológica biodiversa e irremplazable, por lo que las actividades económicas están fundamentalmente determinadas por lo que ofrece la naturaleza:

- ♦ La actividad portuaria de Santa Marta es el resultado de unas condiciones de la naturaleza del relieve y de las corrientes que permiten un puerto profundo y resguardado.
- ♦ El turismo se basa en la belleza escénica de cada uno de los diferentes ecosistemas que se encuentran en Santa Marta y que generan una ventaja comparativa con otros destinos turísticos al ofrecer mar y playa, ríos y montaña.
- ♦ La pesca artesanal y de subsistencia es una actividad muy importante que ha mantenido economías tradicionales, de las cuales han vivido durante siglos los habitantes de este territorio que han sabido usar los recursos del mar basados en milenios de sabiduría sobre la pesca y el mar y de experiencias que forman culturas pesqueras y marinas a través del tiempo. Los pescadores son los grandes invisibles de este territorio; las brechas sociales y las nuevas actividades económicas los han llevado a ser una población altamente vulnerable, con las implicaciones sociales, culturales y económicas que esto tiene.

Adicionalmente, la complejidad del relieve asociada a la Sierra Nevada de Santa Marta y su extensa línea de costa con bahías resguardadas, ha permitido el desarrollo de economías ilegales asociadas al contrabando desde tiempos coloniales y, en las últimas décadas, relacionadas con el narcotráfico y con las dificultades del Estado para ejercer el control territorial.

Las profundas interrelaciones entre las realidades ecológicas y las dinámicas económicas han generado identidades diversas en los habitantes de la ciudad. Como pocas ciudades en el país, Santa Marta tiene una identidad indígena que representa la importancia de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta; también hay una identidad pescadora tradicional en donde el pueblo de Taganga es el gran referente de esta forma de vida. La identidad de las élites económicas está asociada a la agroindustria del banano y del aceite de palma, y al puerto, por donde han logrado conectar al territorio con el mundo. Hay una identidad asociada al turista que le pertenece a los colombianos y cada vez más a ciudadanos del mundo; los recuerdos significativos de las vacaciones para muchos colombianos están asociados con San-

ta Marta, lo que genera un sentido de apropiación de la ciudad por personas de diversas procedencias, que hace de esta una ciudad que no solo es de los samarios, sino de todos los que la visitan y la disfrutan. Pero hay una identidad que es cada vez más predominante y está en aumento, como queda muy claro en los otros documentos presentados en este volumen: Santa Marta es una ciudad de economía informal, del rebusque, una que debido a sus altos niveles de informalidad y debido al efecto de los procesos migratorios de las dos últimas décadas, se volvió una ciudad donde la mayoría de las personas intentan resolver sus necesidades de vida desarrollando cualquier actividad en medio de grandes vulnerabilidades y sin oportunidades de empleo formal.

Tenemos entonces en Santa Marta una serie de identidades fragmentadas que no hemos logrado integrar en las políticas públicas y están generando dificultades para disminuir la inequidad y la vulnerabilidad, lo cual constituye un reto para la gobernabilidad, pero también evidencia una debilidad en la gobernanza. Procesos históricos asociados con actividades económicas y la manera de ejercer la política, han generado profundas brechas económicas y en la confianza, que se han retroalimentado y han fracturado el capital social de la ciudad. Hoy se pueden observar procesos incipientes de emergencia de procesos de liderazgo social y de organizaciones de la sociedad civil, valiosos, pero aún insuficientes, lo que es evidente en los bajos indicadores de desarrollo humano presentados en los documentos. El rezago en la infraestructura de servicios públicos y la conectividad rural, la debilidad en el tejido social, los bajos indicadores en la calidad de la educación a nivel nacional, determinan la posibilidad de innovación y creatividad, lo que mantiene a la ciudad permanentemente en una trampa social, en la que las economías ilegales encuentran un terreno fértil para mantenerse y alimentar la corrupción.

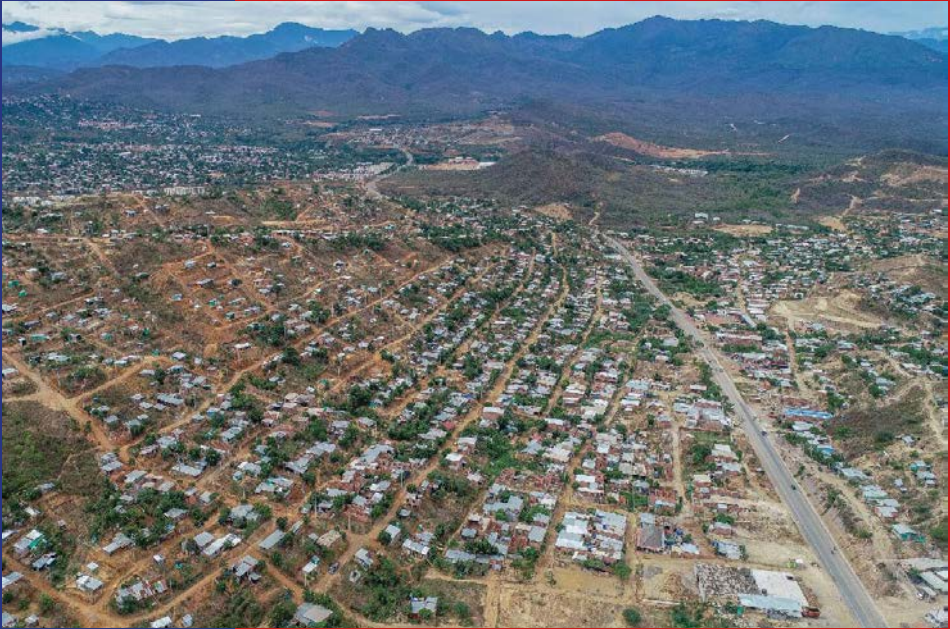
De manera preocupante se están generando múltiples tensiones entre la ciudad actual y las diferentes visiones del futuro esperado de la ciudad. Desde un enfoque de la resiliencia socioecológica, la trayectoria que lleva Santa Marta es grave y nos invita a todos a sumar y construir, especialmente ante los impulsores de cambio que se evidencian para el futuro de la ciudad y que condicionarán muchos aspectos básicos de su funcionamiento: el cambio cli-

mático y sus efectos en la disponibilidad de agua y el ascenso del nivel del mar; los cambios sociales asociados al aumento de la desigualdad y el reto de la inclusión de la población migrante; la dificultad de creación de una visión compartida; la permanencia de las economías ilegales y sus efectos en la capacidad de cohesión social; la corrupción y la incapacidad de poder atender los retos de gobernabilidad; el deterioro ecosistémico como una consecuencia de los modelos de ocupación del territorio y la debilidad institucional para planear y construir un territorio menos vulnerable e inequitativo.

Ante esta situación la propuesta es fortalecer la base social para que las acciones ciudadanas puedan centrarse en ejercer un mayor control social pero también sean actores dinámicos y propositivos; la diversidad de organizaciones sociales, activas, que generen confianza es un elemento clave para la resiliencia del territorio. La cohesión social se puede lograr a partir de las adaptaciones al cambio climático, que deben ser soluciones basadas en la naturaleza que ya tiene el territorio. Restaurar los ecosistemas deteriorados y recuperar el capital natural es el mejor mecanismo para fortalecer la resiliencia ante la crisis climática. Este enfoque puede generar empleos dirigidos hacia la restauración y monitoreo de los ecosistemas y de la infraestructura verde en las cuencas, playas, lagunas costeras, bosque seco; pueden ser una respuesta para los jóvenes que actualmente ni estudian ni trabajan. El gran reto entonces para la sociedad samaria, sus instituciones y líderes, es que sean capaces de gestionar la incertidumbre ante los cambios que se avecinan, fortaleciendo y aprovechando la diversidad del capital natural y el capital social y cultural de este territorio.



Foto: Santiago Robayo.



# CÚCUTA

LAS FUNCIONES Y LOS RIESGOS  
URBANOS DE LA CIUDAD DE CÚCUTA:  
UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Erika Tatiana Ayala García

ESCENARIOS COMPLEJOS PARA LA  
PROSPERIDAD EN CÚCUTA

Wilfredo Cañizares

Foto: Daniel Arguijo.

# LAS FUNCIONES Y LOS RIESGOS URBANOS DE LA CIUDAD DE CÚCUTA: UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Erika Tatiana Ayala García

## Introducción

**A** lo largo de la historia, la reflexión sobre el concepto de ciudad ha tomado diferentes ápices según los aspectos o criterios propios de la rama del conocimiento desde la cual se analiza. Sin embargo, se resalta que comúnmente ha sido definida como un elemento base y articulador mediante el cual se construye una vida en sociedad centrada en la interacción constante de un grupo de seres humanos, organizados y regidos por estamentos sociales, políticos, económicos y culturales.

Desde esta perspectiva, la ciudad puede ser comprendida como el espacio social en donde reside, se organiza y se reproduce un colectivo humano, mediante el establecimiento de un asentamiento provisto de una arquitectura permanente que configura un entramado urbano, compuesto de lugares de hábitat, encuentro y espacios sociales en donde se desarrollan actividades económicas, políticas, sociales e ideológicas (Castro Martínez, Escoriza Mateu, Oltra Puigdomenech, Otero Vidal y Sanhuja, 2003). Dentro de las ciudades se presentan asimismo dinámicas urbanas relacionadas con las características locales asociadas a los entornos urbanos “tales como su densidad, los usos del suelo, la mezcla de usos, la morfología o variables socioeconómicas” (Carpio-Pinedo, 2014), que inciden en su desarrollo y modifican la estructura de su territorio (Sánchez, 2013).

Para autores como López de Lucio (1993) la ciudad contemporánea se caracteriza por ser la ciudad del capitalismo –avanzado– y está demarcada por un crecimiento indefinido, fragmentado y difuso, que fomenta la aparición de fenómenos como la conurbación, la ciudad-región y la heterogeneidad social y cultural. Esto trae como consecuencia la lectura de un territorio segregado y disperso en materia de aspectos urbano-espaciales, medioambientales y socioculturales. Desde esta perspectiva, la ciudad se ha configurado como uno de los grandes focos de estudio del siglo veintiuno, al tener en cuenta que en el anterior gran parte de las ciudades a escala mundial experimentaron un fenómeno claro de crecimiento exponencial acelerado, sin planificación.

Para autores como Garrocho Rangel (2017), desde 2008 el crecimiento urbano de los países en vía de desarrollo ha sido de más de 90%, hecho representado en la llegada de más de setenta millones de nuevos habitantes a las ciudades, lo cual traería como consecuencia que en 2030 los asentamientos urbanos de los países emergentes representarán el 80% de la población urbana mundial. Por tal razón, se resalta la importancia de generar espacios de análisis, estudio y discusión encaminados a comprender la ciudad y las diversas dinámicas urbanas que la preceden, acompañan y modifican constantemente, ya que de esta manera se pueden establecer herramientas e instrumentos que fortalezcan la planeación territorial.

Colombia no ha sido ajena a los procesos acelerados de crecimiento urbano: durante las décadas de los años sesenta y setenta el país inició un proceso acelerado de urbanización, fruto del cual tres cuartos de la población nacional se concentraron en las ciudades. Para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007), durante el siglo veinte este fenómeno se alimentó del éxodo rural, producto del conflicto armado interno y las condiciones precarias de vida en las zonas rurales del país. Sin embargo, a pesar de que las grandes ciudades han albergado índices mayores de concentración de población, los mayores impactos producto de las dinámicas urbanas se presentaron en las ciudades intermedias, sobre todo en los componentes de vivienda, servicios públicos y servicios sociales.

Con base en esto, el Departamento Nacional de Planeación (2018) asegura que en las próximas décadas las ciudades colombianas deberán plantear estrategias encaminadas al ordenamiento territorial, la conectividad, la productividad, la sostenibilidad ambiental y la equidad social, con el fin de promover que la urbanización incida positivamente en la reducción del índice de pobreza nacional.

En el caso de la ciudad de Cúcuta se establece que su posición geográfica ha llevado a su desarrollo como ciudad fronteriza y binacional con la aparición de dinámicas urbanas diferentes a las encontradas en las ciudades del interior del país. Desde esta óptica, en este artículo Cúcuta se estudia desde el enfoque de la geografía urbana, a partir del análisis de sus fenómenos de informalidad urbana. Esto por medio de dos categorías de estudio: 1) la segregación urbano-espacial y la informalidad del suelo; y 2) el medio ambiente y la sostenibilidad: los riesgos de la ciudad de Cúcuta. La investigación se desarrolló siguiendo una metodología documental, apoyada en la consulta a expertos y la revisión de documentos oficiales y de investigación.

### Segregación urbano-espacial e informalidad del suelo

Cúcuta está ubicada en la parte centro oriental del departamento de Norte de Santander, en Colombia. Limita con los municipios de Tibú, el Zulia, San Cayetano, Bochalema, los Patios, Puerto Santander y con la República Bolivariana de Venezuela. Cuenta con una extensión de 1.176 km<sup>2</sup> y una población proyectada a 2019 de 674.831 habitantes (Dane, 2018).

Con respecto a los indicadores del expediente municipal de ocupación del suelo, el perímetro urbano corresponde a 6.384,64 hectáreas, el perímetro rural es de 105.555 ha y 1.735,29 hectáreas hacen parte del suelo de expansión según el acuerdo 020 de 2013 (Planeando Cúcuta-Unión Temporal, 2019).

Para efectos del presente estudio, en este documento se contextualiza la historia del crecimiento de Cúcuta, resaltando los periodos que han defi-

nido la conformación de su territorio desde un aspecto físico y social. Esto es importante teniendo en cuenta que en la configuración de las ciudades la historia define dinámicas específicas, gestadas en respuesta a los fenómenos urbanos, sociales, económicos, políticos y culturales propios del desarrollo urbano territorial.

Desde esta perspectiva, Cely Quintana y Coronel Ruiz (2019) hacen aportes notables con respecto a la conformación histórica de la ciudad de Cúcuta en los procesos de urbanización y en los asociados a la dimensión política, económica, ambiental y social gestados en los periodos de tiempo: 1850-1900, 1901-1950, 1951-1970, 1971-2000, 2001-2010 y 2011-2018 (véase el gráfico 1).

Por otro lado, las autoras señalan que los procesos de urbanización de Cúcuta se han desarrollado sobre todo informalmente. Este fenómeno, que ha ido en crecimiento acelerado, tuvo su mayor auge entre los años setenta y noventa tras el surgimiento de cuarenta y tres asentamientos informales. Posteriormente, esta dinámica trajo como consecuencia la generación de nuevos brotes de informalidad (ligados a los estratos 1 y 2) que se fueron consolidando dentro del trazado urbano de la ciudad (véase el mapa 1).

Este fenómeno no ha sido superado, ya que además de persistir los factores que lo originaron, a estos se agregan otros, entre los que se destacan los conflictos sociales en las diferentes regiones de Norte de Santander, que han provocado el desplazamiento forzado de la población más vulnerable; y el conflicto sociopolítico de la República Bolivariana de Venezuela, que en los últimos años ha contribuido al aumento de dichos asentamientos, abriendo una brecha social que tiene como característica la escasez de recursos y la incapacidad para suplir los costos de una vivienda en el mercado formal (véase el mapa 2).

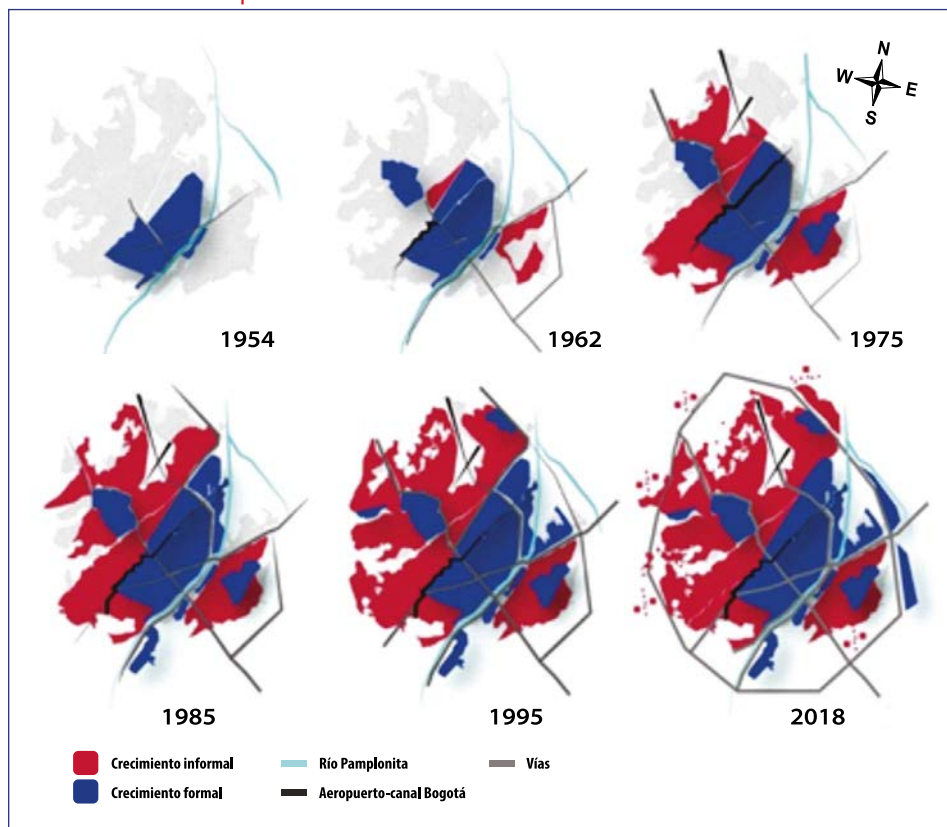
Con base en lo anterior es importante establecer que la geografía urbana presenta una conexión directa con el desarrollo territorial ya que, dentro de su disciplina, la ciudad se estudia a partir de la comprensión de las dinámicas

Gráfico I. Línea de tiempo del desarrollo y crecimiento de la ciudad de Cúcuta



Fuente: elaborado a partir de Cely Quintana y Coronel Ruiz, 2019.

Mapa I. Proceso de urbanización de la ciudad de Cúcuta

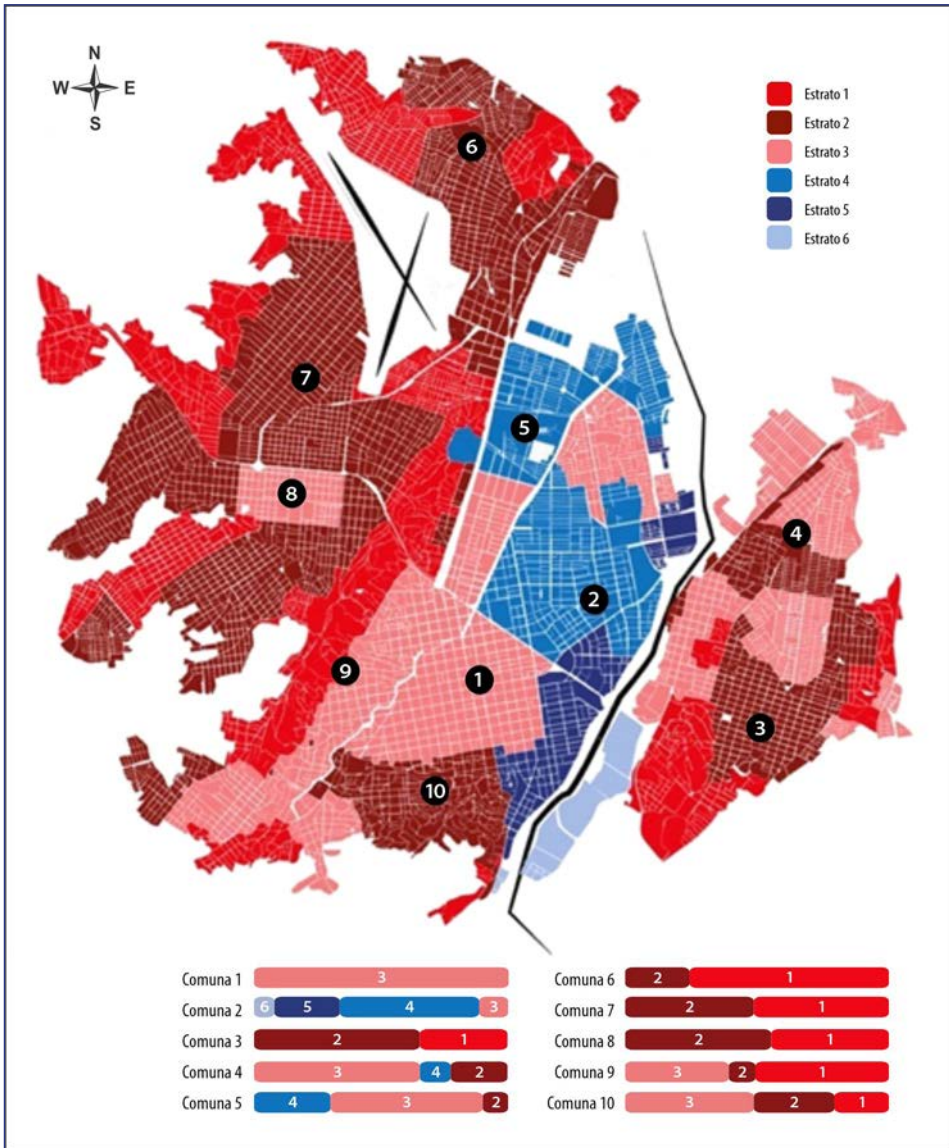


Fuente: Tomado de Cely Quintana y Coronel Ruiz, 2019.

y los fenómenos en el ámbito físico-territorial, socio-espacial y urbano-ambiental, así como la interrelación con su entorno inmediato (Salgado Gómez, 2012). De esta manera, queda en evidencia la importancia de analizar las funciones urbanas “ya que estas son consideradas como las causas esenciales del nacimiento y desarrollo de las ciudades” (Beaugu-Garnier, 2000).

Desde esta perspectiva, Cervio (2015) asegura que la segregación urbano-espacial de las ciudades puede ser entendida por medio de los cambios del tejido urbano que incide directamente en los consumos del suelo, la demanda de infraestructura, de servicios, la extensión de las áreas metropolitanas y la migración. Para esta autora, la segregación supone diferenciación e indica

Mapa 2. Estratificación por comunas San José de Cúcuta



una distribución diferencial de los sujetos en la ciudad, relacionados con factores económicos.

El fenómeno de la segregación urbano-espacial no ha sido ajeno a la ciudad de Cúcuta, considerando que, durante su conformación y desarrollo

como territorio urbano, se ha caracterizado por presentar un crecimiento basado en la informalidad. Con respecto a la *informalidad del suelo y el crecimiento urbano*, es importante resaltar que en el acuerdo 010 del 14 de junio de 2016 (donde se condensa el Plan de desarrollo municipal) se presenta la gran problemática derivada del incremento de los asentamientos subnormales durante las últimas décadas, que se evidencia a partir de las solicitudes de las comunidades, los propietarios de las tierras y los líderes comunales con respecto al inicio del procedimiento de legalización de asentamientos humanos de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Desde este panorama, en el marco de la Política de vivienda nacional, programas enfocados al saneamiento predial, como “legalización de asentamientos”, “titulación gratuita de predios fiscales” y “mejoramiento integral de barrios” –sustentados en el decreto nacional 1077 de 2015– han sido asumidos como las principales estrategias que buscan dar solución al déficit de vivienda y, por consiguiente, a la informalidad urbana de los municipios; que además, deben dar cumplimiento a las funciones urbanas categorizadas según Salgado Gómez (2012) como de enriquecimiento, de responsabilidad y de creación y de transmisión<sup>1</sup>. Esto se enmarca en la responsabilidad del Estado en lo concerniente al mejoramiento de la condición social de las familias, de acuerdo con la posibilidad de la adecuación de las condiciones físicas de las viviendas tituladas localizadas en barrios legalizados (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015).

Con base en lo anterior se destaca que a partir de 2012 la ciudad de Cúcuta presentó adelantos en materia de *legalización de asentamientos humanos subnormales*, mediante la legalización de barrios como Jerónimo Uribe, Crispín Durán, la Primavera, Brisas del Sinaí, Brisas de los Andes y Manuela

---

1 Salgado Gómez (2012) categoriza las funciones urbanas así: de enriquecimiento: comprendidas por indicadores de industria, comercio, turismo, finanzas, residencia; de responsabilidad: administración, educación y salud; y de creación y de transmisión: transportes y comunicaciones.

Beltrán en 2013, y Mujeres del Futuro, las Delicias y Sabana Verde en 2015. Es de resaltar que la problemática derivada del crecimiento de asentamientos humanos se relaciona con los índices de desplazamiento forzado producto del conflicto armado interno, trayendo como consecuencia para el territorio la proliferación de urbanizaciones ilegales, la mayor parte de ellas ubicadas en zonas de alto riesgo (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2016).

### Medio ambiente y sostenibilidad: los riesgos de Cúcuta

Entre los lineamientos para la gestión regional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008) establece los siguientes objetivos para Colombia:

La promoción, orientación y construcción de procesos de desarrollo urbano-regional sostenibles que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población de las ciudades y las áreas metropolitanas, en sus relaciones sistémicas con la base natural, espacio construido y entorno regional; y, el mejoramiento de la capacidad de los actores institucionales y sociales para participar de manera activa, responsable y articulada en la gestión urbano regional.

En términos del desarrollo y crecimiento de la ciudad, el medio ambiente urbano se configura como la intervención física en una serie de sectores que presentan problemáticas asociadas al medio ambiente, los cuales constituyen un desafío político, económico, social y físico dentro de la construcción de políticas públicas propias de la gestión de los municipios. Dentro de las ciudades el riesgo puede ser percibido como la interrupción de las funciones urbanas por la ausencia de un control urbano del territorio, que garantice la calidad de vida de sus habitantes (Duque Gutiérrez y Sánchez Benavides, 2012).

En este orden de ideas, se resalta que los *riesgos* asociados al *medio ambiente urbano* están enmarcados en las teorías desarrolladas por autores como Peltre (2012), D'Ercole (1991), Bouvet (1991), Dourlens y Vidal-Naquet (1992), Lavigne (1988) y Lapoix (1992), a partir de las cuales, para este estudio se formulan las siguientes categorías:

## Riesgos asociados a la morfología de la ciudad y sus determinantes ambientales

Esta categoría incluye los riesgos derivados de los fenómenos propios del cambio morfológico de la ciudad producto del crecimiento espontáneo e informal, y las incidencias y el impacto de los fenómenos físico-ambientales dentro del territorio.

Con respecto a la informalidad del suelo vista desde el proceso de *saneamiento y titulación de bienes fiscales* del municipio de San José de Cúcuta, Coronel Ruiz (2016) asegura que según los datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) reportados para el año 2012, allí se contabilizaron 219.199 predios, de los cuales 25.807 eran propiedad del municipio<sup>2</sup>; sin embargo, en el programa de titulación de bienes fiscales solo se incluyen 13.368 mejoras construidas sobre predios fiscales (véase la tabla 1). Según la base predial del municipio, en 2015 en Cúcuta se contabilizaron 223.854 predios, de los cuales 26.924 eran propiedad del municipio (en su mayoría con uso destino de vivienda por parte de ocupantes ilegales). Por otro lado, tres mil quinientos predios pertenecen a la Nación: cien de ellos propiedad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (ubicados en el asentamiento María Auxiliadora, comuna 6) y tres mil cuatrocientos del Ministerio de Defensa Nacional, ubicados en el sector del barrio Belén, comuna 9 (Metrovivienda Cúcuta, 2015).

De acuerdo con lo establecido en el Censo 2005 del Dane para Cúcuta, el *déficit de vivienda* de los 145.306 hogares era de 41.704 viviendas, 18.597 pertenecientes al déficit cuantitativo<sup>3</sup>, y 23.106 correspondientes al cualita-

---

2 En este dato se encuentran contemplados los predios que hacen parte del espacio público.

3 Por déficit cuantitativo se entiende el que agrupa a los hogares que no tienen una vivienda de uso exclusivo (condiciones de hacinamiento no mitigable) y a los que residen en vivienda sin condiciones mínimas de habitabilidad y que no pueden ser adecuadas para ser ocupadas (Planeando Cúcuta-Unión Temporal 2019: 71).

Tabla I. Total de predios titulados en San José de Cúcuta, 2009-2018

Año	Acto administrativo	Liberados a través de edicto	Nº títulos efectivos
2009		4.163	1.000
2010-2011		3.082	453
2012	0169 del 29 de marzo de 2012 0513 del 9 de noviembre de 2012	12.809	589
2013			532
2014			130
2015			0
2016	0703 del 28 de noviembre de 2016	450	450
2017	0437 del 31 de julio de 2017 0708 del 6 de octubre de 2017	283	283
2018	1088 del 23 de mayo de 2018	200	200

Fuente: elaborado a partir de Coronel Ruiz, 2019.

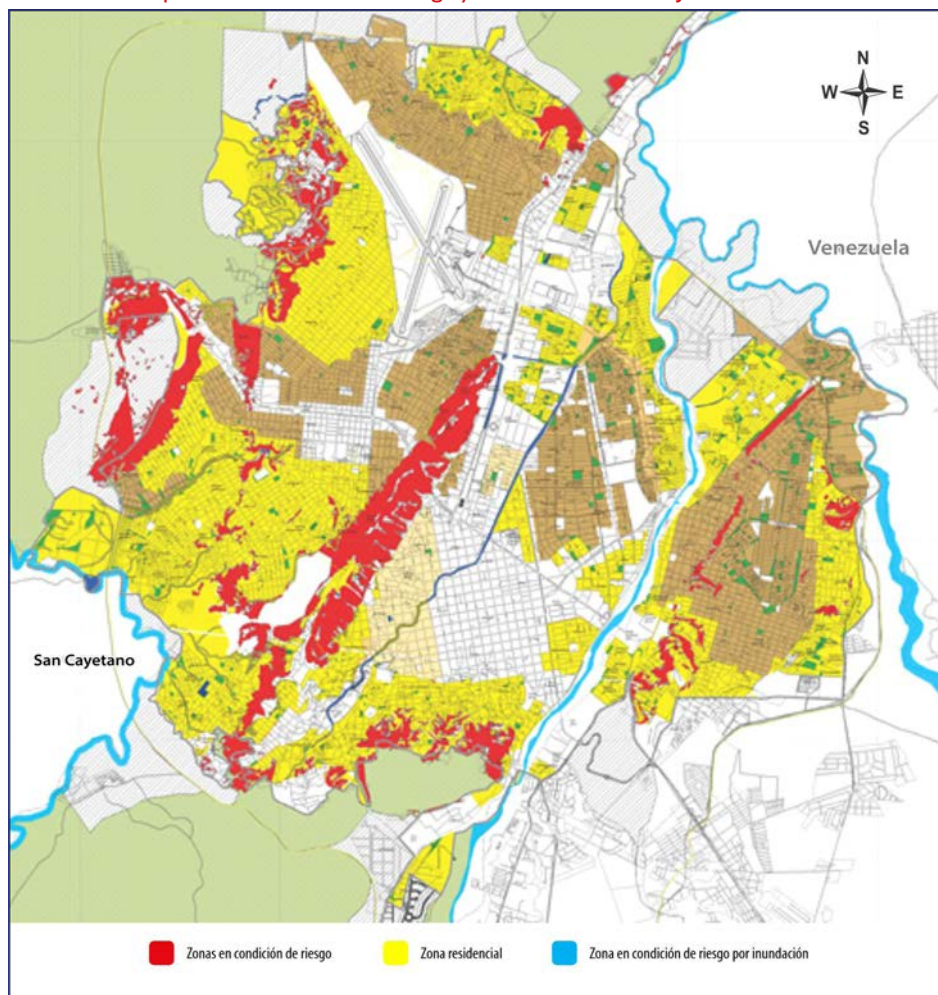
tivo<sup>4</sup>. Con respecto a esto, Camacol Cúcuta Nororiental (2015) señala que “la representación espacial del déficit habitacional como una de las alarmantes señales de pobreza, tiene su máxima manifestación en los asentamientos de origen informal especialmente en las periferias de la ciudad” (p. 40).

Desde esta perspectiva, la mayor problemática a la que se enfrenta el municipio corresponde a la solución de la localización de *viviendas en asentamientos informales* por fenómeno de remoción en masa y amenazas por inundaciones (véase el mapa 3). Además, se debe tener en cuenta que la localización de estos asentamientos de origen informal no presenta cobertura de servicios de saneamiento básico y agua potable<sup>5</sup> ni tratamiento, configurándose como otra de las grandes problemáticas asociadas al crecimiento informal

4 Por déficit cualitativo se entiende el referido a los hogares cuyas viviendas presentan carencias habitacionales (en cuanto a su estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios) y por tanto requieren mejoramiento o ampliación de su unidad habitacional (Planeando Cúcuta-Unión Temporal 2019: 71).

5 Se entiende por servicios de saneamiento básico: la prestación servicios de agua potable, acueducto y alcantarillado que garantizan la calidad de vida.

Mapa 3. Plano de zonas de riesgo y zona residencial San José de Cúcuta



Fuente: elaborado a partir de Planeando Cúcuta, 2019.

del territorio de San José de Cúcuta, ya que “102 asentamientos subnormales se abastecen provisionalmente de agua potable mediante 194 pilas públicas o planes Conéctate, que equivalen a 12.311 predios” (Planeando Cúcuta-Unión Temporal, 2019: 46). Esto va en contravía a lo planteado en los Objetivos de desarrollo sostenible: “Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012).

Finalmente, con respecto a los riesgos asociados a la morfología de la ciudad y sus determinantes ambientales, se evidencian problemáticas derivadas de los *conflictos de uso y ocupación del suelo* producto del crecimiento urbano, de la apropiación informal del suelo y la no aplicación de estrategias encaminadas al ordenamiento territorial, las políticas del suelo y la sostenibilidad de la ciudad. En Cúcuta se resaltan los casos en los cuales la industria aún hace presencia en zonas residenciales (especialmente en las comunas 5 y 6).

### Riesgos por determinantes naturales

Esta categoría incluye los riesgos derivados de fenómenos naturales tales como sismos, desastres naturales y afectaciones por fenómenos climáticos, y su incidencia dentro del territorio.

San José de Cúcuta presenta fallas geológicas como la falla de la cordillera Oriental colombiana y Uribante-Caparo (Venezuela). Además, de acuerdo con la cartografía de zonificación sísmica y valores Aa, la capital del departamento de Norte de Santander tiene un alto nivel sísmico (Ministerio de Minas y Energía, 1999; Ingeominas, 1997). Esto adquiere vital importancia con respecto a los reportes sísmicos históricos para la región de los años 1644, 1796, 1875, 1950, 1952, 1980 y 1981, sobre todo el sucedido en 1875 con el terremoto de los Andes, durante el cual la ciudad sufrió una afectación casi total de su territorio, sumado a la ausencia de estudios de rigor de aspectos técnico-científicos que comprendan la propuesta y el desarrollo oficial del estudio de microzonificación sísmica para la ciudad, con el cual se pueden llegar a establecer los criterios técnicos pertinentes para los procesos de requisitos, recomendaciones de diseño y construcción de las zonas potenciales de desarrollo (Flórez Góngora, Medrano, Sarmiento y Lozano, 2005).

En la línea de las determinantes naturales que pueden afectar de manera directa el territorio, se destacan en Cúcuta también fenómenos climáticos asociados a periodos cíclicos de lluvias y de clima seco que la enmarcan en un régimen de lluvias bimodal (Flórez, Zarate, Caicedo y Contreras, 2008). Estos fenómenos consisten en variaciones atmosféricas desarrolladas en pe-

riodicidad de meses o años, destacándose la fase cálida conocida como fenómeno del Niño, caracterizada por ser un evento climático que se gesta a partir del calentamiento del océano Pacífico; y la fase fría, conocida como fenómeno de la Niña, que consta de aumentos considerables de precipitaciones en las regiones Caribe, Andina, Pacífica, áreas del piedemonte llanero, la Orinoquia y la Amazonia (Sistema de información ambiental de Colombia, 2019)<sup>6</sup>.

Para efectos del territorio, el fenómeno de la Niña ocasionó grandes daños a un alto porcentaje de las viviendas ubicadas en las zonas urbana y rural, con una afectación importante en aquellas ubicadas en zonas de alto riesgo. Para el periodo 2012-2015 San José de Cúcuta registró, según datos de Metrovivienda (Metrovivienda Cúcuta, 2015), 2.672 hogares afectados por desastres naturales y riesgo de remoción en masa. Conforme al decreto 1921 de 2012, de esta cantidad se aprobaron seiscientos dos subsidios en especie en los proyectos del programa de las cien mil viviendas gratis del gobierno nacional<sup>7</sup> y setecientos noventa y dos por el Fondo de Adaptación.

### Riesgos por contaminación físico-ambiental en áreas urbanas

En esta categoría se incluyen los riesgos de contaminación derivados de los ejes estructurantes naturales –ríos Pamplonita y Zulia– y el eje estructurante construido –canal Bogotá– y su incidencia dentro del territorio. San José de Cúcuta se asienta sobre los ríos Pamplonita y el Zulia. El Pamplonita se presenta como un eje estructurante natural, que divide el territorio del municipio. Ubicado en la parte centrooriental del departamento de Norte de Santander, en la zona limítrofe con la República Bolivariana de Venezuela, lo que le otorga un carácter de cuenca binacional. Con respecto a la ciudad, 28,77%

---

6 En Cúcuta el fenómeno del Niño presentó una intensidad moderada entre finales de 2006 y principios de 2007; y el de la Niña tuvo su máxima representación en 2010 y 2011.

7 Esto trajo como consecuencia que el gobierno nacional incluyera como beneficiarios del programa de las “cien mil viviendas gratis” el perfil poblacional “Total hogares afectados por desastres naturales, calamidades públicas y/o emergencias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigables”.

de su territorio pertenece a la cuenca del Pamplonita (Instituto de Estudios Ambientales Ideab-UFPS, Corponor, Asocars, 2014a).

El río Zulia nace en el páramo de Santurbán y se localiza en la parte media del departamento de Norte de Santander, en la vertiente de la cordillera Oriental colombiana. Como el Pamplonita, el Zulia se presenta como una cuenca binacional, debido a que la parte inferior de su cuenca atraviesa el territorio venezolano. Este río comprende 15,7% del territorio del departamento de Norte de Santander (Alzate, Rojas, Mosquera, Ramón, 2015).

Con base en los riesgos por contaminación físico-ambiental en áreas urbanas, se destaca que la cuenca del río Pamplonita se encuentra afectada por descarga de aguas residuales domésticas, que en su mayoría están provistas de materia orgánica, residuos domésticos e industriales y derrames de petróleo por acciones terroristas. La del río Zulia, por su parte, se ve afectada por vertimientos de tipo urbano y agropecuario. Estos hechos los configuran como ríos urbanos y traen como consecuencia la pérdida de la identidad sociocultural de los mismos, además de problemáticas asociadas a la salud por el consumo del agua, enfermedades de la piel, gastrointestinales, respiratorias y virales (Instituto de Estudios Ambientales Ideab-UFPS, Corponor, Asocars, 2014b).

A las problemáticas del río Pamplonita se le deben agregar las derivadas de los riesgos por determinantes naturales, propios de las olas invernales (fenómeno de la Niña) que han ocasionado afectaciones considerables en su ronda, con daños materiales a la infraestructura, “ocasionando socavaciones en su margen derecha, originando pérdidas considerables de suelo y haciendo cada día más vulnerable la infraestructura existente, y por ende la población afectada en este sector”. Para el reporte de la afectación invernal de 2011 se declararon como barrios en riesgo Villa Camila, Villa Paola, la Florida y Casa Real, entre otros, que presentaron afectaciones derivadas de deslizamientos, derrumbes e inundaciones, factor que ha incidido en la pérdida, durante la última década, del componente de silvicultura urbana (Instituto de Estudios Ambientales Ideab-UFPS, Corponor, Asocars, 2014a).

El canal Bogotá como eje estructurante construido corresponde a un drenaje natural seco que tiene por propósito evacuar las aguas lluvias del 60% del área urbana de San José de Cúcuta. Se extiende desde el barrio Magdalena (comuna 10) hasta el río Pamplonita a la altura de la cárcel Modelo, recorriendo la ciudad en sentido sur-norte, con una extensión aproximada de 8.800 metros (Corponor, 2017).

Con respecto a los riesgos por contaminación físico-ambiental en áreas urbanas, expertos ambientalistas señalan que el canal Bogotá presenta un alto índice de contaminación ambiental y de calidad del aire, derivados de la descarga de aguas residuales y el vertimiento de residuos sólidos –basuras– por parte de los habitantes de los predios que conforman el sector, y las actividades formales e informales que se desarrollan dentro y alrededor del canal, así como del aumento del desempleo, la informalidad y los migrantes venezolanos (Veolia Aseo Cúcuta, 2018).

En este eje estructurante construido se evidencia también el incremento con el paso del tiempo de la contaminación del aire, configurándose como un problema ambiental con repercusiones directas en la salud pública, debido al taponamiento frecuente de algunos corredores de aguas lluvias y a la inundación de viviendas en el sector. Sumado al hecho de los problemas sociales derivados de la apropiación informal del canal por parte de personas que viven en condiciones infrahumanas.

Es importante señalar que otra de las problemáticas en materia de ordenamiento territorial de San José de Cúcuta son sus limitaciones con respecto a su desarrollo integral, causado por la ausencia a la fecha de las plantas de tratamiento de aguas residuales y la no inclusión del alcantarillado pluvial:

aunque existe un plan de manejo concertado con Corponor, no se ha formulado un plan para el tratamiento de las aguas residuales (...). Cúcuta vierte directamente la mayor parte de sus aguas servidas al río Pamplonita y una parte menor a las subcuencas del Zulia como quebrada Seca y Tonchalá (Gómez Sandoval, 2010: 75).

## Riesgos por problemáticas sociales, seguridad y paz urbana

Esta categoría es la respuesta a las problemáticas enunciadas en las anteriores y se establece como el fenómeno de mayor incidencia del territorio, ya que en ella se condensan problemáticas asociadas a los riesgos sociales: la apropiación informal del territorio, la migración, la pobreza y la seguridad.

La geografía urbana y humana se centran en el estudio de las comunidades urbanas, con el fin de definir elementos tangibles e intangibles que conforman y le otorgan un sentido a la vida en comunidad (Salgado Gómez, 2012). Desde esta perspectiva, para autores como Velázquez Uribe (1996) la población se configura como:

el sujeto primordial y el agente fundamental del desarrollo. El progreso de las sociedades se basa en el mejor y más cabal aprovechamiento de las capacidades humanas, en su aplicación creativa para obtener, mediante el trabajo y la transformación productiva, los satisfactores que favorecen el bienestar y la calidad de vida. Así pues, el desarrollo se finca en los atributos de la población y gracias a él se obtienen los beneficios que la enriquecen (...) Los efectos de la dinámica demográfica en el ambiente no son directos, sino resultado de dichos factores por medio de los cuales el crecimiento poblacional aumenta el consumo de recursos limitados.

Este estudio toma como marco de referencia para esta categoría el concepto de paz urbana, entendida por Monzón Muñoz (2010) “como la posibilidad de habitar dignamente en medio de las dinámicas social y económica que caracteriza a los procesos urbanos”. Este autor asegura que según estimaciones del Banco Mundial, 60% de la población mundial habitará en 2030 en zonas urbanas, lo cual traerá como consecuencia la necesidad de dotación de infraestructura y servicios dentro de las ciudades, teniendo en cuenta que la “conflictividad social está en conflicto constante con las necesidades humanas de los habitantes y la identidad étnico cultural con la innovación y modernización” (p. 5).

Con base en lo anterior se debe destacar que, con respecto a los riesgos por problemáticas sociales, seguridad y paz urbana, Cúcuta en la última década-

da se ha caracterizado por ocupar los primeros puestos en desempleo: según el Dane (2019), en la ciudad 40% de la población (281.000 personas) vive en *condiciones de pobreza*, mientras el 8,5% en condiciones de pobreza extrema: 60.000 personas.

Asimismo, según el reporte del Dane, en 2017 Cúcuta y su área metropolitana presentaron un índice de pobreza de 33,7%<sup>8</sup>. De acuerdo al boletín técnico del Dane-Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) (2019), su *tasa de desempleo* corresponde al 17,7%, lo que la ubica con la segunda tasa de desempleo más alta del país. Según la encuesta de percepción ciudadana Cúcuta como Vamos (2018), la situación de la frontera se evidencia en la carencia de oportunidades laborales, la baja productividad y la alta informalidad que se registra para la ciudad. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (2018) establece que durante el primer semestre de 2018 la tasa de informalidad laboral para San José de Cúcuta correspondió al 68,6%, hecho que reitera el perfil informal del territorio (tabla 2).

Con respecto a la *migración*, es importante reseñar que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2018) la define como uno de los problemas políticos, económicos, sociales y humanitarios primordiales del siglo veintiuno, abordado en las agendas nacionales, regionales e internacionales. Esto teniendo en cuenta que el fenómeno migratorio ha sido incluido en los Objetivos de desarrollo sostenible, debido a que “es un tema transversal que afecta 11 de los 17 objetivos”.

El movimiento poblacional ha acompañado la historia y ha transformado considerablemente el territorio de San José de Cúcuta, como respuesta al contexto geográfico de la ciudad: perfil binacional, migración de población venezolana y desplazamientos forzados internos ya sea a causa de conflicto armado interno, la violencia generalizada que se vive en el interior del depar-

---

8 Según el Dane, existen dos formas para el cálculo de la pobreza en el país: la pobreza monetaria, establecida a partir de los ingresos monetarios de las ciudades; y el índice de pobreza multidimensional.

**Tabla 2. Tasa global de participación (TGP), ocupación (TO), desempleo (DT) y subempleo (TS): veintitrés ciudades y áreas metropolitanas trimestre móvil, diciembre 2018-2019**

Diciembre de 2018 - febrero 2019							
Dominio	TGP	TO	TS (SUBJ)	TS (OBJ)	DT (2019)	DT (2018)	Variación DT
Quibdó	57,3	45,6	16,5	3,0	20,3	16,3	+
Armenia	64,1	52,3	23,7	9,5	18,4	16,4	+
Cúcuta AM	58,4	48,0	23,3	11,3	17,7	18,7	-
Ibagué	65,3	45,4	23,1	11,2	17,3	14,9	+
Riohacha	60,2	50,2	26,3	17,9	17,1	15,3	+
Florencia	60,2	51,9	18,1	6,4	16,7	14,1	+
Valledupar	62,1	56,9	15,9	8,0	16,4	14,7	+
Villavicencio	65,6	56,7	19,2	9,0	13,6	13,3	+
Manizales AM	57,4	49,6	15,1	4,9	13,6	12,4	+
Tunja	60,8	52,6	22,6	7,4	13,4	10,6	+
Cali AM	66,7	58,1	28,9	12,4	12,9	12,6	+
Bogotá DC	69,3	60,4	27,4	11,2	12,9	11,7	+
Medellín AM	64,9	56,6	21,3	8,9	12,8	12,8	=
Neiva	61,9	54,0	18,3	10,6	12,8	12,6	+
<i>Total de ciudades y AM</i>	<i>65,4</i>	<i>57,3</i>	<i>24,7</i>	<i>10,4</i>	<i>12,5</i>	<i>11,8</i>	<i>+</i>
<i>Total ciudades y AM</i>	<i>65,8</i>	<i>57,8</i>	<i>25,0</i>	<i>10,4</i>	<i>12,3</i>	<i>11,7</i>	<i>+</i>
Montería	62,5	54,9	15,2	8,2	12,1	11,4	+
Popayán	59,2	52,2	27,4	10,9	11,9	11,4	+
Sincelejo	68,5	60,6	29,8	11,1	11,5	10,3	+
Bucaramanga AM	65,8	58,8	18,9	8,0	10,6	9,5	+
Santa Marta	61,1	54,9	23,0	9,3	10,1	8,5	+
Pasto	60,9	54,9	29,0	8,4	10,0	10,7	-
Pereira AM	63,7	58,1	12,8	6,6	8,8	10,2	-
Cartagena	55,7	51,2	26,1	8,2	8,0	8,1	-
Barranquilla AM	64,6	59,5	29,2	12,8	7,8	7,8	=
San Andrés*	69,8	65,2	3,7	1,4	6,6	7,2	

(+) (-). Aumento o disminución de la tasa de desempleo del trimestre de cada ciudad frente al mismo periodo anterior.

Fuente Dane, 2019.

tamento o por fenómenos asociados a desastres naturales. Siendo estos elementos importantes a la hora de tomar decisiones para generar instrumentos que fortalezcan la planificación y el ordenamiento territorial.

En el contexto binacional, San José de Cúcuta atraviesa una de las principales emergencias sociales derivadas de la crisis política, económica y social propia de la República Bolivariana de Venezuela, para lo cual Migración Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia (2018) asegura:

De los 870 mil venezolanos radicados en Colombia, cerca del 24%, equivalente a un poco más de 204 mil personas, se encuentran en la ciudad de Bogotá. El departamento de La Guajira registra el segundo lugar, con más de 101 mil registros, mientras que en Norte de Santander se estima, estarían radicados, más de 98 mil ciudadanos venezolanos (...) Frente al departamento de Nariño, que tendría más de 39 mil venezolanos en su territorio, el director de Migración Colombia precisó que la cifra obedece a que más del 60% de los venezolanos que están entrando por frontera, abandonan el país por esta región, para dirigirse, principalmente a Ecuador, Perú, Chile y Argentina.

Con respecto a la problemática del conflicto armado interno colombiano, se destaca que según datos de la Unidad para la atención y reparación de las víctimas (2019), Norte de Santander presenta 17.234 desplazados.

Estas problemáticas han traído como consecuencia un crecimiento acelerado y descontrolado de la población de Cúcuta, representado en la apropiación informal del territorio y una alta concentración poblacional, así como en el colapso de la prestación de servicios de asistencia social relacionados con la salud, el incremento del índice de la informalidad laboral, del índice de percepción de inseguridad y de hacinamiento en el territorio, la inestabilidad en el mercado laboral y un incremento en la densidad poblacional considerado por Monzón Muñoz (2010) como “ un problema estructural de fondo en la vida urbana: el hacinamiento que conlleva a una serie de conflictos que van desde la suficiencia de los servicios públicos hasta el tema de la privacidad personal”, entre otros.

## Recomendaciones

Desde una perspectiva crítica-constructiva en aras del fortalecimiento de la ciudad y en cumplimiento del propósito con el cual el Foro Nacional Ambien-

tal y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) han establecido espacios de participación y fortalecimiento para la construcción de un programa de políticas urbanas de las ciudades en Colombia, como resultado de este estudio y a partir del análisis realizado por medio de las categorías de estudio la segregación urbano-espacial y la informalidad del suelo, y el medio ambiente y la sostenibilidad, es posible concluir y recomendar lo siguiente: es evidente que Cúcuta revela un estado de alarma con respecto al cumplimiento de sus funciones urbanas, debido posiblemente a las falencias en materia de planificación territorial. Falencias que, además y con el paso del tiempo, no han tenido seguimiento y control, trayendo en consecuencia el desarrollo de una ciudad que no tiene un proceso claro encaminado al cumplimiento de los Objetivos de desarrollo sostenible.

Con base en las estadísticas y los reportes presentados se puede concluir que la ciudad de San José de Cúcuta presenta una asfixia territorial caracterizada por el crecimiento informal del territorio, sin que se observen directrices claras y precisas que mitiguen los riesgos urbanos y el impacto negativo derivado de los mismos. Sin embargo, se destaca que este escenario se presenta como una oportunidad para promover el trabajo participativo y democrático bajo la trilogía universidad + empresa + Estado, mediante la cual se pueden llegar a liderar lineamientos claros para el desarrollo de directrices y políticas que fortalezcan un plan de ordenamiento territorial que garantice la satisfacción de las necesidades insatisfechas en el territorio en materia política, social, económica, ambiental y cultural.

Por tal razón, presentamos las siguientes recomendaciones:

1. La creación, adopción y puesta en marcha de políticas públicas en los ámbitos urbano, social y ambiental, encaminadas al fortalecimiento territorial.
2. La creación de un sistema de información en tiempo real que permita mantener actualizados los datos derivados de los fenómenos urbanos y hacer cruces de variables para su seguimiento, control y toma de decisiones.
3. Que los componentes general, urbano y rural del plan de ordenamiento territorial contemplen las dinámicas del territorio (sociales, económicas,

políticas, ambientales y culturales) y que estas respondan a las necesidades de la ciudad a corto, mediano y largo plazo.

4. El desarrollo de un estudio oficial de microzonificación sísmica.
5. El fortalecimiento y la garantía de cumplimiento del proceso de saneamiento predial: legalización de asentamientos, titulación gratuita de predios fiscales y mejoramiento integral de barrios.
6. La generación de estrategias tendentes a reducir el déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo, y la reubicación de las viviendas por remoción en masa y alto riesgo, declarando de manera inmediata las zonas como áreas de reserva forestal.
7. La construcción y puesta en funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) para el control del vertimiento de las aguas servidas en la cuenca del río Pamplonita y la subcuenca del río Zulia (quebradas Seca y Tonchalá).
8. La construcción del alcantarillado pluvial de la ciudad.
9. La generación de un plan especial de uso del suelo urbano centrado en la redensificación física, con el fin de optimizar y garantizar la cobertura del servicio de agua en el territorio.
10. El respeto por la ronda de los ríos Pamplonita y Zulia con respecto a los procesos de urbanización y delimitación del bosque de la cuenca, garantizando su protección y la sostenibilidad del componente ecológico.
11. La construcción y puesta en marcha de estaciones para las mediciones de la calidad de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en la ciudad, de acuerdo con los lineamientos del Ideam.
12. El desarrollo, la aprobación y adopción del manual de silvicultura urbana.
13. La adecuación y el tratamiento físico y ambiental del canal Bogotá.
14. El fortalecimiento de los equipamientos de salud.

## Referencias

- ALCALDÍA DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA. 2016. “Plan de desarrollo municipal”. Decreto 010 14 de junio de 2016.
- ALZATE, D., E. ROJAS, J. MOSQUERA Y J. RAMÓN. 2015. “Cambio climático y variabilidad climática para el periodo 1981-2010 en las cuencas de los ríos Zulia y Pamplonita, Norte de Santander-Colombia”. *Revista Luna Azul*. 40.
- BEAUGU-GARNIER, J. 2000. *Géographie urbaine*. Armand Colin. París.
- BOUVET, Y. 1991. “Écologie urbaine, risques majeurs et pollution”. En *Actes du Coloque National d'Écologie Urbaine de Mions*. UCB. Lyon.
- CAMACOL CÚCUTA NORORIENTE. 2015. “Estudio de demanda de vivienda Cúcuta y el Área Metropolitana años 2011-2012-2013 y 2014”. Camacol. Cúcuta.
- CÁMARA DE COMERCIO DE CÚCUTA. 2019. “Datos geográficos”.
- CARPIO-PINEDO, J. 2014. “Dinámicas urbanas y multi-accesibilidad metropolitana, comercio urbano y demanda de autobús en la ciudad de Madrid”. UPC.
- CASTRO MARTÍNEZ, P. V., T. ESCORIZA MATEU, M. I. FREGEIRO MORADOR, J. OLTRA PUIGDOMENECH, M. OTERO VIDAL. 2003. *Contra la falsificación del pasado prehistórico: buscando la realidad de las mujeres y los hombres detrás de los estereotipos*. Dirigido por M. Encarna Sanahuja Ll. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Políticas de Igualdad. Instituto de la Mujer.
- CELY QUINTANA, C. Y L. K. CORONEL RUIZ. 2019. “Procesos de urbanización informal, caso Alonsito, comuna 6 ciudad de Cúcuta”. Universidad Francisco de Paula Santander. Cúcuta.
- CERVIO, A. L. 2015. “Expansión urbana y segregación socio-espacial en la ciudad de Córdoba (Argentina) durante los años ‘80’”. *Revista Astrolabio*. Nueva época. 14.
- CODHES. 2014. *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Bogotá, Cúcuta, Quibdó*. Codhes.
- CORONEL RUIZ, L. K. 2016. “Efectos sociales del programa de titulación gratuita en el municipio de Cúcuta periodo 2008-2011”. Universidad Piloto de Colombia.

- . 2019. “Plan modelo de aplicación del programa de titulación gratuita para el municipio de San José de Cúcuta en el marco de la ley nacional 1077 del año 2015”. Tesis doctoral en desarrollo. Universidad Internacional Iberoamericana. México.
- CORPONOR. 2017. “Canal Bogotá de Cúcuta, cuenta con 320 metros más de prolongación”.
- CÚCUTA COMO VAMOS. 2018. “Encuesta de percepción ciudadana”.
- D’ERCOLE, R. 1991. “Vulnérabilité des populations face au risque volcanique. Le cas de la région du volcan Cotopaxi (Équateur)”. Tesis de doctorado. Universidad de Grenoble.
- DANE. 2015. “Asentamientos irregulares”. En J. Bonet Morón, G. J. Pérez Valbuena y E. J. Chiviri Bonilla. *Informalidad laboral y en la vivienda: primeros indicios para las principales ciudades colombianas*. Banco de la República. Cartagena.
- . 2018. Proyecciones de población 2005-2020 total por sexo y Grupos de edad.
- . 2019. Boletín técnico-Gran encuesta de hogares GEIH.
- . 2019. Informe pobreza monetaria y multidimensional por departamentos.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2018. “Desarrollo urbano ordenado, clave para el crecimiento productivo y sostenible”.
- DOURLENS, C. Y P. VIDAL-NAQUET. 1992. *La ville au risque de l’eau*. Ed. l’Harmattan. París.
- DUQUE GUTIÉRREZ, M. Y D. O. SÁNCHEZ BENAVIDES. 2012. “Análisis crítico del concepto de ecología urbana”. *Revista Facultad de Ciencias Básicas*. 8 (1).
- FLÓREZ G., C. H., C. R. ZÁRATE, O. Z. CAICEDO Y B. A. CONTRERAS. 2008. “Estabilización química de suelos expansivos de San José de Cúcuta (Colombia) usando cenizas volantes”. *Respuestas*. Año 13 (2).
- FLÓREZ GÓNGORA, C. H., C. T. MEDRANO, M. SARMIENTO Y L. C. F. LOZANO. 2005. “Análisis y recopilación de información secundaria para la elaboración de

la microzonificación sísmica preliminar de San José de Cúcuta, Colombia”. *Respuestas*. 10 (2).

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2007. *Ciudad, espacio y población. El proceso de urbanización en Colombia*. Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación sobre Dinámica Social. Bogotá.

GARROCHO RANGEL, C. 2017. *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI*. ONU Fondo de Población-Conapo-El Colegio Mexiquense. México.

GÓMEZ SANDOVAL, J. 2010. “Documento técnico de soporte primera parte: Grandes temas y directrices para la revisión del ajuste y revisión del plan de ordenamiento territorial de San José de Cúcuta”.

INGEOMINAS. 1997. “Mapa de amenaza sísmica para Colombia”.

INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES IDEAB-UFPS, CORPONOR, ASOCARS. 2014a. *Ajuste al plan de ordenamiento y manejo de la cuenca del río Pamplonita en el departamento Norte de Santander en el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental*. Tomo VIII. *Ronda del río Pamplonita*.

----- . 2014b. *Ajuste al plan de ordenamiento y manejo de la cuenca del río Pamplonita en el departamento Norte de Santander en el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental*. Tomo IV. *Análisis y síntesis de la cuenca del río Pamplonita*.

LAPOIX, F. 1992. “Le suicide en milieu urbain”. En *Actes du Colloque National d'Écologie Urbaine de Mions*. UCB. Lyon.

LAVIGNE, J. C. 1988. “Au fil du risque, la ville”. En *Annales de la Recherche Urbaine*. 40.

LÓPEZ DE LUCIO, R. 1993. *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Universidad de Valencia.

METROVIVIENDA CÚCUTA. 2015. “Informe programa de saneamiento predial”. Metrovivienda Cúcuta. Cúcuta.

MIGRACIÓN-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COLOMBIA. 2018. “Comunicado oficial 18 de julio de 2018”.

- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. 2008. “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Política de gestión ambiental”. Bogotá.
- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. 1999. *Mapa de zonificación sísmica y valores Aa*. Ingeominas.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. 2015. Decreto 1075 de 2015. Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio. Obtenido de Minvivienda: [www.minvivienda.gov.co](http://www.minvivienda.gov.co)
- Monzón Muñoz, I. 2010. *Sobre la paz urbana: hacia una construcción operativa para el siglo XXI*.
- NIETO ESTÉVEZ, M. L. Y G. G. FERNÁNDEZ CASTAÑEDA. 2012. “Cambios en la estructura urbana de Cúcuta: impacto generado por el plan de ordenamiento territorial en la transformación de la ciudad”. *Revista Academia & Derecho*. 3 (2).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 1998. *Principios rectores de los desplazamientos internos introducción: alcance y finalidad*. E/CN.4/1998/53/Add.2.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). 2018. “Sobre la migración”. <http://www.oim.org.co/sobre-migración>.
- PELTRE, P. 1992. “Environnement urbain et risque morphoclimatique. Quito (1900-1988)”. En *Actes du Colloque National d'Écologie Urbaine de Mions*. UCB. Lyon.
- PLANEANDO CÚCUTA-UNIÓN TEMPORAL. 2019. “Proceso de revisión ordinaria del Plan de ordenamiento territorial del municipio de San José de Cúcuta, etapa de diagnóstico”. Producto 2.4. Expediente urbano.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2012. *Objetivos de desarrollo sostenible*.
- SALGADO GÓMEZ, A. 2012. *La geografía urbana: una perspectiva crítica para el análisis de la ciudad*. Universidad de Guanajuato. Guanajuato.
- SÁNCHEZ, R. 2013. “Las dinámicas urbanas”. *Revista de Geografía Norte Grande*. 56.

- SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL DE COLOMBIA. 2019. “Fenómenos del Niño y de la Niña”.
- TORRES TOVAR, C. A. 2009. *Ciudad informal colombiana, barrios contruidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- VELÁZQUEZ URIBE, M. T. 1996. “Dinámica poblacional y medio ambiente”. *Ciencias*. 44. Octubre-diciembre. En línea.
- VEOLIA ASEO CÚCUTA. 2018. “Informe mensual de gestión para la presentación del servicio del municipio de San José de Cúcuta”.



Foto: Magdiel Daviana Tami Cortés.

# ESCENARIOS COMPLEJOS PARA LA PROSPERIDAD EN CÚCUTA

Wilfredo Cañizares

## Introducción

Los nuevos fenómenos de urbanización y crecimiento poblacional en el país han sido determinantes para la consolidación de las ciudades como eje estructurante del desarrollo territorial, mediante apuestas claras como la consolidación del Sistema de ciudades y el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo sostenible. Sin embargo, existen ciudades como Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, que enfrentan todo tipo de retos en materia de planificación territorial, formalización urbana y laboral, productividad, equidad e inclusión social, sostenibilidad ambiental, criminalidad, entre otros, que dificultan el reconocimiento y aprovechamiento de las oportunidades existentes para lograr las transformaciones deseadas.

De esta manera, el siguiente texto busca presentar un breve análisis sobre el estado de la ciudad de Cúcuta, al igual que algunos desafíos y los escenarios para su potencial superación, entendiéndola como un territorio claramente influenciado por la relación ciudad-región, en la medida que su carácter metropolitano y fronterizo, junto con su cercanía del Catatumbo, complejizan cualquier acción que propenda a avanzar en la resolución de aquellas realidades territoriales.

El texto está dividido en tres partes: en la primera se describe la influencia arraigada que han tenido la violencia y la criminalidad en la ciudad y se plantea la idea de Cúcuta como una ciudad-región. Luego, se aborda la

frontera como una oportunidad de desarrollo y dinamismo económico para la ciudad y para la región; a continuación se plantea el posconflicto como el escenario propicio para el aprovechamiento de las oportunidades de progreso en la ciudad. Para finalizar, planteo unas conclusiones en torno a lo que, de acuerdo con las dinámicas explicadas, pueden depararle a la ciudad.

## Violencia y criminalidad: ¿principales obstáculos para la ciudad?

El crimen y la violencia son el resultado de una variedad de factores generalmente asociados a condiciones socioeconómicas, debilidades institucionales y falta de cohesión social. Dada esta complejidad, las estrategias para reducir el crimen urbano y la violencia deben ser de naturaleza intersectorial e interdisciplinaria (Alvarado y Muggah, 2018: 2). El Banco Interamericano de Desarrollo ha llamado la atención acerca de la necesidad urgente de prevenir y reducir la delincuencia, como un paso fundamental para lograr el desarrollo sostenible.

No obstante, al revisar los planes de gobierno de los últimos alcaldes de la ciudad de Cúcuta (1998-2016 a 2019), desde la alcaldía de José Gélvez Albarracín (1998-1999) hasta el actual mandatario César Rojas Ayala (2016-), hemos encontrado que en ningún periodo se incluyeron planes de prevención de la violencia y el crimen, como tampoco estrategias de reducción de homicidios.

En las últimas dos décadas no ha existido una política local de seguridad, a pesar de la persistencia de economías ilegales altamente rentables, los altos índices de criminalidad y la presencia en la ciudad de delitos determinados por su complejidad, permanencia e impacto social, como la extorsión, el contrabando, el lavado de activos, la minería ilegal y la corrupción, esta última desempeñando un papel clave en la relación entre sectores del establecimiento, estructuras criminales y violencia.

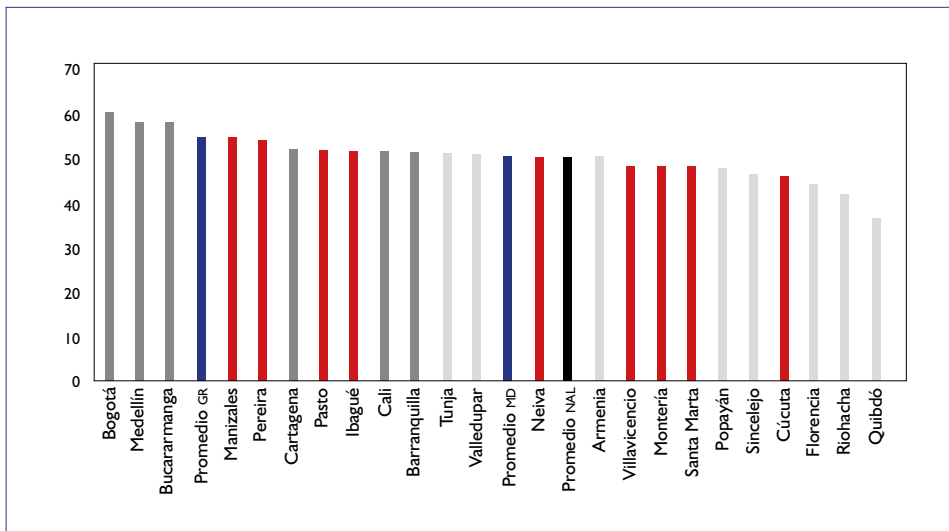
Una situación muy grave, como quiera que se han acumulado una serie de problemas identificados como elementos comunes presentes en lugares

con alta incidencia del crimen y la violencia, tales como una urbanización rápida y desordenada, un estancamiento de la productividad en las ciudades, el aumento del desempleo juvenil y una respuesta limitada de las instituciones responsables de seguridad y justicia (Alvarado y Muggah, 2018: 2), arraigados todos de manera estructural y convertidos en verdaderos obstáculos para el logro de la convivencia y las prosperidad, lo cual se evidencia en el índice de prosperidad urbana (CPI) alcanzado por Cúcuta, al ocupar el lugar más bajo dentro de las ciudades medianas de Colombia, y el cuarto más bajo en relación con las veintitrés ciudades estudiadas (ONU-Hábitat, 2015) (gráfico 1).

### Prácticas históricas de ilegalidad

En 1728, el rey Felipe V de la casa de los Borbones creó la compañía de Guipuzcoana, entre otras razones por las exiguas cantidades de cacao que estaban llegando del Nuevo Reino de Granada a pesar de la abundancia existente allí, especialmente en Venezuela. Lo anterior, debido a “los desórdenes de comercios ilícitos que todavía subsisten en aquella provincia con la frecuen-

Gráfico 1. Resultados del índice de prosperidad urbana (CPI) para las veintitrés ciudades de Colombia



Fuente: elaboración propia con información ONU-Habitat, 2015.

cia de embarcaciones extranjeras, que infestan sus costas”. Partieron entonces el 15 de julio de 1730 hacia el puerto La Guaira las naves San Ignacio, San Joaquín y la Guipuzcoana, armadas con cuarenta a cincuenta cañones, cuya misión era resolver la escasez de cacao y acabar el comercio ilícito. Estaban además autorizados para apresar comerciantes transgresores de las leyes y adelantar patrullajes en ríos y mares (Arráiz Lucca, 2013), desde La Guaira, Puerto Cabello y el lago de Maracaibo.

El comercio que tenía el grano de cacao se había convertido en la principal línea económica de los siglos diecisiete y dieciocho en los pueblos del valle de Cúcuta, y dio vida comercial a puertos marítimos como el de Cartagena en Colombia y el puerto de Maracaibo en Venezuela (Ramírez, 2013). El objetivo de venderles además del cacao, tabaco, cueros y otros productos a los comerciantes holandeses asentados en Curazao obedecía claramente al aprovechamiento del pago de precios más altos (Arráiz Lucca, 2012: 128) y, en consecuencia, evadir el pago de impuestos a la corona española.

El ejemplo anterior demuestra no solo el establecimiento histórico de una práctica contraria a la ley, como el contrabando en la frontera entre los entonces llamados virreinato de Nueva Granada y la capitanía de Caracas, hoy Colombia y Venezuela, sino también la complejidad de los fenómenos ilegales presentes hoy en la región, en donde el auge o decadencia de la mayoría de las actividades económicas, sociales, culturales y políticas han dependido en gran medida de las dinámicas fronterizas, algunas de las cuales se remontan a tiempos de la Colonia.

### **Pasos fronterizos y actividades ilegales**

En la actualidad desde el Observatorio de Derechos Humanos de la Fundación Progresar hemos encontrado alrededor de veinte actividades ilícitas que se realizan a lo largo de los 143 kilómetros de frontera con Venezuela, entre las que se encuentran: el narcotráfico, el microtráfico, el secuestro exprés, la extorsión; así como tres modalidades de contrabando: maleteros, hormigueo y gran contrabando, dedicadas al comercio ilegal de gasolina, oro, divisas,

aluminio, cobre, vehículos de alta gama, aceite para vehículos y maquinaria pesada, insumos químicos, medicinas para ganado, medicinas para uso humano, productos de aseo general, ganado en pie, queso, corozo de la palma aceitera y alrededor de veinte productos de la canasta básica.

Asimismo, se ha observado la presencia activa de alrededor de quince estructuras armadas ilegales, entre las que se encuentran el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), la disidencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), los Rastrojos, un rezago de los Urabeños, la organización transnacional conocida como el cartel de Sinaloa, y bandas locales como la Línea, la Frontera, los Cebolleros y los Canelones.

Estas estructuras ilegales ejercen acciones de control territorial y social y captación de rentas ilegales, llegan a acuerdos de no agresión, se respetan el territorio bajo su mando y en algunas circunstancias se enfrentan abiertamente. Operan en un territorio con una presencia importante de la institucionalidad colombiana como la Policía Nacional, la XXX Brigada, la Dian y Migración Colombia. Del otro lado de la frontera, principalmente hacen presencia distintos miembros de los componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana como la Guardia Nacional, el Ejército Nacional y la Policía Bolivariana.

En la actualidad estos grupos ejercen dichas actividades a través de pasos o trochas ilegales establecidas a lo largo de la frontera, algunas asignadas a labores especializadas como el secuestro exprés, el tráfico de oro, divisas, ganado en pie o el tránsito de vehículos de alta gama. Son utilizadas de acuerdo con las conveniencias económicas y las medidas de carácter político o militar tomadas desde los gobiernos de Colombia y Venezuela, por lo cual se usan, dejan de usar o se construyen nuevos pasos ilegales, habiendo algunos tan antiguos que pueden tener hasta veinte años de funcionamiento.

De esta manera, un monitoreo y control efectivo sobre estos pasos es altamente complejo, partiendo de que entre 2015 y 2018 la Policía Nacional intervino un total de sesenta y siete pasos fronterizos ilegales que habían sido

identificados en la capital nortesantandereana y en el municipio vecino de Villa del Rosario<sup>1</sup>. No obstante, a 30 de marzo de 2019 el Ejército colombiano tenía identificados cincuenta y siete<sup>2</sup>, la Policía Metropolitana de Cúcuta cuarenta y siete y nuestro Observatorio de Derechos Humanos sesenta y cuatro. En el mapa 1 se presentan veintiuna trochas en la ciudad de Cúcuta.

Esta situación compleja se agravó con la decisión tomada por el gobierno venezolano el 15 de agosto de 2015 de cerrar su frontera con Colombia y decretar, seis días después, el estado de excepción en cinco municipios del estado Táchira: Bolívar, Ureña, Junín, Libertad e Independencia, y adelantar una gran operación militar en la frontera Táchira-Norte de Santander, con el objetivo de localizar asentamientos humanos ilegales, grupos paramilitares y mafias del contrabando, lo que llevó a la expulsión, deportación y retorno voluntario de miles de colombianos, muchos de ellos sin legalizar su permanencia en el vecino país. Asimismo, los fuertes operativos de control y registro desarrollados durante varios meses después del cierre fronterizo trajeron como consecuencia el regreso a los municipios colombianos de Puerto Santander y a las áreas rurales de El Zulia, Cúcuta y Villa del Rosario, de grupos armados como los Rastrojos y los Urabeños, que tiempo atrás habían decidido desarrollar sus actividades ilegales a partir del territorio venezolano.

## Violencia social y política

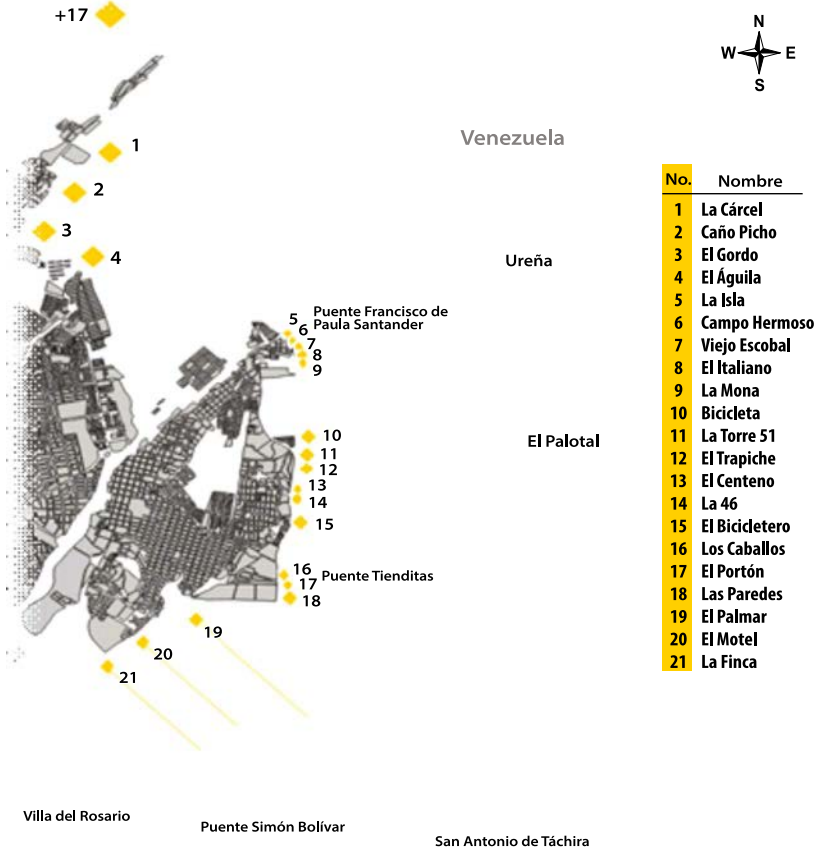
Según los reportes de la Red Nacional de Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en más de tres décadas de violencia social y conflicto armado, por lo menos 340.000 de estas han registrado hechos de violencia en su contra en el departamento, de las cuales el 33,5% habita en los municipios que conforman el área metropolitana de Cúcuta. El gráfico 2 presenta las tasas de desplazamiento y homicidios en Cúcuta y en el 3 se compara la tasa de estos últimos con Colombia.

---

1 <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/este-ano-han-sido-destruidas-19-trochas-en-la-frontera-con-venezuela-193400>

2 <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-negocio-migratorio-de-las-bandas-criminales-en-la-frontera-articulo-738570>

Mapa I. Ubicación espacial de las trochas en el área urbana de Cúcuta



Por otro lado, según el Observatorio de Derechos Humanos y Violencia Social y Política de la Fundación Progresar, entre 2005 y 2016 se cometieron seiscientos treinta y un actos atribuibles directamente a grupos surgidos pos-desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como las AGC, los Urabeños y los Rastrojos, de los cuales trescientos cuarenta y nueve fueron homicidios, cuarenta y dos enfrentamientos con la fuerza pública colombiana y venezolana, once desapariciones forzadas y dieciocho amenazas individuales y colectivas, entre otros.

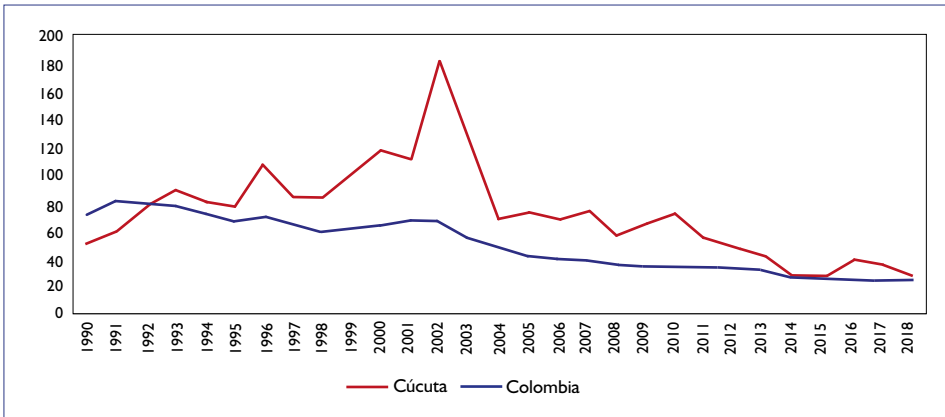
De esta manera, según Chanberlayn Pinzón Solano (Esap, 2018), si el homicidio se analizara como una enfermedad, los 2.009 casos ocurridos en-

Gráfico 2. Desplazamiento forzado y homicidios en Cúcuta, 1990-2018



Fuente: elaboración propia con datos de Polnal y Banco Mundial.

Gráfico 3. Tasa de homicidios en Cúcuta frente a Colombia, 1990-2018



Fuente: elaboración propia con datos de Polnal y Banco Mundial.

tre 2010 y 2017 dejarían un total de 78.022 años de vida perdidos de quienes fallecieron en este lapso, calculando un lucro cesante de 82.199 millones de pesos, al estimar que 1.940 víctimas que tenían entre 20 y 34 años dejaron de devengar un salario mínimo. Encontró asimismo evidencia de la relación entre pobreza y homicidios, pues las comunas 6, 7 y 8, como áreas de expansión y asentamientos subnormales con los estratos sociales más bajos, son el escenario para la comisión de homicidios. Estas comunas coinciden con cifras históricas de violencia social y política y la presencia más o menos estable de

organizaciones armadas ilegales. En la tabla 1 se puede ver una comparación entre la tasa de homicidios en Cúcuta y otras ciudades del mundo.

## Frontera como polo de desarrollo para la ciudad-región

La frontera entre Colombia y Venezuela ha sido escenario importante para el desarrollo de actividades sociales y económicas, en la medida que ambos territorios se han visto beneficiados y afectados según las condiciones políticas y económicas de distintos periodos de tiempo. Un ejemplo de esto puede verse en los problemas de despoblamiento que tuvo Venezuela a comienzos del siglo diecinueve, los cuales llevaron al gobierno del general José Antonio Páez a promover en 1825 una iniciativa de ley general de inmigración que abriría las puertas para gente de todas las nacionalidades, lo que contribuyó a que especialmente franceses, alemanes portugueses e italianos llegaran a Venezuela (Arráiz Lucca, 2013).

En consecuencia, la dinámica comercial local, regional e internacional, se constituyó en pieza clave para lograr la pujanza de Cúcuta como epicentro fronterizo, que se vio afectada por el terremoto de 1875. No obstante, solo transcurrieron cinco meses después del desastre natural para que el estado

Tabla 1. Tasa de homicidios en Cúcuta: un contexto internacional

Año	Cúcuta (CT)	Colombia	Ciudad comparable actual	Ciudad comparable (en ese entonces)
2010	43,34	32,99	Tegucigalpa (39)	
2011 - (23)	47,23	34,32	Salvador Bahía (29)	Salvador Bahía (22)
2012 - (22)	54,68	34,42	Barquisimeto (17)	Detroit (21)
2013 - (33)	40,95	31,77	Reynosa (43)	Santa Marta (32)
2014 - (47)	28,28	27,19	-	Tijuana (45)
2015	27,23	25,85	-	Obregón (50)
2016 - (48)	39,31	24,95	Nelson Mandela Bay (45)	Vitoria (47)
2017 - (50)	37,12	24,5	Chihuahua (49)	Campina Grande (47)
2018	28,56	25,23	-	-

*Fuente:* elaboración propia con datos del Dane, Polnal y el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de México.

soberano de Santander propusiera, con el objetivo de mejorar las comunicaciones con Venezuela, la construcción de un camino entre Cúcuta y San Buenaventura, hoy Puerto Villamizar, con una extensión de 55 km, pues se consideraba que el dinamismo del puerto de Maracaibo ofrecía mayores oportunidades y facilidades que la salida hacia el río Magdalena, durante el proceso de reconstrucción de la ciudad.

Estas y otras decisiones llevaron a que Cúcuta se convirtiera en la ciudad pionera en el desarrollo de sistemas urbanos de transporte masivo en Colombia, cuando en 1880 se propuso la construcción de cinco líneas de tranvías de vapor en el área urbana, integrado con las demás líneas del ferrocarril, permitiendo que realmente funcionara como un sistema. Este proyecto recibió mucho apoyo popular ya que no solo servía para el transporte urbano, sino también para el de carga. Fue el primer proyecto de conexión internacional en el país, cuya operación fue compleja y difícil por las condiciones variables de la frontera con Venezuela, la política interna y las relaciones bilaterales (Correa, 2012).

En este entonces, finales del siglo diecinueve, los síntomas de prosperidad y auge económico por los que atravesaba la ciudad eran evidentes. Según la publicación *100 años de historia regional* de la Cámara de Comercio de Cúcuta (2015), en 1924 desde Cúcuta partían tres ferrocarriles: uno, de 55 km, se dirigía a puerto Villamizar; el segundo, de 16 km, transitaba de Cúcuta a la frontera con Venezuela; y el tercero, denominado el ferrocarril del Sur, de 21 km. A pesar de las dificultades propias de una zona fronteriza, según datos de la Aduana Nacional en 1918 por la vía de Maracaibo se exportaban 221.121 sacos de café, conocido en el mercado de Nueva York como “café Cúcuta” (Arráiz Lucca, 2013).

Se avanzaba en decisiones de tipo político y económico que facilitarían aprovechar mejor las inmensas posibilidades de intercambio económico, comercial y de transporte seguro de las personas en la frontera. Lo anterior llama la atención, pues la comunicación y el comercio con Bogotá debió esperar hasta 1935, año en que se inauguró la carretera Cúcuta-Bogotá (Donadio, 2014).

Por otra parte, y como se mencionó, las históricas relaciones comerciales y de intercambio sostenidas con Venezuela también han tenido inconvenientes. Uno de los primeros ocurrió en 1920, cuando la región sufrió una grave crisis comercial a consecuencia de varias medidas tomadas por las autoridades venezolanas que causaron la interrupción de la navegación por el río Zulia hacia Venezuela, la detención de mercancías en tránsito, la suspensión de la comunicación postal, junto con la prohibición de importar ganado y de cruzar la frontera (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2015).

Asimismo, hemos mantenido oleadas poblacionales constantes impuestas por las dinámicas económicas y los contextos sociopolíticos en ambos países, generados principalmente por la violencia política y el conflicto armado colombiano, y, últimamente, la crisis política venezolana. Los distintos flujos migratorios ocurridos desde mediados de los años setenta del siglo anterior, desde Colombia hacia Venezuela y viceversa, han tenido impactos económicos, sociales y en la seguridad regional de ambos países.

Los primeros tienen que ver con los enormes ingresos provenientes del petróleo, que hicieron del Estado venezolano uno de los más ricos del mundo, permitiéndole contar con una moneda fuerte, un enorme presupuesto para obras públicas y la promoción de empresas industriales, agrícolas y ganaderas (Guillén, 1980: 16), lo cual logró atraer a miles de familias campesinas colombianas, sobre todo de sectores pobres, que cruzaron la frontera como mano de obra no calificada y barata.

Sin embargo, lo que llevó a alterar los flujos migratorios fueron los drásticos cambios económicos vividos en Venezuela desde comienzos de la década del ochenta, y la profundización del conflicto armado interno en Colombia, en tanto los intereses y las características de cada uno no fueron los mismos. Pasamos de una migración por vecindad, demográfica y económica, a un proceso violento de expulsión, continuo y sistemático, no solo de individuos y familias, sino de comunidades enteras, producto de la violencia sociopolítica implementada por actores armados ilegales y fuerzas regulares del Estado colombiano (Fundación Progresar, 2015).

A partir de 1999, con la llegada al poder de la revolución bolivariana y la decisión de priorizar la compra de productos colombianos, se logró una cantidad récord de 7.200 millones de dólares de intercambio comercial durante 2008<sup>3</sup>. Pero la profundización de la crisis económica, social y los recientes conflictos políticos originaron, en dirección a Colombia, la movilización más grande de ciudadanos colombo-venezolanos y venezolanos en condición de retornados voluntarios y migrantes, ocasionando una emergencia migratoria de grandes proporciones.

Estos hechos se presentan en el contexto de profundización de la crisis social, económica y de inseguridad de Cúcuta, producto, entre otros factores, de la falta de respuestas adecuadas a los problemas estructurales por parte de las autoridades locales, regionales y nacionales. Situación que empeora, pues en la región no se han logrado sentar bases fuertes y estables para una producción propia que genere desarrollo, empleo formal y calidad de vida, de modo que se superen la miseria, la pobreza y la violencia. Al contrario, a pesar de esfuerzos recientes y aislados por adelantar algunas iniciativas que permitan activar el comercio y la economía local, en general se mantienen características de dependencia de los vaivenes económicos y políticos venezolanos, los cuales han cimentado una economía subterránea, sostenida por prácticas ilegales del contrabando, el narcotráfico y el lavado de activos.

Así pues, en los últimos diez años la región ha tenido las tasas más altas de desempleo e informalidad del país, estas últimas de alrededor de 70%; asimismo, las estadísticas de pobreza indicaban que en 2016 cuarenta de cada cien habitantes tenían dificultades para cubrir sus gastos básicos<sup>4</sup>, y en 2017 el 5,3% de la población estaba en pobreza extrema<sup>5</sup>. La ciudad continúa recibiendo diariamente no solo migrantes venezolanos que deciden quedarse

---

3 <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/intercambio-comercial-colombia-venezuela-llego-us-200-millones-2008-285300>

4 <https://www.laopinion.com.co/economia/40-de-los-habitantes-de-cucuta-son-pobres-130248>

5 Dane, Anexos del Módulo de pobreza monetaria y multidimensional.

para buscar una opción de vida a sus necesidades, sino también a miles de colombianos que retornan a su patria buscando rehacer su vida económica y familiar, y a centenares de desplazados que huyen de la guerra en la región del Catatumbo, principalmente por el enfrentamiento entre las guerrillas del ELN y el EPL, en la medida que según reportes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) entre enero y noviembre de 2018 en Norte de Santander se desplazaron 4.098 familias que representan 13.290 personas<sup>6</sup>.

Según información entregada por Migración Colombia con fecha de corte 28 de febrero de 2019, 109.782 migrantes habían reportado su lugar de vivienda en Cúcuta. Y según el Registro único de víctimas, a 1 de abril del mismo año, 107.796 víctimas del conflicto armado habían declarado en la ciudad por lo menos un hecho victimizante ante la Unidad para Atención Integral a las Víctimas.

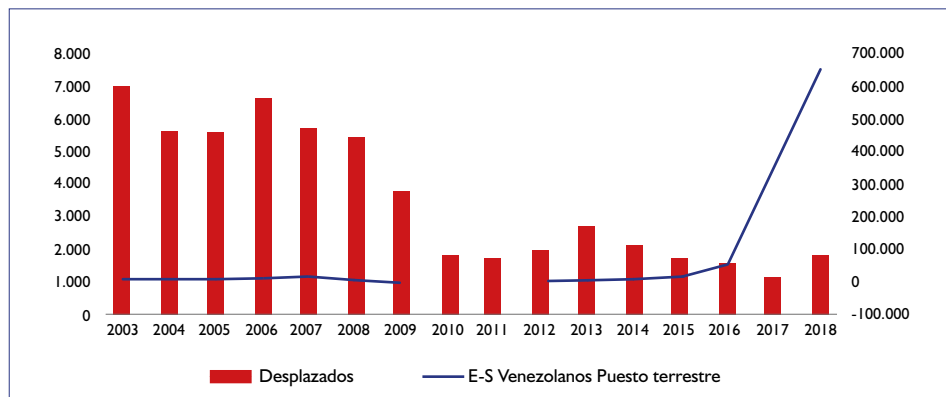
El gráfico 4 muestra claramente que a lo largo de los años la ciudad ha tenido un gran papel como receptora de diversos tipos de población. Puede hablarse de dos etapas, la primera de alta recepción de población migrante interna por causas de violencia en la región, que se tradujo en el fenómeno del desplazamiento masivo, donde Cúcuta claramente ha tenido un rol central; y la segunda y actual fase, en la que la intensa migración venezolana es la protagonista de la recepción poblacional masiva de la ciudad, población que aun cuando en su gran mayoría no llega para establecerse allí, un número importante sí decide que esta sea su lugar de residencia. Según información de Migración Colombia y con fecha de corte al 25 de abril de 2019, 109.872 venezolanos han declarado nuestra ciudad como su lugar de residencia.

En ese sentido, el proceso de poblamiento de Cúcuta continúa alimentándose de su relación con la dinámica del conflicto armado y la violencia, principalmente de la región del Catatumbo y la provincia de Ocaña, al igual

---

6 [https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000076/3778\\_producto-23\\_sintesis-de-diagnostico.pdf](https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000076/3778_producto-23_sintesis-de-diagnostico.pdf)

**Gráfico 4. Recepción de víctimas del desplazamiento forzado y Registro de entradas menos salidas en puestos de control migratorios terrestres en Cúcuta, 2003-2018**



*Fuente:* elaboración propia con datos de la Unidad de Víctimas, Anuarios estadísticos del Dane y Migración Colombia.

que de los flujos migratorios que se han presentado en los últimos treinta años en la frontera con Venezuela. El resultado es que miles de familias se asientan en los alrededores de la ciudad, en zonas de alto riesgo y además marginadas, que les representan enormes dificultades para acceder a condiciones mínimas de vida.

Ninguna ciudad puede afirmar que es próspera cuando segmentos significativos de la población viven en pobreza, privación y marginalidad. Las ciudades prósperas son equitativas e incluyentes socialmente. Los beneficios y las oportunidades inherentes a una ciudad próspera se redistribuyen equitativamente. En este proceso se asegura la igualdad de género, se protegen los derechos de las minorías y de los grupos vulnerables y se asegura la participación cívica de todos en las esferas social, política y cultural (ONU-Hábitat, 2015).

### **Posconflicto como oportunidad de paz y desarrollo para la ciudad-región**

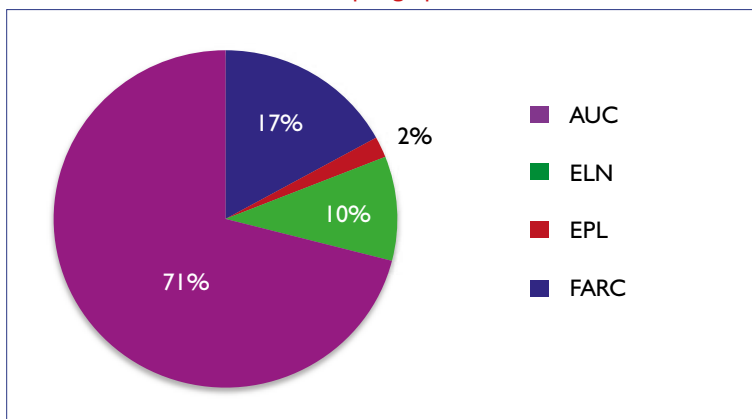
Los desafíos de los próximos años en materia de seguridad estarán asociados con el desarrollo de las negociaciones para la finalización del conflicto, por ejemplo, con los procesos de reintegración económica y social de los ex-

combatientes, el mantenimiento del orden y la seguridad en los territorios tradicionalmente afectados por el conflicto (PNUD y Cámara de Comercio de Bogotá, 2014), además de garantizar una presencia institucional permanente que permita la recuperación de los territorios para el desarrollo, el bienestar social y la convivencia.

Norte de Santander y especialmente Cúcuta han sido epicentro de los procesos de paz adelantados en los últimos treinta años en el país, como quiera que han sido lugar de concentración de las respuestas a los compromisos institucionales con las organizaciones insurgentes que se acogieron a una política de paz y de la gran mayoría de sus excombatientes. Es así como en el departamento se han desarmado alrededor de mil setecientos miembros del Ejército Popular de Liberación (EPL), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y de las Farc-EP, de los cuales cerca de 50% habitan en nuestra ciudad (gráfico 5).

De dichos mil setecientos excombatientes desmovilizados, alrededor de mil doscientos han estado involucrados de forma directa en procesos de reintegración, la mayoría de ellos excombatientes de las AUC y las Farc. El papel de la ciudad en el posconflicto es clave en cuanto al rol que ha desempeñado en este aspecto, ya que 58% de los procesos de reintegración se han ejecutado aquí.

Gráfico 5. Personas en proceso de reintegración en Norte de Santander: distribución por grupo armado.



Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia de Reincorporación y Formalización.

Estos procesos de paz han brindado a la región unas oportunidades excepcionales desaprovechadas por las autoridades regionales y locales, al haber generado unas condiciones y oportunidades, más allá de los procesos de reincorporación de los excombatientes, para que en sectores de la ciudad y el departamento se propusieran planes estratégicos de inversión social y económica que permitieran contrarrestar inmediatamente la presencia de nuevos actores ilegales y dinámicas criminales en estos territorios. Una coyuntura que permitía solicitar al gobierno nacional respuestas a problemáticas surgidas en el marco del conflicto armado y avanzar en la construcción de alianzas internacionales para la paz y el desarrollo. Lo que pudo haber sido un gran acierto en términos de consecución de recursos frescos para la ciudad y la región, se convirtió en un verdadero dolor de cabeza, que viene afectando la vida, la tranquilidad, la economía y el bienestar de los ciudadanos.

Uno de los compromisos adquiridos por los delegados del gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) en la negociación con el EPL en 1991, era construir el acueducto veredal en el corregimiento de Campo Giles, lugar de su concentración y desarme, así como garantizar la puesta en marcha de proyectos de generación de ingresos para los excombatientes. Veintiocho años después, la comunidad de este sector del municipio de Tibú aún continúa esperando la obra y todos los proyectos productivos de los exguerrilleros fracasaron meses después por falta de apoyo gubernamental y privado. Cuando el bloque Catatumbo se desarmó en diciembre 2004, le insistimos al gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010) que como respuesta a los problemas locales la región debía ser copada institucionalmente. Seguimos pagando las consecuencias de la sordera oficial. Más tarde recibimos el mismo tratamiento del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), con la diferencia que las peticiones históricas estaban escritas en los acuerdos. Hoy hay que decirlo con toda claridad: resulta paradójico que sean las guerrillas las que hayan cumplido los compromisos asumidos y exijan al gobierno nacional lo mismo.

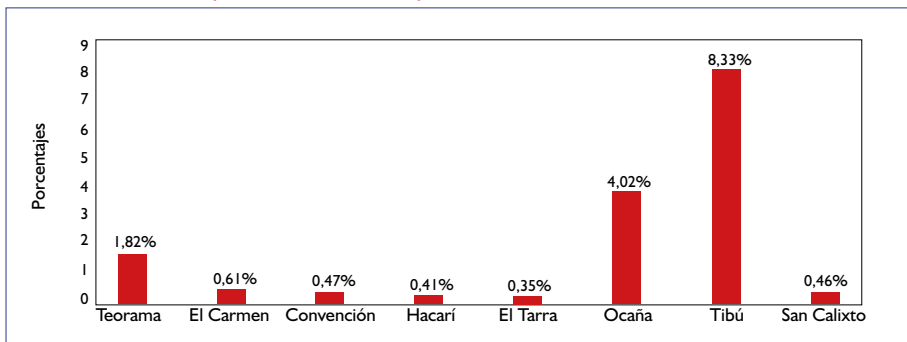
De este modo, pese a que las múltiples dificultades en materia de desarrollo económico, infraestructura y presencia de organizaciones armadas

ilegales en el Catatumbo muestran una convergencia causal que se define básicamente como la ausencia de instituciones estatales que garanticen las condiciones mínimas de libertad, seguridad y respeto por la norma, proveyendo así un entorno que propicie e incentive el desarrollo por parte de los municipios, la dinámica de presencia e inversión estatal ha brillado por su ausencia.

Según cálculos propios con información del Sistema general de regalías, para el periodo 2015-2018 la Gobernación de Norte de Santander aprobó proyectos por un valor de \$689.904 millones de pesos. En el gráfico 6 se muestra que tan solo 16% de los recursos fueron destinados a proyectos de inversión directa en los municipios del departamento ubicados en la región del Catatumbo. Con el agravante de una concentración de más de las dos terceras partes de dichos recursos en solo dos de los ocho municipios: Tibú y Ocaña. Lo anterior deja a los seis municipios del Catatumbo restantes, que presentan los mayores niveles de violencia y necesidades básicas insatisfechas (NBI), con 4% de los recursos totales de regalías del departamento en la vigencia actual, mucho menos de un punto porcentual por municipio. La ausencia de inversión estatal y de su provisión institucional es el común denominador en la región.

Han transcurrido tres décadas y los tres procesos de desarme real han pasado sin pena ni gloria por Cúcuta y Norte de Santander. Para nosotros, el

**Gráfico 6. Parte de los recursos del sistema general de regalías asignados al departamento que van a cada municipio del Catatumbo, 2015-2018**



Fuente: elaboración y cálculos propios con información del Sistema general de regalías.

posconflicto no existe. Ni ha existido. El EPL, las AUC y las Farc-EP se desarmaron, pero hoy no solo tenemos disidencias del EPL y de las Farc-EP, sino también un sinnúmero de organizaciones paramilitares que, a propósito, los distintos gobiernos se han esforzado por cambiarles los nombres, como si cambiando el género pudieran ocultar el pecado.

Aún tenemos los mismos rezagos en asuntos sociales y económicos de hace treinta años, agravados. El deterioro de los indicadores de violencia es evidente y los ciudadanos seguimos reclamando la presencia del Estado, tal y como lo hizo en 1921 la Cámara de Comercio mediante un telegrama enviado al gobierno nacional:

No es posible que después de un abandono de la Nación para esta noble tierra, dejándola sin vía propia, sin haberle construido su salida al Magdalena, se quiere pagar su resignación con una ley que sería un completo exterminio (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2015).

Su presidente, en ese entonces Federico Halterman, informaba al Concejo de la ciudad: “Los telegramas que han dirigido los centros importantes de la ciudad, han sido contestados con frases más o menos halagadoras, pero en ninguna parte se ve la realización de ninguna idea” (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2015).

## Conclusiones

A partir de los planteamientos anteriores es posible afirmar que los fenómenos de criminalidad y violencia social y política son problemáticas que no han tenido un abordaje integral y, por el contrario, han sido relegadas a labores policiales y del aparato judicial. No obstante, tanto su complejidad como su relación histórica con la ciudad-región implican que para alcanzar logros en otras dimensiones se precisa de políticas públicas intersectoriales que puedan identificar adecuadamente los fenómenos de criminalidad y violencia, y que planteen estrategias y acciones coherentes con estas, dado que el deterioro de indicadores clave que reflejan la situación de la ciudad en ma-

teria de competitividad, inversión y desarrollo económico, a raíz de actividades delictivas como el secuestro, la extorsión, el narcotráfico, la desaparición forzada y el homicidio, entre otros, están relacionados no solo con fenómenos como la impunidad, la criminalidad o la falta de efectividad policial, sino también con unos factores de riesgo asociados al entorno, a los bienes públicos y a la situación socioeconómica de la población (Becker, 1974).

Por otra parte, la zona de frontera ha sido un escenario histórico para el desarrollo de actividades económicas y sociales que no solo ha venido siendo desaprovechado, en la medida que los procesos de planificación territorial no tienen en cuenta esta realidad como un escenario potencial para el logro de transformaciones territoriales urgentes, y que desde hace décadas no se han planteado políticas públicas; sino que las decisiones que se vienen tomando desde el gobierno central han generado una cascada de efectos supremamente perjudiciales para la ciudad-región, como la oleada masiva de migrantes, que complejizan aún más la realidad local.

## Referencias

- ALVARADO, N. Y R. MUGGAH. 2018. *Crimen y violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. BID-Instituto Igarapé.
- ARRÁIZ LUCCA, R. 2013. *Historia política de Venezuela de 1498 a nuestros días*. Centro de Estudios Políticos Internacionales de la Universidad del Rosario. Bogotá.
- BECKER, G. 1974. *Crime and punishment: An economic Approach*. University of Chicago and National Bureau of Economic Research.
- CÁMARA DE COMERCIO DE CÚCUTA. 2015. *100 años de historia regional*.
- CORREA, J. 2012. *Café y ferrocarriles en Colombia: los trenes santandereanos 1869-1990*. Colegio de Estudios Superiores en Administración. Bogotá. Colección Los caminos de hierro 4.
- DONADIO, A. 2014. *Los italianos en Cúcuta, pioneros del café en Colombia*. Sílabá Editores. Medellín. Colección En voz baja.

FUNDACIÓN PROGRESAR. 2015. “Una mirada local al crimen organizado en la frontera colombo-venezolana”.

GUILLÉN, G. 1980. *Colombianos en Venezuela: los que nunca volvieron*. Editorial Pluma. Bogotá.

ONU-HÁBITAT. 2015. *Reporte del estado de las ciudades de Colombia: camino hacia la prosperidad urbana*. Series ONU-Hábitat.

PNUD Y CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. 2014. *Arquitectura institucional para la seguridad ciudadana*. PNUD, Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá.

RAMÍREZ, P. 2013. *El cacao: ayer, hoy y siempre en el desarrollo socioeconómico y cultural del mundo, Norte de Santander y Cúcuta*. Mundo FESC.



Foto: Magdiel Daviana Tami Cortés.

## CÚCUTA: EDUCACIÓN Y CULTURA

Juan Fernando Cristo

Cúcuta es una ciudad en crisis continua. La situación actual de esta capital de frontera, que tanto llama la atención de los medios de comunicación nacionales e internacionales por la llegada masiva de los migrantes venezolanos que escapan de la tragedia humanitaria que padece el vecino país, no surgió a propósito de ese fenómeno migratorio ni tampoco a consecuencia del cierre fronterizo decretado en 2015 por el presidente de Venezuela Nicolás Maduro (2013-2019, 2019-). Ni siquiera es el resultado de la llegada al poder del chavismo en la última década del siglo anterior, como en forma despistada creen algunos pseudo analistas de nuevo cuño de las relaciones bilaterales. La crisis de Cúcuta comenzó en diciembre de 1983, cuando se produjo la primera devaluación fuerte de la otrora dura moneda venezolana.

Entonces, en un solo día el dólar pasó de cuatro bolívares a dieciséis en Caracas, mientras en Cúcuta el bolívar cayó de diecisiete pesos a menos de la mitad. Desde ese día el tradicional poderoso comercio local, que sostenía prácticamente toda la economía, comenzó su lenta decadencia, que afectó en todos los frentes el desarrollo de la región. También desde ese momento se inició, en la por entonces Secretaría de Fronteras de la Presidencia de la República, una larga batalla por encontrar un régimen económico tributa-

rio especial para la ciudad, que reconociera las condiciones especiales de la zona, permitiera cambiar su vocación productiva, disminuir la dependencia excesiva que se tenía de Venezuela y de los venezolanos. Allí todos cometimos el primer grave error: creer que el problema era solo normativo, cuando era esencialmente cultural, mental.

Al tiempo con la crisis económica social de la frontera nos llegó la etapa más dura de la violencia. La segunda parte de la década de los ochenta, la de los noventa y la primera década de este siglo las vivimos en medio de la barbarie y el miedo que produjeron las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos paramilitares, en un fuego cruzado permanente en el cual la sociedad civil quedó indefensa en el medio. La guerrilla asesinó a la mayor parte de la clase dirigente regional, a sus más destacados voceros, y los grupos de la extrema derecha liquidaron igualmente a sangre y fuego a los liderazgos sociales más importantes. Una enorme tragedia para el departamento de Norte de Santander y para Cúcuta, cuyos costos hasta el día de hoy no han sido suficientemente analizados ni valorados, de la cual aún no nos recuperamos. La democracia en el territorio quedó severamente afectada.

Ahora tenemos el deber de construir el modelo de la Cúcuta del posconflicto. Es cierto que aún tenemos graves problemas de inseguridad, que el desplazamiento forzado y la migración venezolana generan presiones de todo tipo que se deben asumir, que el flagelo del narcotráfico así como el lavado de activos constituyen una seria amenaza para la ciudad. Pero sin duda la situación hoy en este frente es sustancialmente mejor a la de hace dos décadas. Han desaparecido muchos de estos grupos, otros se han debilitado, la capacidad institucional para enfrentarlos es mucho mayor. El gran enemigo de la región hoy es el narcotráfico, que debe ser enfrentado con toda decisión y firmeza.

La Cúcuta del futuro, la del posconflicto, debe convertirse en una ciudad incluyente, pacífica, educada con énfasis en la identidad cultural de sus habitantes. La llegada de la paz debe significar un cambio en la cultura ciudadana,

en los paradigmas sociales. Los nuevos planes de desarrollo del departamento de Norte de Santander y de Cúcuta deben tener el mayor énfasis en la formación de un nuevo ciudadano, los programas regionales deberán enfocarse de manera prioritaria en mejorar la calidad de la educación, promover la cultura, construir unos mínimos de formalidad laboral, alcanzar la equidad social, en una ciudad profundamente inequitativa con una economía basada sustancialmente en la informalidad.

En los últimos veinticinco años la clase dirigente del departamento, encabezada por sus congresistas, gobernadores, alcaldes, Cámara de Comercio y gremios locales, logramos que los distintos gobiernos expidieran normas especiales, figuras excepcionales para promover el desarrollo regional. Se demostró gran persistencia, eficacia y capacidad de persuasión en este frente. Pero la mentalidad comercial de nuestra gente se mantiene. La cultura empresarial es escasa, los emprendimientos de mediano y largo plazo no surgen ante la tentación de la plata fácil, rápida, generada coyunturalmente por muchos negocios fronterizos.

Desde ese entonces se logró, por ejemplo, incluir en la Constitución de 1991 dos artículos para reconocer las condiciones especiales de las zonas fronterizas. Posteriormente, en 1995, se expidió la ley de fronteras liderada por el Norte de Santander para todo el país, sancionada en el parque Santander por el presidente Ernesto Samper (1994-1998), vigente aún. Pocos años después, en la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), con iniciativa congressional se crearon las zonas económicas especiales de exportación. Luego, al iniciar el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010), se desmontaron por decisión del Ministerio de Comercio Exterior de la época, porque supuestamente violaban tratados internacionales. Durante los ocho años de ese gobierno no hubo mayor interés en nuevas figuras legales, pero desde el Congreso reformamos la Constitución para crear el Distrito Comercial Turístico de Cúcuta, que la Corte Constitucional tumbó por vicios de forma en su trámite. En ese gobierno también se decretó la primera emergencia económica social para afrontar un momento especial de crisis derivada del deterioro de la relación entre los presidentes Uribe y Hugo Chávez (1999-

2001, 2001-2007, 2007-2013). Finalmente, en su primera campaña Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) se comprometió con la creación de una zona de libre comercio en esta frontera, que ante la oposición de los técnicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se pudo cristalizar, pero sí se decretó una nueva emergencia para intentar con algunas medidas promover inversión pública y privada en la región, con el propósito de aliviar el desempleo y la informalidad. Ya en el actual gobierno, el presidente Iván Duque (2018-) retomó la idea de normas especiales, incluyéndose en el Plan nacional de desarrollo nuevos beneficios tributarios con el fin de promover la inversión.

Como se puede apreciar en este resumen histórico, en la búsqueda de normas excepcionales para afrontar una crisis que ya completa treinta cinco años no han faltado iniciativas, trabajo, imaginación ni audacia. Por eso debemos concluir con franqueza que el problema no es de normas sino cultural. Obvio, también cuenta el aislamiento de esta frontera del centro del país y de la costa Caribe, que solo se comenzó a resolver de manera tardía y lenta en los últimos años de la administración Santos con la doble calzada Cúcuta-Pamplona-Bucaramanga, en construcción, el mejoramiento de la vía a Ocaña y los avances en la carretera Central del Norte.

El gran cuello de botella entonces para avanzar como área metropolitana de Cúcuta no es la ausencia de normas que reconozcan nuestras condiciones especiales de frontera. Por el contrario, sobran leyes, decretos ordinarios, decretos de emergencia económica. El problema de fondo es de identidad cultural, de una baja calidad en la educación básica, técnica y superior, la ausencia de valores éticos, de ciudadanos culturales. Olvidemos entonces el debate de normas, concentrémonos en los seres humanos, en su formación técnica y cultural, en los valores a rescatar de la Cúcuta de antaño, que se han perdido por el crecimiento desmedido, desbordado de la ciudad sin ninguna planificación. Este será un proceso que nos tomará una nueva generación.

Necesitamos formar un nuevo ciudadano cucuteño, con nuevos valores, más comprometido con la transparencia, la legalidad, más ético, más pací-

fico, más preocupado por la sostenibilidad ambiental, más productivo, con cultura emprendedora. Intolerante con la mediocridad y la corrupción. Más globalizado con identidad con su región. Más conectado con Bogotá, Medellín o Bucaramanga que con San Cristóbal o Caracas.

Para lograrlo se requiere una transformación radical de nuestro sistema educativo, comenzando por las aulas de primaria de colegios oficiales y privados, pasando por la formación técnica del Sena (Servicio Nacional de Aprendizaje), hasta llegar a las universidades públicas del departamento, que deben cambiar su actual enfoque y ser intervenidas radicalmente para despolitizarlas. Sin olvidar el alto número de universidades privadas que se han creado en la ciudad en los últimos años, las cuales pueden ser parte de una necesaria revolución educativa cultural en la región.

El próximo plan de desarrollo de los gobernantes regionales locales del área metropolitana de Cúcuta debe hacer énfasis en educación y cultura más que en las obras físicas. En un nuevo ser humano de la frontera. Mientras la mayoría de nuestros jóvenes no se interesen por la sociedad digital, por el emprendimiento, por nuevos valores éticos, y dejen de considerar la informalidad y la inmediatez de los negocios de frontera como la solución de su vida futura, no habrá regímenes especiales capaces de transformar la dura realidad de esta zona, hoy agravada por la enorme crisis humanitaria que se vive en el vecino país. Aquí está el gran desafío, esa debe ser la prioridad de los próximos años. El reto es la formación de este nuevo ciudadano, no la expedición de una nueva ley o decreto que se quedará en los anaqueles oficiales sin producir ningún impacto real en la vida de la mayoría de habitantes de la ciudad que viven en la informalidad, el desempleo, la pobreza la exclusión, sin ninguna identidad propia. Miles de habitantes de Cúcuta y su área metropolitana viven en ella sin entender bien qué significa ser cucuteño. Resolver ese interrogante a la mayoría de ellos debe ser la tarea prioritaria a la que dediquemos todos los esfuerzos los próximos años.



Foto: Magdiel Daviana Tami Cortés.



# CALI

## **METÁFORAS URBANAS DE JUSTICIA**

José M. Borrero Navia

## **ESTADO Y COMUNIDADES: UNA VISIÓN DESDE CALI**

Francia Helena Márquez Mina

## **500 JULIOS O EL ESFUERZO SOCIALMENTE NECESARIO PARA CONSTRUIR CIUDAD Y REGIÓN EN CALI**

David Millán Orozco

Foto: Santiago Robayo.

# METÁFORAS URBANAS DE JUSTICIA

José M. Borrero Navia

## Introducción

**E**ste artículo se inicia con referencias a la visión de escritores, arquitectos y urbanistas sobre el malestar urbano. A renglón seguido avanza en una descripción de las raíces históricas de la segregación social en Santiago de Cali y sus subsiguientes manifestaciones hasta el presente. Se detiene en consideraciones sobre el predominio de los intereses privados en las decisiones municipales. Luego presenta una síntesis de las modalidades de detrimento del patrimonio ambiental. Más adelante, en atención a los temas propuestos para el debate en el foro público sobre “Ciudad, sostenibilidad y posconflicto”, afirma que ciudadanos y gobiernos deben conjugar dinámicas ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas para consolidar la ciudad sostenible, resiliente, justa y democrática. En ese itinerario, que exige conciliar tendencias e intereses, a veces en conflicto, van de la mano el ejercicio de justicia para superar la segregación y erradicar la pobreza; la adopción de políticas y medidas para enfrentar el cambio y la variabilidad climáticos, cuidar la infraestructura biofísica, proteger y conservar el patrimonio ambiental; y, finalmente, el desafío a la imaginación política para consolidar un buen gobierno fundado en decisiones democráticas, una vigorosa ética pública y seguridad jurídica.

## La ciudad de pensadores y poetas

“Gloria siempre a Santiago de Cali,  
flor y fruto de nuestro país,  
mundo y patria que es cuna y es aula,  
es taller, templo, estadio y jardín”<sup>1</sup>.

La ciudad está en problemas. De su gravedad dan cuenta pensadores, arquitectos y urbanistas de distintas épocas y latitudes. En el siglo diecinueve Jefferson, Emerson, Thoreau, Hawthorne, Melville, Poe, Henry Adams y Henry James, entre otros (White y Perry White, 1993: 215), condenaron a la ciudad por subvertir valores humanos básicos. A esta visión crítica se sumaron en el siglo veinte los arquitectos Louis Sullivan, Frank Lloyd Wright y el filósofo John Dewey. Por su parte Le Corbusier, mentor del grupo vanguardista del Ciam (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna), decía que al expandirse la ciudad había perdido la estructura física coherente de un organismo sano que alguna vez tuvo, mostrando los síntomas de un enfermo terminal: su circulación atascada, su respiración contaminada y sus tejidos se podrían entre sus propios desperdicios.

El filósofo y urbanista Lewis Mumford (1982: 45), quien descubrió en la ciudad antigua la más impresionante y duradera de las utopías, se preguntaba por los defectos en la constitución urbana que le convirtieron, cuando apenas acababa de tomar forma, en una utopía negativa, en una distopía. A finales de siglo veinte el periodista Ignacio Ramonet (1997), escribe que “la ciudad se ha convertido en símbolo de la mala calidad de vida y de molestias. La encrucijada de los grandes males sociológicos de nuestro tiempo: pobreza, marginación, inseguridad, contaminación, fealdad, desarraigo, soledad”.

En la segunda década de este siglo Jordi Borja (2012: 25) refiere que con ocasión del diálogo sobre *La ciudad del siglo XXI*, celebrado en el marco del

---

1 Primera estrofa del Himno a Santiago de Cali, escrito por el poeta Helcías Martán Góngora (1975).

Forum mundial de las culturas (Barcelona, 2004), varios intelectuales norteamericanos de orientaciones diversas presentaron un panorama crítico de las ciudades contemporáneas, casi apocalíptico en algunos casos, tanto de las norteamericanas como del resto del mundo, descartando dinámicas esperanzadoras y correctivos. Cita entre otros a David Harvey, Neil Smith, Michael Cohen, Michael Dear, autor de un libro clásico sobre el nuevo modelo urbano (Dear, 2002), Tom Angotti, Saskia Sassen y al arquitecto israelí Eyal Weizman.

En 2002 el poeta William Ospina escribió que Santiago de Cali, donde vivió más de una década y con la cual mantiene estrechos vínculos afectivos, se ha convertido en “una ciudad peligrosa y sórdida, maltratada y desesperanzada”. En párrafos previos describe el esplendor artístico y cultural que le distinguió en la década de los setenta, mencionando con nombre propio a sus protagonistas. ¿Cuál fue la causa del gran extravío que, según el poeta, hizo a la ciudad perder su norte y su espíritu?

## La ciudad como metáfora de segregación

La ciudad que conozco desde niño, aunque huérfana de construcciones monumentales o singular patrimonio arquitectónico, revela centímetro a centímetro una metáfora del poder. La estratificación espacial prevalece sobre otro valor histórico o cultural que puedan tener los sitios o sectores urbanos. Arriba y abajo, afuera y adentro, adelante y atrás fueron conceptos fundamentales de geografía urbana –también de sociología, religión y ciencia política– que ninguna escuela nos enseñó pero que siempre supimos, porque arriba está el cielo abajo el infierno, adelante los mayores en dignidad y gobierno, especialmente el señor gobernador, el señor comandante, seguidos de algunos notables, porque atrás marcha la pobrecía y los que hacen bulto<sup>2</sup>.

---

2 “Cuando las procesiones y desfiles patrios cayeron en el olvido, los mayores en dignidad y gobierno siguieron arriba en sus corporaciones, clubes y barrios exclusivos, bien adelante donde nadie pudiera observar sus trapisondas y adentro, oficiando la puesta en escena de banalidades y chapucerías que la masadumbre contempla lela desde afuera, donde siempre ha estado, bien abajo, más pobre que nunca porque ya no tiene esperanzas y atrás, donde nadie escuche sus clamores de justicia” (Borrero Navia, 2002).

Es bien sabido que el modelo de poblamiento que prevaleció en Hispanoamérica fue el de ciudad *centrípeta*, esto es, un núcleo urbano embebido en la estructura político-administrativa del Estado. Los poblados eran fundados como instrumentos de *reoblación concejil*, es decir, centros de control político-administrativo y tributario de la colonización y sedes de encomenderos, hacendados y mineros<sup>3</sup>. Santiago de Cali no fue ajena a esta estructura concéntrica y jerárquica. Los espacios centrales circundantes a la plaza mayor fueron asignados para usos político-administrativos, religiosos y residenciales de la alta jerarquía militar y social de los colonizadores. En predios alejados del centro se ubicaron los sectores sociales subalternos<sup>4</sup>. El damero o trazado en damero que inspiró el diseño de Santiago de Cali en manzanas idénticas y calles en ángulo recto,

no implica igualdad en la condición social de los vecinos. Solo geoméricamente es igualitario. Los “cuarteles” y barrios no cuadrículan vecinos del mismo estatus social, ni de los mismos recursos económicos, ni de los mismos oficios e incluso, los rasgos étnicos presentan marcadas diferencias. La aristocracia en el Empedrado y La Merced; los plebeyos en el Vallano, Barrio Nuevo, Santa Rosa, La Carnicería y la Mano del Negro (Vásquez, 1980).

La segregación social, económica, e inclusive racial, sigue al orden del día. Está enclavada en la historia política, social y ecológica de la ciudad. En

---

3 Jorge Hardoy (1993: 20) dice que “la ciudad colonial en Latinoamérica no fue pensada como una obra de arte sino como un centro con funciones administrativas, comerciales y de producción para dispersarse sobre el territorio y vincularse con los mercados europeos”.

4 “La distribución de los espacios “urbanos” obedeció a decisiones de carácter político emanados del jefe de la Conquista o del Cabildo, que privilegiaba espacialmente en este reparto a las altas jerarquías militares y sociales, y a la iglesia, en cuanto partícipes de las huestes conquistadoras. Distribuidos los espacios centrales –circundantes a la plaza mayor– como predios para usos político-administrativos (Cabildo, cuartel, cárcel, Caja Real, etc.), como terrenos para uso religioso (iglesia matriz, cementerio, convento, capilla) y como lotes para uso residencial de la alta jerarquía militar y social de los colonizadores, se asignaban predios más alejados –a menudo mediando lotes y terrenos vacíos– a los sectores sociales “inferiores” (soldadesca, artesanos, etc.)” (Vásquez, 1982: 48).

una investigación sobre los cambios sociodemográficos y grupos sociorraciales en los siglos veinte y veintiuno en Cali, sus autores afirman que:

las desigualdades son persistentes y que las clases subalternas, en donde se concentra la población negra e indígena, enfrentan un mayor *hándicap* social durante el siglo XX y la primera década del siglo XXI (...). La evolución de la estructura demográfica de la ciudad es, precisamente, la base sobre la que estas desigualdades contemporáneas se sustentan; es lo que permite observarlas en el tiempo y explicarlas en términos de una jerarquía racial de larga duración que procede de los períodos colonial y republicano (Urrea Giraldo, 2012).

El crecimiento desbordado no hizo de Santiago de Cali una ciudad injusta. Un país también injusto arrojó a sus calles a cientos de miles de personas buscando un refugio para salvar sus vidas. Y los viejos demonios de la corrupción, la ignorancia y la falta de compasión hicieron de las suyas con la indefensión y la miseria de esas gentes. En la raíz de la consecuente disfunción urbana estuvo la falta de justicia. Si una parte de las tierras ejidales o tierras del Común –usurpadas ilícitamente desde tiempo atrás por la oligarquía local– (Aprile-Gnisset, 1990: 5-10) se hubiese ofrecido a los recién llegados en condiciones equitativas, la ciudad habría podido sortear las demandas de los nuevos asentamientos. Decisiones justas habrían librado a la ciudad del malestar social incrementado por la segregación<sup>5</sup>, los daños ambientales y, en fin, de las faraónicas inversiones para construir la infraestructura sanitaria y de servicios públicos.

El crecimiento desbordado le acarreó enormes deficiencias para cubrir tanto demandas de vivienda, infraestructura sanitaria, agua potable, energía

---

5 “(...) *el surgimiento del Distrito contribuyó a hacer más drástica la segregación socio espacial que caracterizó la expansión de Cali hasta la década de 1980 y que se podría decir, continúa en la actualidad*: el sur poblado de sectores medios y altos, con las mejores y más costosas tierras y un completo equipamiento urbano, y el oriente constituido por madreviejas y terrenos pantanosos, en los que se asentaron las poblaciones más desfavorecidas por medio de urbanizaciones ilegales y de programas del municipio, que en principio no contaron con una infraestructura de servicios adecuada” (Jiménez Pérez y Velásquez Restrepo, 2012: 345. *Resaltado* fuera del texto).

y disposición final de basuras, como aspiraciones básicas de sus habitantes para garantizar sus derechos a la salud, al conocimiento, a la creatividad liberadora, al hábitat. Es verdad que la ciudad pagó un precio muy alto para atenderlas<sup>6</sup>. La presión de cientos de miles de inmigrantes por un pedazo de tierra donde guarecerse devino en escenarios de malestar social y ambiental. Buena parte de los recién llegados instalaron sus hogares<sup>7</sup> en el sur oriente de la ciudad, en un área de humedales y antiguas madre viejas del río Cauca, sin ninguna vocación ecológica para asentamientos humanos. Los dueños de esos predios hicieron un gran negocio vendiendo sus “pantanos” a los pobres, los profesionales del clientelismo político uno mejor porque encontraron una ocasión espléndida para aumentar su clientela cambiando votos por promesas de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, bultos de cemento y escombros para el relleno de cada lote. Otros ganadores no menos felices fueron los consultores, expertos y firmas de ingeniería que por décadas trataron de conciliar la infraestructura sanitaria con la incompatibilidad ecológica del área. El Distrito de Aguablanca, donde viven ochocientos mil personas, también ha visto desfilar cientos de *barones de la pobreza*<sup>8</sup> a quienes los desplazados les llegaron como anillo al dedo para justificar su derroche de millonarios presupuestos en tinglados burocráticos y parafernalias que no redimen a nadie de la exclusión y la pobreza.

---

6 “El distrito de Aguablanca y las urbanizaciones cercanas al río Cauca representan un hito en la historia urbana y del riesgo en Cali ya que, por una parte, se trató de uno de los procesos de urbanización más costoso del país por la instalación de infraestructura en suelos blandos y con altos niveles freáticos, y por otra, porque representó el incremento de las condiciones de riesgo para la ciudad, ya que en estas tierras se localiza más de 30% de la población actual (cerca de 800.000 habitantes) y parte de la infraestructura vial (PTAR Planta de tratamiento de agua potable Puerto Mallarino, plantas de energía eléctrica, hospitales, etc.) (...)” (Jiménez Pérez y Velásquez Restrepo, 2012: 345).

7 Los inmigrantes y los pobres de la ciudad también se asentaron en las partes altas y laderas circunvecinas.

8 En referencia al libro de Graham Hancock, *Lords of Poverty*. The Atlantic Monthly Press. New York. 1989, un testimonio excepcional sobre el fraude de la llamada “ayuda al desarrollo”.

Antonio García (1977) escribió que Colombia es un país de castas. De movilidad social en Cali solo tengo noticia de la impuesta por “los señores de la droga” y sus testaferros que zandearon relaciones sociales congeladas, haciendo del delito vía privilegiada para generar riqueza, poder social y político. Nada semejante se había visto en Cali desde los años de la fiesta liberal. Con la diferencia de que en ese episodio el pueblo no llegó para quedarse, sino para hacer una revuelta y después largarse. Sin embargo, la remoción provocada por el narcotráfico solo trajo la ruina moral asociada al prestigio social del éxito económico a cualquier precio. Todo siguió igual o aun peor porque los nuevos ricos, como en la *Rebelión en la Granja* de Orwell, llegaron a los vecindarios de los altos estratos a imitar, cuanto pudieron, sus hábitos y actitudes.

### Predominio de los intereses privados

*La Carta de Atenas* (Le Corbusier, 1957 [1941]) atribuye el crecimiento caótico de la ciudad al dominio de los intereses privados sobre los asuntos colectivos, que no solo controlan los medios de producción (y por lo tanto el desarrollo de la industria), sino los recursos de la ciudad, principalmente el suelo urbano. De acuerdo con el Ciam<sup>9</sup>, la segunda causa determinante de la crisis urbana es la hegemonía de los intereses privados en el desarrollo de la ciudad, su control de los usos del suelo y, por ende, su influencia determinante en la estructura de la ciudad.

Del predominio que en Santiago de Cali tienen los intereses privados en el gobierno y planeación urbana, con notorio detrimento de los bienes públicos y vulneración de los derechos colectivos, dan cuenta varios estudios e investigaciones de arquitectos, urbanistas, sociólogos e historiadores: Gilberto Loaiza Cano afirma que “(...) Santiago de Cali sufrió una secularización violenta, un trastorno de valores y creencias que produjeron, en los últimos cuarenta años, un tipo de sociedad que le rinde tributo al enriquecimiento

---

9 *La Charte D'Athenes*, artículo 72.

rápido y a las prácticas del liberalismo económico extremo” (Loaiza Cano, 2012). En semejante perspectiva Nayibe Jiménez Pérez y Andrés Velásquez Restrepo (2012: 345) consideran que la historia urbana de Cali en la segunda mitad del siglo veinte revela el predominio de intereses particulares que sobreponen la rentabilidad del suelo al bienestar común, tendencia que se ha agudizado en los últimos veinte años merced a la mayor participación del sector privado en el diseño institucional.

En línea crítica Jacques Aprile-Gnisset (2012) resume la historia urbanística de Cali desde 1920 como un ejercicio tecnocrático para expandir el perímetro urbano en beneficio de los propietarios de predios rurales circundantes y abrir vías arterias “socialmente inútiles y costosas, pero individualmente beneficiosas”, merced a las “falacias de la Lonja y de Camacol” que llaman “progreso urbanístico” toda expansión horizontal kilométrica”. También en perspectiva crítica, Carlos Enrique Botero Restrepo (2012: 270) afirma que

los grandes negociantes de la construcción se han valido de la trampa ideológica del llamado déficit habitacional como pretexto para extender sin criterio urbano y de planificación el perímetro urbano a pesar de que Cali podría alojar el doble de la población que tenía en el Censo de 2005 sin extender un milímetro el perímetro vigente en el año 2000 y sin tener que incluir las 3.000 hectáreas que agregan las áreas de expansión aprobadas por el POT.

## Detrimento del patrimonio ambiental urbano

El sitio donde fue fundada Santiago de Cali debió ofrecer apreciables ventajas ambientales respecto al clima, la cercanía al río para garantizar la provisión de agua y la recreación, así como vientos vespertinos para morigerar el calor en el verano. Podría conjeturarse que sus fundadores se anticiparon al mandato sobre las condiciones físicas y ambientales que debían tenerse en cuenta en la fundación de poblados<sup>10</sup> que después fueron codificadas en las

---

<sup>10</sup> Edgar Vásquez cita un acápite de las ordenanzas de pobladores en su obra *Historia del desarrollo urbano de Cali*. Universidad del Valle. Cali. 1982, pp. 41, 42, relativo a

ordenanzas de pobladores establecidas para España en 1573 y adoptadas por las Leyes de Indias en 1680. De su localización física podría inferirse que Santiago de Cali tuvo una “unidad orgánica” con su entorno durante cuatro siglos hasta la década de 1920 en que experimentó un acelerado crecimiento demográfico, pasando de 45.525 habitantes en 1918 a 128.988 en tan solo diez años (1928)<sup>11</sup>. Crecimiento que, según la historiadora Elizabeth Patiño C. (2016), provocó un retroceso en las zonas verdes de la ciudad en virtud de su desafectación ordenada por acuerdos del Concejo municipal y su destinación a construcciones y proyectos urbanísticos.

Sin embargo, el aumento de la población en las décadas veinte y treinta no alteró el crecimiento orgánico que traía la ciudad, interrumpido desde los inicios de la década del cincuenta con sucesivas olas migratorias. Con una tasa anual promedio de aumento de la población cercana al 8% *la ciudad rompió sus límites, iniciando su expansión inorgánica en “parches” sueltos* (Aprile-Gnisset, 1990: 22) con “invasiones” en los cañones de los ríos Cali y Aguacatal, en galerías abandonadas de la minería artesanal de carbón y en las madre viejas y humedales del río Cauca, donde se consolidaron los barrios Terrón Colorado, Siloé y el Distrito de Aguablanca, respectivamente. La expansión urbana promovida con el desecamiento de los humedales (madre viejas, lagunas, pantanos) del río Cauca, su represamiento en la Salvajina<sup>12</sup>

---

las condiciones físicas que debían considerarse. El texto citado es un testimonio del saber ambiental o geomancia de la Corona española: “Ordenamos que habiéndose resuelto poblar alguna provincia o comarca de las que están a nuestra obediencia, o después descubrieren, tengan los pobladores consideración y advertencia a que el terreno sea saludable, reconociendo si se conservan en él hombres de mucha edad y mozos de buena complexión, disposición y color; si los animales y ganados son sanos y de competencia tamaño, y los frutos y mantenimientos, buenos y abundantes y de tierra a propósito para sembrar y coger: si se crían cosas ponzoñosas y nocivas; el cielo es de buena y feliz constelación, claro y benigno: el aire puro y suave sin impedimentos y alteraciones: el temple, sin exceso de calor o frío (y habiendo de declinar a una y otra calidad escojan el frío) (...)”.

11 *Gaceta Municipal*. 455. 15 de septiembre de 1929. Censo de Cali, noviembre de 1928.

12 Me he referido a los impactos sociales y ambientales de las represas en otros contextos, incluidos los judiciales y los tribunales éticos.

y la construcción del dique o Jarillón de 23 kilómetros, fue un ejercicio de ceguera moral y ecológica por parte de quienes, en su momento, lo presentaron como un encomiable ejemplo de progreso y de desarrollo<sup>13</sup>. El desconocimiento de los humedales como componentes del sistema hídrico en una cuenca hidrográfica, de sus diversas funciones ecológicas, especialmente de amortiguamiento y regulación de caudales tuvo, como queda dicho, un costo altísimo para la ciudad. Gravamen ambiental, financiero y social que persiste con riesgos y amenazas para los habitantes del sector (comunales 6, 7, 13, 14 y 21), acentuados por los eventos, cada vez más severos, de variabilidad climática en confluencia con el cambio climático.

El imaginario sobre los humedales como pantanos y de los ríos como alcantarillas de aguas servidas que por décadas gobernó la mentalidad de las élites y, valga decirlo, de los ciudadanos, condujo al envilecimiento del patrimonio natural más sobresaliente en la oferta ambiental de Santiago de Cali. En buena parte nuestros ríos son receptores, a guisa de cloaca máxima, de aguas servidas de origen doméstico e industrial (canal del “ferrocarril”); otros se han canalizado; y, en general, están despojados de la cobertura forestal en sus vegas y cuencas, invadidas sus franjas forestales protectoras y se encuentran agobiados por sedimentos.

La ceguera ecológica arruinó nuestra excepcional riqueza hídrica. En lugar de desecarlos y drenarlos, los humedales han debido conservarse, protegerse e incorporarse a la infraestructura verde de la ciudad como áreas multifuncionales para la recreación, la conservación de la biodiversidad urbana y la agricultura periurbana, siguiendo el ejemplo de otras ciudades del

---

13 Aprile-Gnisset (1990: 23) describe así estas ejecutorias: “Hacia 1950 alentada por las promisoras perspectivas del plano regulador de Wiener y Sert, se acentuó la rapiña sobre los potreros periféricos pantanosos y malsanos; en ella se asociaron unas diez familias hacenderas, solidarizadas por la Lonja que acababan de crear. Llegado el momento oportuno tuvieron la genial idea de llamar un experto norteamericano y enseguida, con el apoyo del coronel del año 46 vuelto general y dictador consiguieron una Corporación de Desarrollo regional que por medio de un impuesto especial inició sus labores saneando las tierras más insalubres del oriente de la ciudad, propiedades de sus más poderosos terratenientes, familias Garcés y Domínguez, Caicedo y tres o cuatro más”.

mundo: Rosario en Argentina; Montevideo en Uruguay; Zwolle en los Países Bajos y Shanghái en China.

El territorio municipal muestra un déficit considerable de área verde que ha sido inducido, entre otros factores, por la destrucción y mengua del arbolado urbano, especialmente en las aceras, la invasión de las áreas forestales protectoras de los cursos de agua, la proliferación de asentamientos o “pueblos jóvenes” en áreas de riesgo y, en fin, la densificación galopante en barrios de altos estratos sin correlato de área verde y espacio público. La situación es crítica respecto de la oferta de suelo público disponible para la siembra de árboles que permita reducir el déficit de coberturas verdes y, en consecuencia, mitigar altas temperaturas en las islas de calor.

La ciudad presenta índices muy bajos de espacio público efectivo, teniendo como indicador nacional el establecido por el decreto 1504 de 1998 de 15 metros cuadrados por habitante o el de la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>14</sup> de 9 m<sup>2</sup>/hab. El Documento técnico de soporte o DTS del plan de ordenamiento territorial (POT) 2014 registra un área total de 5'480.293 m<sup>2</sup> de espacio público efectivo (EPE), que representa una oferta de 2,4 m<sup>2</sup> de EPE por habitante a diciembre de 2012. Las comunas donde habita la población de menores ingresos, cuyas viviendas fueron fruto del *urbanismo espontáneo*<sup>15</sup>,

---

14 Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), debe haber 9 m<sup>2</sup>/hab de área verde por habitante como cantidad mínima. *Como superficie óptima* ha establecido entre 10 y 15 m<sup>2</sup> por habitante. En promedio una persona necesita cerca de veintidós árboles para respirar. Una hectárea de árboles plantados apenas abastece de oxígeno a dieciocho personas al día.

15 El 95% de las 13.250 hectáreas ocupadas por Cali se han construido sin injerencia profesional, fruto del urbanismo espontáneo, tan evidente en Terrón Colorado y sus barrios vecinos donde las casas crecen hacia el cielo con un nuevo piso cada año para darle cobijo a una familia extensa. Es decir, de espaldas a las normas urbanísticas. Como señala Álvaro Thomas, “Cali y en general las “ciudades” en Latinoamérica *acontecen* más rápido que las ideas que desde lo institucional pretenden teorizar, diseñar y gestionar sus procesos. Es decir, aquello que se norma en “planos”, acuerdos, leyes y en general desde textos legales o la coyuntura de campañas electorales, apenas rozaría la riqueza de un proceso que hace evolucionar el territorio habitable hacia una especie de sociedad net-formateada” (Thomas Mosquera, 2010).

como las 18 y 20 (Siloé), presentan los indicadores más bajos de espacio público y densidad arbórea: 4,1 árboles por hectárea y 0,17 metros cuadrados de espacio público efectivos por habitante. En contraste, las comunas 17 y 22, donde vive la población de estratos más altos, presentan los índices más elevados de espacio público efectivo de la ciudad: 8,58 m<sup>2</sup>/hab y 30,35 m<sup>2</sup>/hab, respectivamente.

De estos indicadores resulta que la localización de las islas de calor presenta una relación directa entre usos del suelo, bajos índices de espacio público efectivo, baja densidad arbórea y el proceso urbanístico originario. Las zonas marginales con limitado espacio público, morfología urbanística densa, calles estrechas, predios pequeños y baja densidad arbórea sufren los efectos de las islas de calor. Se observa una relación entre la estratificación y el proceso de urbanización, tejidos densos y la baja densidad arbórea y la dramática ausencia de espacio público. En efecto, el Distrito de Aguablanca (comunas 13, 14, 15 y 16) presenta *islas de calor* con las temperaturas más elevadas de la ciudad, entre 25 y 27 grados centígrados. También registra índices de espacio público efectivo inferior al promedio de la ciudad (2,43 metros cuadrados por habitante) y una densidad arbórea baja, de trece a quince árboles por hectárea<sup>16</sup>.

Del escenario descrito es dable concluir que el modelo de crecimiento o expansión urbana de Santiago de Cali fue completamente ajeno a la representación de la ciudad como un sistema activado por flujos de materia y energía, en buena parte provenientes de fuentes externas. Sin reconocimiento del metabolismo urbano la consecuencia no fue otra, como anota Margalef, que la clausura de las vías del retorno ecológico. Es decir, la producción de residuos, la contaminación a gran escala, el aumento *in crescendo* de su huella ecológica y el deterioro de su oferta natural, porque en la lógica “desarrollista” el crecimiento urbano implica reducción de la complejidad del entorno. Lo que en términos de cobertura vegetal equivale a reducir las áreas verdes, el arbolado y, por ende, la biodiversidad. Por añadidura, la urbanización ha

---

16 Documento técnico de soporte, DTS, del Plan de ordenamiento territorial de Cali, 2014.

degradado por sellamiento los suelos circunvecinos de óptima aptitud para la producción agrícola.

Como es usual en la dimensión paradójica que el país exhibe de abultada inflación legislativa con normas y regulaciones no implementadas, desde los albores del siglo veinte los habitantes de Cali materializaron en acuerdos municipales su interés por el arbolado urbano y las coberturas verdes, para cuyo establecimiento y cuidado crearon instituciones como la Junta de Ornato, la Superintendencia de Arborización, Parques y Bosques Públicos y la Inspección General Urbana, entre otras. Desde principios del siglo veinte la competencia sobre el arbolado y las coberturas verdes fue asignada a diferentes instancias administrativas y agencias. También hay evidencia de las apropiaciones que fueron aprobadas para su gestión.

Una de las externalidades más severas de la continua expansión del perímetro urbano en Santiago de Cali está asociada al transporte motorizado y, especialmente, al uso del carro privado. Su liderazgo en las transformaciones del paisaje urbano, amén de su influencia en la inequidad en los derechos de los ciudadanos a la movilidad y la accesibilidad, responden a la lógica para controlar el espacio público y orientar las dinámicas urbanas hacia la rentabilidad del suelo, en cuya aritmética no caben consideraciones sobre memoria urbana o historia arquitectónica de la ciudad. La ciudad exhibe el predominio del automotor privado (carro y moto) sobre los medios no motorizados y todo parece indicar que lo seguirá estando en el inmediato futuro.

Es bien sabido que el transporte motorizado es el “núcleo duro” de la crisis ambiental, como afirma Antonio Estevan (1994). Ninguna otra actividad humana genera impactos tan graves como lo hace el transporte motorizado, comprometido con la generación de gases de efecto invernadero, contaminación atmosférica, ruido, degradación del paisaje y liderazgo, como queda dicho, de la expansión urbana asociada a la urbanización del suelo. Es responsable del incremento de los riesgos en la movilidad, la ruptura de la multifuncionalidad del espacio público, la reducción de la comunicación vecinal, la transformación de las calles en vías de paso, el envejecimiento de

vecindarios y, en fin, la pérdida de autonomía de los grupos sociales más débiles (Borrero Navia, 2008: 32-49).

Representa una matriz de violencia e inequidad para los actores más vulnerables del tráfico, tanto por su victimización en los accidentes como en otras expresiones no menos violentas, tales como la preferencia concedida a los automotores en los intervalos del semáforo, la conversión de aceras en parqueaderos o su reducción, en el mejor de los casos, su fragmentación y discontinuidad, la paupérrima señalización para los peatones, amén de otros privilegios para la movilidad motorizada que, *de facto* y *de iure*, discriminan a peatones y ciclistas.

### Temas fundamentales del debate

Los cuatro temas propuestos<sup>17</sup> para el debate nos remiten directamente a los objetivos de las políticas públicas adoptadas por el Estado colombiano en materia económica, social, ambiental, ética y política. En este sentido el debate parece convocarnos a una reflexión sobre el encuentro o desencuentro, distancia o cercanía que exhibe el país del ideario consagrado en la carta política para garantizar a sus habitantes *la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo*. Una reflexión que, por supuesto, excede las fronteras del debate propuesto sobre la ciudad en la perspectiva de su sostenibilidad y resiliencia.

En el abordaje de estos temas encuentro coincidencia con los objetivos consagrados en la Nueva agenda urbana<sup>18</sup> para alcanzar

---

**17** 1) Superar la segregación en todas sus formas y erradicar la pobreza; 2) mitigación y adaptación al cambio y variabilidad climáticos y recuperar, proteger y conservar la infraestructura biofísica; 3) gobernar las regiones y áreas metropolitanas y mejorar las interrelaciones rurales y urbanas; 4) enfrentar la corrupción en todas sus formas.

**18** La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva agenda urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016.

una ciudad para *que* todos, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, *puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles*, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos<sup>19</sup>.

Militando en este ideario ciudadanos y gobiernos deben conjugar dinámicas ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas para consolidar la ciudad sostenible, resiliente, justa y democrática. En ese itinerario, que exige conciliar tendencias e intereses, a veces en conflicto, van de la mano el ejercicio de justicia para superar la segregación y erradicar la pobreza; la adopción de políticas y medidas para enfrentar el cambio y la variabilidad climáticos, cuidar la infraestructura biofísica, proteger y conservar el patrimonio ambiental; y, finalmente, el desafío a la imaginación política para consolidar un buen gobierno fundado en decisiones democráticas, una vigorosa ética pública y seguridad jurídica.

1. De esfuerzos por erradicar la segregación tengo noticia del intento llevado a cabo, por vía del diseño urbano, en Brasilia, la capital soñada por

---

19 En esas ciudades sus gobiernos y ciudadanos:

*Cumplen la función social y ecológica de la tierra.*

*Alientan la participación; promueven la colaboración cívica; generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes; otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que creen las condiciones adecuadas para las familias.*

*Logran la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas, asegurando la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones.*

*Afrontan los desafíos y aprovechan las oportunidades de un crecimiento económico inclusivo y sostenible, presente y futuro, sacando los mejores frutos de la urbanización en aras de la transformación estructural.*

*Protegen, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y la diversidad biológica, reducen al mínimo su impacto ambiental, y transitan hacia la adopción de modalidades de consumo y producción sostenibles.*

el visionario João Bosco que diseñó Lucio Costa para crear un orden social a imagen y semejanza del diseño urbano, donde sus habitantes adoptarían idénticos valores a aquellos que le inspiraron para erradicar la segregación social de la ciudad<sup>20</sup>. Brasilia fue concebida como crisol de una nueva sociedad, antítesis de la estratificación social reinante en todas las ciudades del Brasil, donde sus habitantes adoptarían los valores que su arquitectura encarnaba para asumir comportamientos que acabaran con las desigualdades estructurales debidas a diferencias de clase, raza, empleo, riqueza y familia.

James Holston (1989: 24, 25) registra que el proyecto fracasó. Los brasilienses reincidieron en la segregación y estratificaciones que el diseño arquitectónico había intentado negar. Encontrando intolerable una vida en común con gentes de clases inferiores, la élite se asoció en clubes privados organizados de acuerdo con los criterios de exclusividad antitéticos a los propósitos utópicos de la organización residencial de Brasilia. Como les estaba prohibido cambiar las fachadas de los bloques de apartamentos, muchos burócratas de alto rango se trasladaron a casas construidas –a menudo con considerable ostentación– en una variedad de estilos históricos y con fachadas muy elaboradas que negaban la estética modernista, pero en cambio expresaban con elocuencia el estatus, riqueza y personalidad de sus residentes.

La batalla para sobreponernos de la segregación enraizada en profundas desigualdades sociales y económicas, la intolerancia o la hostilidad contra la disidencia y la alteridad, debe ser ajena al candor propio de escaramuzas libradas a la zaga de paraísos donde la sociedad sería redimida para siempre de miserias, conflictos y vicisitudes. No tenemos salvación como dice Edgar Morin (1993), pero tenemos esta tierra. Una vez despojada de ropajes ideológicos la segregación debe interpretarse en su justo alcance, como una grave

---

20 “Los bloques de apartamentos de la supercuadra (la unidad residencial básica de la ciudad) son todos iguales: la misma fachada, la misma altura, los mismos servicios, todos construidos con el mismo material sobre columnas, todos provistos de garajes –para prevenir la odiosa diferenciación de las clases sociales; esto es, buscando que todas las familias compartan la misma vida juntas, tanto la del alto funcionario público como la del medio y bajo rango”.

disfunción en los instrumentos para garantizar a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos y, en particular, de su *derecho a la ciudad*<sup>21</sup>.

El panorama contemporáneo no es el más halagüeño para garantizar ese derecho. Borja (2012: 33) afirma que la segregación social en el espacio urbano nunca había sido tan grande. La desigualdad, que suele ir pareja con la segregación, está creciendo en todas partes,

lo cual significa que los ricos, y especialmente los muy ricos, son cada vez más ricos, mientras que los pobres, y especialmente los muy pobres, son cada vez más pobres (...). Además, los ricos se están enriqueciendo solo *porque* son ricos. Y los pobres solo se empobrecen *porque* son pobres (Bauman, 2014: 22)<sup>22</sup>.

Como en otras ciudades, Santiago de Cali ha sido recolonizada por tribus de excluidos y legiones de desplazados que están librando verdaderas batallas por su *derecho a la ciudad*<sup>23</sup>, entendido como derecho al agua potable,

- 
- 21 Formulado originalmente por Henri Lefebvre en 1960 y cabildeado por la Coalición Hábitat International que redactó el primer borrador de Carta mundial por el derecho a la ciudad. Asumiendo el desafío para construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, con fundamento en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural, distintos colectivos han reformulado esta Carta mundial por el derecho a la ciudad.
- 22 En la primera página del libro, Bauman cita estas cifras de la Universidad de las Naciones Unidas: “en el año 2000 el 1 por ciento más rico de la población poseía el 40 por ciento de los activos globales, y el 10 por ciento más rico de la población poseía el 85 por ciento del total de la riqueza mundial. La mitad más pobre de la población adulta mundial poseía por su parte el 1 por ciento de la riqueza global”.
- 23 El derecho a la ciudad es definido como el derecho al acceso equitativo a la oferta ambiental, cultural y económica de las ciudades, en el marco de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo del habitante urbano, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que le confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar un adecuado nivel de vida. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

la energía eléctrica, la salud, ingreso y vivienda que les garantice una vida digna, lo mismo que acceso a la educación y la información. ¿En qué medida estas legiones de excluidos nos están mostrando cómo “*hacer justicia a lo heterogéneo*” con todas sus mañas para sobrevivir, con sus provocativos esguinces para burlar los embates de la adversidad y, en fin, con sus gramáticas subversivas? ¿Acaso estas tribus están configurando nuevos movimientos sociales que al estimular dinámicas inusitadas de reinención urbana de carambola podrían redefinir el ejercicio de lo *político* requerido para gobernar la complejidad urbana en perspectiva radicalmente democrática que supere los vicios premodernos del clientelismo, el enchufismo y las corruptelas de mayor y menor cuantía?

Estos actores subalternos han pasado al primer plano haciendo tambalear paradigmas de urbanismo que, desde el Renacimiento, pasando por Geddes hasta llegar a Le Corbusier, acolitaron ejercicios tecnocráticos de intervención en el tejido urbano. La presencia de legiones de excluidos ha cambiado a la ciudad para siempre. Rebelada contra su condición de cuerpo inerte ante el cuchillo jerárquico de planificadores y tecnócratas, porque “buena parte de la existencia social escapa al orden de la racionalidad instrumental”<sup>24</sup>, ahora quiere pensarse desde el imaginario de las tribus proscritas como un territorio radicalmente democrático; ingeniosa para reinventar sus instituciones, allanar las necesidades de su gente y, especialmente, muy recia exigiendo a los ciudadanos el cumplimiento de su responsabilidad cívica porque puede ofrecerles a cambio seguridad jurídica en sus derechos.

Santiago de Cali debe construir ciudadanía para afrontar los desafíos ambientales, sociales y políticos de la vida urbana en el siglo veintiuno. Es un proyecto que requiere la alfabetización ecológica y política de sus habitantes en espacios cada vez más activos de participación y diálogo. En esa dirección

---

24 “La duplicidad, la astucia, el querer-vivir (...), se expresan a través de una multiplicidad de rituales, de situaciones, de gestualidad y de experiencias que delimitan un espacio de libertad. La cotidianidad se funda en una serie de libertades intersticiales y relativas” (Maffesoli, 1990: 54).

debe reconocer que la ciudad experimenta nuevas formas de comunicación no territoriales y su devenir como *polis* no está subordinado a la concurrencia de los ciudadanos a sus espacios simbólicos. Si bien el encuentro *intuitu personae* es insustituible y el diálogo cara a cara irremplazable, es necesario reconocer que las redes electrónicas han abierto espacios de comunicación entre los ciudadanos sin precedentes, local y globalmente. Para participar activamente en la vida pública o acceder a información pueden hacerlo desde el medio electrónico a su alcance sin concurrir a la plaza, al mercado o al café donde sus contertulios hacen cábalas políticas.

Es probable que las esquinas, los parques, las plazas y, en general, los espacios simbólicos del territorio urbano hayan perdido su fuerza como aglutinantes privilegiados del tejido social en la ciudad. Martín-Barbero (1996: 45-68) piensa que las nuevas tribus urbanas son convocadas por lógicas inherentes al género y la edad, los repertorios estéticos y los gustos sexuales, los estilos de vida y las vivencias religiosas.

Basadas en implicaciones emocionales, en compromisos precarios y en localizaciones sucesivas, las tribus se entrelazan en redes que van del feminismo a la ecología, pasando por bandas juveniles, sectas orientales, agrupaciones deportivas, clubes de lectores, fans de cantantes o asociaciones de televidentes (Martín-Barbero, 1996: 45-68).

Sin embargo, a fin de mantener activa la vocación de encuentro y diálogo entre sus habitantes, la *ciudad orgánica* recrea continuamente sus espacios públicos como territorios del arte, la política, el juego y la vida<sup>25</sup>; al tiempo

---

25 En la Nueva agenda urbana los Estados se comprometieron “a promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, *incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud humana y el bienestar, el intercambio económico, y la expresión cultural y el diálogo entre una amplia diversidad de pueblos y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social*”.

que estimula la comunicación en vivo en sus calles y plazas, recuperándoles para la conversación<sup>26</sup>, los paseos, las caminatas y el juego, deberá propiciar comunicación virtual en autopistas cibernéticas con terminales en todos los hogares, parques y plazas públicas. Sea en una plaza o desde una conexión con las redes, el habitante urbano prohija cada día una representación de la ciudad que habita. La suya, como la de sus conciudadanos, no solo orbita en el imaginario individual y colectivo, sino que se materializa en las fuerzas y tensiones que moldean la ciudad como argamasa societaria, territorio, encrucijada de culturas, escenario privilegiado de utopías y distopías, mitos, ideologías, arte o poesía.

2. La ciudad es epítome excepcional de la relación naturaleza-cultura. La medida en que esta relación es trabada como una verdadera alianza entre sus ambientes naturales y los construidos determina cuán próxima o lejana se encuentra una ciudad de su sostenibilidad y resiliencia como sistema biofísico y cultural. La alianza se alienta con el equilibrio entre las demandas de sus habitantes y su estructura ecológica u oferta ambiental. En esa dirección evita el crecimiento desbordado que, por regla general, agudiza la fragmentación urbana, la incomunicación entre sus habitantes y la falta de participación en las decisiones de interés colectivo; y retrasa el incremento entrópico frenando la expansión urbana que exceda un crecimiento vegetativo u orgánico.

Berman (1991: 128) afirma que “el signo distintivo del urbanismo del siglo XIX fue el bulevar, un medio para reunir materiales y fuerzas humanas explosivas”. En contravía de esas poderosas fuerzas centrípetas, el urbanismo del siglo veinte entronizó a “la autopista, un medio para separarlas”. En lo corrido de la última década me he preguntado varias veces ¿cuál será el signo del urbanismo en el siglo veintiuno? Creo que el corredor ambiental (infraestructuras verdes), para unir lo que ha sido separado, sanar las heridas infringidas por un urbanismo de cuchillo, curar edificaciones y casas enfer-

---

**26** El director de urbanismo de la City de Londres decía que el equipamiento más importante de una ciudad era el café o el bar, donde personas de todo tipo se encuentran, conversan e intercambian información y cotilleos.

mas como predicaba Hunderwasser y, en fin, restablecer la alianza entre la naturaleza y la cultura.

¿Cómo enfrentar en la ciudad los desafíos ambientales, éticos y sociales? La respuesta, quizá la única, es avanzar hacia la resiliencia, la justicia y la sostenibilidad. En ese itinerario Santiago de Cali debe comprometerse en una gran empresa ambiental reorientando radicalmente su “plan de desarrollo” en tres ejes fundamentales:

- ♦ Cuidado y protección de sus cuencas hidrográficas. Tarea que comprende su reforestación a gran escala, la recuperación de franjas protectoras, playas y riberas y la descontaminación de sus aguas. Las cuencas hidrográficas, plenamente recuperadas y vitales, deben gobernar el ordenamiento del territorio municipal y su itinerario hacia la sostenibilidad y resiliencia.
- ♦ Democratización de la movilidad<sup>27</sup> y pacificación del tráfico, creando proximidad o cercanía: “*el acceso y no el movimiento es el verdadero objetivo del transporte*” (Sachs, 1992).
- ♦ Reconfiguración del tejido urbano con infraestructuras verdes en corredores ambientales, alamedas, parques, bosques, jardines y, especialmente, en proyectos de agricultura urbana y periurbana<sup>28</sup> para consolidar la resiliencia ambiental, económica y social. Esta tarea demandará operaciones de profunda y delicada cirugía en un territorio agobiado por superficies duras e islas de calor.

---

**27** Debemos celebrar las recientes intervenciones de la administración municipal para establecer ciclocarriles. Igualmente, el Plan de movilidad sostenible adoptado mediante decreto 411.0.20.0615 de 2018 y actualizado por decreto 4112.010.20.032 del 28-05-2019.

**28** Para lograr la inclusión social y la erradicación de la pobreza en las ciudades, en la Nueva agenda urbana los estados se comprometen a: Promover *la coordinación de políticas sostenibles de seguridad alimentaria y agricultura en las zonas urbanas, periurbanas y rurales*, a fin de facilitar la producción, el almacenamiento, el transporte y la comercialización de alimentos a los consumidores en formas adecuadas y asequibles y así reducir las pérdidas de alimentos y prevenir y reutilizar los residuos de comida (artículo 123).

La inversión ambiental es la más productiva y rentable. Reditúa por partida triple: incrementa y valoriza los bienes del patrimonio natural, mejora la calidad de vida del habitante urbano con aire más puro, agua en mayor cantidad y calidad, más arbolado y coberturas verdes, más y mejor espacio público; reduce los enormes costos y externalidades inducidos por la contaminación, la congestión del tráfico y la escasez de alimentos y agua; genera empleos y trabajo creativo para todos los oficios y profesiones.

La creación de proximidad no es simplemente un conjunto de técnicas de localización cercana de los lugares del trabajo, el estudio o la recreación. *Es, sobre todo, un criterio rector de la conducta individual en la vida urbana, aplicable en la orientación de las relaciones sociales en diversos ámbitos.* Exige avanzar hacia sociedades adaptadas a su entorno ambiental, diestras en la satisfacción de sus necesidades a partir de los recursos locales y el máximo disfrute de lo cercano. Descarta la organización de la geografía política que concentre el poder en las instituciones de mayor rango territorial. E impone la revisión radical de las instituciones, la distribución territorial del poder político y los grados de autonomía y soberanía atribuibles a las localidades<sup>29</sup>.

3. ¿Cuál modelo de organización política nos ofrece el mejor gobierno para la ciudad? La reflexión sobre esta pregunta podría estimular un renacimiento de la imaginación política que tanto necesitamos para avanzar hacia “una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales” (Moufle, 1999: 187), profundamente distanciados por sus respectivas visiones políticas, filosóficas o morales, y, sin embargo, respetuosos de un código de reglas básicas

---

**29** La ley 1933 de 2018 categoriza al municipio Santiago de Cali como Distrito Especial. La Alcaldía ya presentó el proyecto de acuerdo al Concejo municipal. Sin embargo, hay propuestas alternativas y también críticas. De estas últimas remito a la Declaración suscrita por profesores del Departamento de Geografía de la Universidad del Valle el 17 de junio de 2019. Comparto el rechazo de los profesores a una decisión que no responde al espíritu y dinámica de una verdadera negociación colectiva con participación efectiva de los ciudadanos. En lugar de optar por un pupitrazo para aprobar el Acuerdo, la ciudad debería tomar el camino de la reflexión y el debate amplio.

de convivencia y tolerancia. Quizá la imaginación política renazca cuando la ciudad se comprometa, con todos los recursos a su alcance, en la construcción de ciudadanía, alfabetizando a sus habitantes en el ejercicio directo de la política que les permita conocer plenamente sus derechos y ejercerlos participando en las decisiones de interés colectivo, local o regional.

Para sobreponernos del justificado desencanto con la democracia representativa tenemos a mano los ámbitos locales y directos, donde los ciudadanos aprenden a cumplir sus responsabilidades cívicas participando en cabildos o asambleas investidos de autonomía para decidir e implementar las iniciativas adoptadas en su seno. En esta dirección deberíamos apuntar a *sociedades fundadas en el respeto a la soberanía y dignidad de la persona humana, la responsabilidad ambiental y el ejercicio de la democracia directa “cara a cara” para la toma de decisiones; establecida de acuerdo con el ideal de “organización espontánea”: los vínculos personales, las relaciones de trabajo creativo, los grupos de afinidad, los cabildos comunales y vecinales*. Sin embargo, este ideal nos impone reconocer que la ciudad de hoy es una ciudad-región de centralidades confusas, de arquitecturas diversas y arbitrarias, donde predominan los no-lugares (Auge, 2009) y resultan escasos los lugares proveedores de sentido (Borja, 2012).

El mejor gobierno es el autogobierno. Es, por ende, el mejor remedio para el desgobierno. El agujero negro de sucesivos malos gobiernos, unos peores que otros, solo logra sortearlo la autorregulación de las personas que despliegan su robusto yo moral en una vigorosa ética pública. El autogobierno no es extraño al ser humano. Lejos de ello, es consubstancial a nuestra inserción en la lógica del deber ser, como quien dice, en las reglas fundantes de la cultura. En su dimensión política la autorregulación es un sistema de convivialidad fundado en el cumplimiento de las reglas y/o disciplinas de la propia existencia, lo mismo que los mandatos normativos adoptados por el grupo, la comunidad, la organización o la sociedad, aceptados voluntaria y libremente. La autorregulación puede inducir un consenso efectivo en torno a los valores y reglas colectivos, entrelazando las interacciones sociales con los deseos y aspiraciones individuales en una misma madeja regulatoria, de

manera que pueda prescindirse, en cuanto sea posible, de dispositivos de control externos a la voluntad de las personas. De estos últimos me refiero a los costosos dispositivos de control coercitivo desplegados por el Estado que, lejos de corregir peligrosas desviaciones, conducen al incremento entrópico en el cuerpo social. Y cuando el autogobierno falla porque flaquea o cae en intolerables desviaciones, el mejor remedio es el buen Gobierno.

## Conclusión

No es lo urbano como forma privilegiada de la existencia humana lo que se encuentra en crisis, sino los modos como se han establecido ciudades y asentamientos envileciendo la relación humana con la naturaleza hasta erosionar la base biofísica de las culturas. En crisis está la ideología del “desarrollo” como expansión y crecimiento, la tecnología de la “cloaca máxima” de los romanos para reunir y canalizar las aguas servidas y pervertir con ellas al río más próximo; está en crisis una relación con las basuras como si estuviéramos barriéndolas bajo la alfombra; y, en fin, la hegemonía de los vehículos motorizados en la movilidad urbana. Para sobreponernos a estas crisis simultáneas tenemos, además del buen gobierno, que cambiar algunos hábitos en la rutina diaria. *Caminar más, montar en bicicleta, conducir menos de lo indispensable –el mejor sitio para el carro es el garaje– ver menos televisión y conversar más. Comprar menos basura para no producir tanta. Conversar con los vecinos los acontecimientos, necesidades y problemas de nuestro barrio y con habitantes de otros barrios los suyos y los de la ciudad. Es cierto que los excesos de la modernidad cortaron muchos hilos de la intrincada madeja que ata la ciudad a la biosfera. Sin embargo, la ciudad sigue siendo, como lo fue siempre, encrucijada de naturaleza y cultura* (Borrero, 1990-2019).

El Acuerdo de paz suscrito en 2016 es, sobre todo, un compromiso por la justicia. No solo para la que impone castigos o resuelve diferencias en los tribunales, sino para la Justicia con mayúscula, aquella que debe gobernar las relaciones humanas en todas sus dimensiones. El conflicto que ha malogrado nuestras vidas por más de cincuenta años tiene sus raíces en la más obscena injusticia. Colombia es uno de los países del mundo que presenta mayor

desigualdad social, especialmente en el acceso a la tierra<sup>30</sup>. Además de ser la causa estructural más sobresaliente del conflicto interno y, por consiguiente, uno de los retos del Acuerdo de paz, esta inequidad es una de las fuerzas motrices de la deforestación y del cambio climático en el país.

Según el Ministerio del Ambiente<sup>31</sup> la estructura de la tenencia de la tierra, en particular en las zonas más biodiversas del país, ha sido un obstáculo al proceso de apropiación local de la población que garantice conciliar las prácticas económicas con la conservación de los recursos de la biodiversidad. La falta de una política de reforma agraria efectiva ha llevado a la utilización de las reservas forestales para cubrir las demandas de tierra, lo cual ha resultado en la sustracción de 20% de las reservas forestales creadas por ley 2 de 1959 con fines de colonización. La alta concentración de la propiedad de la tierra tiene una relación directa con el predominio de la ganadería extensiva, actividad que contribuye al 15% de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En el ámbito urbano una ciudad justa es el instrumento de la paz estable y duradera que queremos.

---

30 Según Oxfam (2017), Colombia es el país con mayor concentración de la propiedad de la tierra en América Latina. El 1% de las explotaciones más grandes concentran el 81% del total de la tierra, por encima del 52% promedio de la región. Los pequeños propietarios representan el 68 por ciento de los predios, pero tienen sólo el 3,14 por ciento de la superficie catastral. El 78,31 por ciento de los propietarios poseedores de parcelas agrícolas en Colombia son microfundistas, es decir, son campesinos que no alcanzan a tener ni siquiera una UAF o unidad agrícola familiar. El índice Gini de concentración de la propiedad pasó de 0,86 en 1960 a 0,89 en 2014; un mayor valor representa una mayor desigualdad.

31 Minambiente. Política nacional de biodiversidad, sin fecha. <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=991&conID=7292>.

## Referencias

- APRILE-GNISET, JACQUES JEAN. 2012. “Cuatro pistas para un estudio del espacio urbano caleño”. En *Historia de Cali siglo XX*. Tomo I. *Espacio urbano*. Grupo de investigación Nación/Cultura/Memoria. Universidad del Valle. Cali.
- , 1990. “¿Quién planifica la ciudad?”. En *Comunidad y democracia*. Ceis, Prosedemos, Círculo Bernardo Jaramillo, Foro por Colombia, Escuela Simón Bolívar. Cali.
- AUGE, MARC. 2009. *Los no lugares: espacios del anonimato*. Gedisa.
- BAUMAN, ZYGMUNT. 2014. *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?* Paidós. Barcelona.
- BERMAN, MARSHALL. 1981. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Siglo XXI. Bogotá.
- BORJA, JORDI. 2012. “Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual”. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona. Barcelona.
- BORRERO NAVIA, JOSÉ M. 2010. “Boicot general y desobediencia civil. A propósito del acto legislativo 02 del 2009 que reforma el artículo 49 de la Constitución nacional”. *Número*. 64. Bogotá. Abril-junio. [www.revistanumero.com](http://www.revistanumero.com)
- , 2008. “Calles, ríos y bicicletas. Resignificación del centro de Cali”. En *Estéticas de la habitabilidad*. Memorias del 8º simposio Pensar a Cali. Noviembre 1º del 2007. Facultad de Artes Escénicas, Bellas Artes, Cali, febrero.
- , 2002. *Imaginación abolicionista. Ensayos de ecología política*. PNUMA-Cela. México, Cali.
- BOTERO RESTREPO, CARLOS ENRIQUE. 2012. “El espacio público en la configuración urbana de Cali en el siglo XX”. En *Historia de Cali siglo XX*. Tomo I. *Espacio urbano*. Grupo de investigación Nación/Cultura/Memoria. Universidad del Valle. Cali.

- DEAR, M. 2002. *From Chicago to Los Angeles*. Sage Publications.
- ESTEVAN E., ANTONIO. 1994. “Contra transporte, cercanía”. *Archipiélago*. 18-19. Editorial Archipiélago. Barcelona.
- GARCIA NOSSA, ANTONIO. 1977 (1959). “Colombia, esquema de una república señorial”. *Cuadernos Americanos*. México. (Cruz del Sur. Bogotá. 1977).
- HANCOCK, GRAHAM. 1989. *Lords of poverty*. The Atlantic Monthly Press. New York.
- HARDOY, JORGE. 1993. “Teoría y práctica de la planeación urbana en Europa, 1850-1930: su transferencia a América Latina”. En *Rethinking The Latin American City*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore y Londres.
- HOLSTON, JAMES. 1989. *The modernist city. An anthropological critique of Brasilia*. The University of Chicago Press.
- JIMÉNEZ PÉREZ, NAYIBE Y ANDRÉS VELÁSQUEZ RESTREPO. 2012. “Distribución del suelo y construcción de riesgos en Cali durante la segunda mitad del siglo XX”. En *Historia de Cali siglo XX*. Tomo I. *Espacio urbano*. Grupo de investigación Nación/Cultura/Memoria, Programa de Publicaciones Facultad de Humanidades. Universidad del Valle. Cali.
- LE CORBUSIER, CHARLES EDOUARD J. 1957. *La Charte d’Athenes* (1941). Édition de Minuit. París.
- LOAIZA CANO, GILBERTO. 2012. *Historia de Cali siglo XX*. Tomo I. *Espacio urbano*. Grupo de investigación Nación/Cultura/Memoria, Programa de Publicaciones Facultad de Humanidades. Universidad del Valle. Cali.
- MAFFESOLI, MICHAEL. 1990. *El tiempo de las tribus*. Icaria. Barcelona.
- MARTÍN-BARBERO, JESÚS. 1996. “Comunicación y ciudad: sensibilidades, paradigmas, escenarios”. En *Pensar la ciudad*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- MORIN, EDGAR Y ANNE BRIGITTE KERN. 1993. *Tierra patria*. Editorial Nueva Visión. Buenos Aires.
- MOUFLE, CHANTAL. 1999. *El retorno de lo político*. Paidós Ibérica. Buenos Aires.
- MUMFORD, LEWIS. 1982. “La utopía, la ciudad y la máquina”. En Frank E. Manuel (comp.). *Utopías y pensamiento utópico*. Espasa-Calpe. Madrid.

- ORWELL, GEORGE. 1945. *Rebelión en la Granja*.
- OSPINA, WILLIAM. 2002. *Cali entre el sueño y la pesadilla*.
- PATIÑO C., ELIZABETH. 2016. "Historia ambiental de las coberturas vegetales urbanas de la ciudad de Cali". En Informe final para el estudio sobre silvicultura urbana en Cali. Universidad Autónoma, Dagma. Cali.
- RAMONET, IGNACIO. 1997. *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*. Editorial Debate. Barcelona.
- SACHS, WOLFGANG. 1992. *For love of the automobile: Looking back into the history of our desires*. University of California Press. Berkeley, California.
- THOMAS MOSQUERA, ÁLVARO. 2010. "La ciudad: del papel a la virtualización de la esperanza, Cali". En *Desconcierto*. XII encuentro de confraternidad, Asociación Colombiana de Medicina Interna-ACMI, Sociedad Colombiana de Cardiología-SCC, Sanofi-Synthelabo. Cali.
- URREA GIRALDO, FERNANDO. 2012. "Transformaciones sociodemográficas y grupos socio-raciales en Cali, siglo XX e inicios del siglo XXI". En *Historia de Cali siglo XX*. Tomo I. *Espacio urbano*. Grupo de investigación Nación/Cultura/Memoria, Programa de Publicaciones Facultad de Humanidades. Universidad del Valle. Cali.
- VÁSQUEZ, EDGAR. 1982. *Historia del desarrollo urbano de Cali*. Universidad del Valle. Cali.
- . 1980. En *Historia y espacio. Revista de Estudios Históricos Regionales*. 5. Departamento de Historia, Universidad del Valle. Abril-junio.
- WHITE, MORTON G. Y LUCIA. 1993. "The American Intellectual Versus the American City". En *Rethinking the Latin American City*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore y Londres

## ESTADO Y COMUNIDADES: UNA VISIÓN DESDE CALI

Francia Helena Márquez Mina

**A**gradezco a los organizadores de este foro su invitación a dialogar acerca de qué hacer, qué hacemos como humanidad frente a la situación de crisis ambiental que hoy tenemos. Aun cuando fui invitada a hablar de racismo en la ciudad de Cali, no me voy a circunscribir solo a hablar de eso, voy a hablar también de lo que creo necesario decir.

Como ustedes saben, Cali es la segunda ciudad con población afrodescendiente más grande de América Latina después de Salvador de Bahía en Brasil: aquí, 26,2% de la población es afrodescendiente. La ciudad está organizada geográficamente en términos raciales. Si damos una mirada, aquí la gente negra o la gente racializada está en el oriente de Cali, que se ha llamado Aguablanca; ahí está la gente racializada y esos lugares aquí se definen como lugares peligrosos, como lugares marginados; son definidos como lugares habitados por gente incivilizada, como lugares habitados por gente ignorante, como habitados por gente ladrona y todo lo que la sociedad califique de nosotros. Al mismo tiempo, dentro de la misma ciudad hay otros lugares que son zonas de privilegio, que geográficamente también se han definido para la gente que se considera a sí misma no siendo nada de lo que he dicho antes.

Y eso de alguna manera es el racismo, el racismo estructural, por cuanto a esos lugares se les lleva represión física, la violencia se expresa en esos lugares en donde se ponen los muertos en la ciudad de Cali, ahí es donde los jóvenes son asesinados, y son los jóvenes negros. Allá se llevan las armas y se dice que ellos se matan entre sí, lo cual no es tan cierto, porque la gente

negra en el distrito de Aguablanca no fabrica armas, las armas las fabrica una gente blanca que tiene empresas y economías basadas en la reproducción de la muerte. Pienso entonces que sí podemos hablar de racismo en Cali, que también se define en el trabajo y en qué clase de trabajo se tiene. Así entonces, la gente de la zona marginal, excluida y racializada es golpeada. Está en un lugar del que viene la fuerza de trabajo; de ahí sale la gente que desarrolla esta ciudad, que pone su fuerza física para desarrollarla, y a esa gente se le ofrecen ciertos trabajos. Entonces, las mujeres negras del oriente de Cali solo servimos para trabajar en casas de familia, para lavar calzones, y los hombres negros del oriente de Cali solo sirven para trabajar en construcción, así es como esta ciudad nos ha pensado.

Y esos lugares se muestran también como lugares ambientalmente frágiles, con lo que en cierta medida estoy de acuerdo, aun cuando con ese argumento hoy se está expulsando a la gente que vive en ese lugar. Actualmente se dice que el problema de Cali es el jarillón, porque se teme que el río Cauca vuelva a coger su cauce natural; pero antes de la construcción de esta ciudad el Cauca tenía su forma y la gente andaba, vivía y convivía con el río. Ahora bien, ¿qué hizo que la gente llegara a ese lugar? Pues la expropiación y la expulsión de la gente negra de otros lugares, otros lugares que han sido promovidos para impulsar el desarrollo del país. La gente negra que llegó al jarillón de Cali era la que vivía en el norte del Cauca, y las tierras del norte del Cauca se las quitaron a esa gente para sembrar caña.

Entonces quien mandó a la gente a vivir a ese lugar que hoy se considera un lugar de riesgo para la ciudad, no fue la misma gente que quiso llegar, fue el proyecto político de desarrollo, fue la política de la muerte, basada en la economía que se ha impulsado aquí, una economía que termina siendo de unos pocos a costa del sufrimiento y el detrimento de los derechos de muchos. Estas situaciones tienen por consiguiente unas causas que las han generado, y el problema no se resuelve ahora mandándole a la gente la fuerza pública y la represión para que salga de ahí, se resuelve con hacer un análisis, con hacer una nueva planificación, en la que el racismo no sea la herramienta utilizada para seguir excluyendo y seguir violentando a la gente.

Enmarco lo anterior en una teoría de David Theo Goldberg que habla del estado racial y expresa cómo el papel del Estado es el de reproducir el racismo mediante sus acciones, en la política, en la ley, usando la violencia, la coerción, la expropiación, etcétera, etcétera. Veamos ahora cómo se ha venido gestando esa situación no solo en Cali, sino en todos lados: cuando estudiaba derecho me dijeron que el Estado es el territorio nacional y que ese territorio tiene un territorio marítimo, uno terrestre y uno aéreo. Y yo me decía, pero quién define el uso de ese territorio es la gente que tiene privilegios raciales. Cuando deciden que nosotros, la gente negra que habitamos La Toma, tenemos que salir de ese territorio, es por cuanto hay que avanzar con la minería a gran escala, y como la minería es de interés general, eso no lo definimos nosotros, eso lo definió la gente que ha estado en el gobierno nacional y departamental, la gente que ha estado en el poder del Estado.

Y esa gente no es negra, no es indígena, no es gente mestiza empobrecida, esa es una clase dominante que ha usado lo de la blanquitud para mantenerse en el poder dominante. Me dijeron también que el Estado está compuesto por las personas, por una población, y uno dice quiénes somos la población. Pues somos todos, sin embargo, a todos no se nos trata igual, al contrario, se siguen políticas, se usa toda la maquinaria del Estado para tratar de manera diferencial, y esa diferenciación está basada en ese Estado racial que usa la clase, el género y la raza para someter a la gente, para expropiar y para sostenerse en su poder. Nos dicen igualmente que hay un gobierno, y me parece que cuando nos dicen que el poder está en el pueblo nos han echado una mentira; eso no es cierto, el poder tal como se define política y económicamente a este país no ha estado en el pueblo, nosotros hemos servido para legitimar mediante el voto unas decisiones, pero no han sido nuestras decisiones, esas decisiones también han estado en términos políticos, económicos y jurídicos en manos de una élite, de una supremacía blanca que siempre ha permanecido.

En ese sentido, cómo avanzar entonces en un país racializado, en un Estado racial que racializa a la gente para mantenerse. Nos han echado la mentira de la democracia, y cuál democracia, una democracia que hoy tiene y contribuye a la crisis ambiental, a la que no le importan los seres humanos, a

la que no le importan los otros seres y ha puesto toda la estructura del Estado al servicio de la acumulación de capital. Pienso que la crisis ambiental que hoy tenemos obliga a hablar de eso y de frente, implica repensarnos, repensar la conformación y la configuración del Estado-nación, del Estado moderno, volver a pensar cómo el Estado sostiene las estructuras coloniales, las mismas estructuras. No es gratis que quienes hoy sufrimos las consecuencias de lo que fue la esclavitud seamos los mismos herederos de los que fueron esclavizados, y que quienes gozaron y tienen los privilegios, quienes fueron los beneficiarios de la esclavitud, sean la misma élite que sigue en el poder. A unos nos quedaron las consecuencias y a otros las ganancias del poder de lo que fue la esclavitud, y siguen estando ahí y siguen destruyendo nuestras vidas, y por eso nos siguen asesinando en los territorios, nos siguen despojando.

Cuando en las exposiciones anteriores se hablaba de los resultados del censo, me preguntaba si cuando en esas estadísticas en las que se disminuye la población, eso se hace por errores estadísticos o es algo intencional, porque paradójicamente es del Pacífico colombiano, la zona donde hay más gente negra y más indígenas, de donde se está disminuyendo la población y donde no se invierte y donde, estructuralmente, las necesidades básicas insatisfechas son mayores que la proporción nacional.

Considero además que hablar de racismo no es fácil para una mujer racializada como yo, me parece que cuando hablamos de eso a nosotros nos duele, y es como una heridita que se le va haciendo cada vez a uno, pero que hay que aguantarse ese dolor y decirlo, para poder transformarlo, para que la gente sea consciente de eso, para empezar a planificar y a pensarnos cuál es el poder real que tenemos como gente, como pueblos, como comunidades en estos territorios donde se sigue privilegiando a una élite a costa del sufrimiento de muchos y de muchas.

En términos ambientales también estamos sufriendo las consecuencias, la gente que tiene menos capacidad de resiliencia es la más empobrecida, la explotada, la gente más marginada. Seguramente la gente que tiene tanto dinero en el mundo está pensando en irse ya a otro planeta cuando esta casa

grande se termine de destruir, porque creen que con el dinero todo lo pueden comprar. Pero quienes no tenemos esa posibilidad debemos repensarnos la vida, volver a pensar la forma de seguir cuidando la casa grande, y eso supone pensarse en la educación también, si vamos a seguir educando ingenieros para planificar sin la naturaleza o a costa de la naturaleza o vamos a seguir produciendo conocimiento que se piense, no solo en el consumismo y la destrucción, sino en la conservación y el cuidado. Nosotros no tenemos política de cuidado, cultura del cuidado, y tanto es así que en lo más elemental, en la casa, no somos capaces de clasificar y separar la basura, siendo lo más básico. Entonces acá podemos venir a hablar de medio ambiente, pero en la casa no hacemos lo más básico que podemos hacer: clasificar y separar la basura. ¿Cuántos lo hacen? Levanten la mano; en verdad, pa' Dios [risas], muy bien. Bueno, veo que vamos avanzando, entonces, considero que por lo menos podemos irradiar eso.

En estos días he sufrido mucho porque he visto cómo es el sur de Cali: tiene mucho árbol, pero al mismo tiempo hemos visto de qué manera, para llenar de pavimento, han planificado sin la naturaleza, han ido destruyendo todo lo que hay aquí. Así pues, no podemos seguirnos vanagloriando de que esta es una ciudad conservadora y no sé qué más del medio ambiente, cuando la realidad nos está mostrando otra cosa y quisiéramos hacer mucho y mucha gente está en contra de eso. Lo anterior es un reflejo de que no somos nosotros los que tomamos esas decisiones, sino una élite que las toma para seguir engordando sus bolsillos, de cara o a espaldas, construyendo a espaldas de la voluntad de una ciudadanía.

Me parece que tenemos varias situaciones por resolver o por trabajar; ahora vienen procesos electorales y estoy esperando si se va a planificar de nuevo sin la gente negra de Cali, si se va a seguir pensando en la gente del oriente solo para ir a buscar los votos, porque para eso sí somos bonitos, y se toman fotos con la gente negra, ¡ay tan lindos! y no sé qué, pero a la hora de planificar un programa de desarrollo antirracista, antipolítica de muerte y en términos de conservación ambiental, en eso se quedan cortos, sí, eso se queda corto y creo que el gran aporte que este proceso de foros puede hacer es cómo

incidir en esas políticas, cómo construir desde la gente, con la gente y para la gente, para la vida, no solo para la vida humana, sino para todos nosotros.

Considero que así como la negritud ha sido una construcción social, cultural, política y jurídica, la blanquitud también. La negritud se ha construido como lo que no puede desarrollarse por sí mismo, entonces hay que desarrollarlo, definirlo. Me pregunto entonces cómo es que hoy nosotros tenemos que pedirle al Ministerio del Interior que certifique sobre nuestra existencia, así como se certifica la calidad de un par de zapatos. ¿Por qué a la blanquitud nadie la certifica? o ¿quién la certifica? A nosotros en cambio nos obligan a pedir un papel en el Ministerio, que dice si somos o no somos pueblo, si somos o no somos seres humanos, si tenemos derecho o no a vivir en relación con nuestro territorio, si tenemos o no derecho a ver nuestro territorio como espacio de vida. A la blanquitud en cambio nadie la cuestiona, porque se piensa que así como nos dicen que naturalmente somos descendientes de esclavos, lo que no es cierto porque yo no soy descendiente de ningún esclavo, soy descendiente de seres humanos libres que fueron esclavizados, y eso es diferente, eso nos mete en el discurso, en la discusión sobre la reparación histórica.

A propósito del proceso de paz, en el que se dijo que la violencia en el país solo empezó hace sesenta años, esa es la versión oficial, pero en la versión y las narrativas nuestras la violencia ha estado desde que nos colonizaron y no ha parado, y los mismos sujetos racializados indígenas y negros, campesinos, hemos tenido que vivir las consecuencias de ese conflicto histórico. Nosotros estamos discutiendo sobre eso, discutimos mucho sobre eso en el proceso de paz, y no pensamos la paz como un discurso ni una política, sino como acciones concretas que nos permitan vivir real y tranquilamente en los territorios, así como convivir y coexistir con nuestros territorios y con el entorno, con la naturaleza. De eso hemos enseñado en este país, la biodiversidad del Pacífico ha convivido y coexistido con la gente que ha estado ahí. Pero ahora los problemas llegaron al Pacífico, la destrucción llegó al Pacífico, llegó con la visión política del desarrollo, pensado como la política de la muerte, que desecha a la gente, que desecha la biodiversidad. Así pues, al señor Manuel le pregun-

tan sobre los pajaritos, entonces piensan que no son importantes, es como una perdedera de tiempo hablar sobre los pajaritos. Porque la biodiversidad no está por encima del hombre y la naturaleza, el resto de los seres están por encima de nosotros, nosotros somos el centro y eso no es cierto.

Esto de lo que he hablado es lo que tengo por decir, me parece que hay que salir de los eventos, estoy cansada de foros, hay que ir a las acciones y debemos asumir nuestra responsabilidad como seres humanos; adelantar acciones que frenen la crisis ambiental. No podemos condenar a nuestros hijos, y aquí me tomo las palabras de Greta [Thunberg] para decir que decimos amar a nuestra familia y a nuestros hijos pero estamos siendo egoístas y los estamos condenando a la muerte, nosotros mismos los estamos asesinando, a nuestra familia, con nuestras acciones. Por eso me parece que hoy más que nunca tenemos que tomar acciones radicales con nosotros mismos, cuestionar muchas cosas que nos enseñaron, como que la felicidad estaba en el consumismo y no en la relación con la naturaleza. Por último, considero que debemos volver a pensar todo eso y reconstruirnos, para dar el paso que necesitamos dar como humanidad y frenar la destrucción de la casa grande, del planeta. Gracias por su atención.



Foto: Andrés Felipe Velasco.

# 500 JULIOS O EL ESFUERZO SOCIALMENTE NECESARIO PARA CONSTRUIR CIUDAD Y REGIÓN EN CALI

David Millán Orozco

La ciudad de la que se habla tiene mucho de lo que se necesita para existir,  
mientras que la ciudad que existe en su lugar, existe menos.

Italo Calvino

Tan raro es ese sentimiento, y tan extraño, que deberíamos vivirlo gritando.

Emil Ciorán

No nos levantamos todos los días en la misma ciudad.

Otto Vallderuten

## Introducción

**E**ste artículo retoma la discusión de por lo menos seis décadas sobre el proceso de construcción de ciudad y región en Cali y sus municipios vecinos. Se emplea lo que se conoce como un juego de palabras referentes al mes de julio, mes en el cual se celebra el onomástico de la fundación de la ciudad y con el cual suelen medirse las anualidades transcurridas desde el acto fundacional en 1536: cuatrocientas ochenta y tres el 25 de julio de 2019. El julio, como unidad de medida del sistema internacional, en estricto sentido se define como el trabajo que produce una fuerza constante de un Newton en un metro de longitud en la misma dirección de la fuerza (Pérez Porto, 2018); es energía en movimiento, mide trabajo y calor. El artículo lo utiliza como las unidades de medida de la energía, trabajo y calor (julios de esfuerzo social) invertidos en la construcción de una ciudad –y la región de la cual hace parte– durante un lapso determinado: julios de tiempo.

Así, el julio resulta una buena metáfora para referirse al esfuerzo socialmente utilizado en construir una ciudad-región, fundada hace ya bastante tiempo en un lugar donde la temperatura anual promedio oscila entre 26° y 30°. Se conjugan de esta manera el esfuerzo social, el espacio y el tiempo necesarios para producir ciudad en Santiago de Cali. Por tanto, esta es una reflexión sobre la armonización de los elementos necesarios para producir ciudad y acaso región. La dirección de la fuerza utilizada para tal proceso de desenvolvimiento social en el espacio, la dispersión energética, la distribución de los esfuerzos y la concentración de los beneficios; la sostenibilidad del proceso presente y futuro y la necesidad de introducir cambios para equilibrar el socio-sistema territorial.

La hipótesis inicial, algo escéptica, es que dicho socio-sistema no está en capacidad de ser reorientado para lograr el equilibrio cuando alcance sus quinientos años –en 2036– y que, por tanto, este desorden generará mayor inseguridad e injusticias sociales y espaciales que las presentes, más aún en condiciones de insostenibilidad ambiental y cambio climático. Que la guerra estará presente aún en la mayoría de territorios urbanos, rurales y de protección del país, por lo cual las externalidades que suman al desorden endógeno del sistema seguirán ejerciendo enorme presión sobre sus configuraciones sociales, espaciales y temporales. Que los principales actores del sistema no están en disposición de invertir los esfuerzos y recursos necesarios para que la tendencia cambie debido a que sus mayores usufructos derivan de la constante histórica observada. La segunda hipótesis, un poco más optimista, es que una fuerza colectiva irrumpe de entre las cenizas como el ave Fénix y la sociedad renace fortalecida rompiendo las ataduras de la territorialidad establecida. Además, reorienta su quehacer en la reconfiguración de la ciudad y la región vislumbrando el siglo veintiuno que tanto ha tardado en aparecer.

Ahora bien, en este documento no es posible demostrar ninguna de las hipótesis formuladas dado, por supuesto, que ello solo se observará según la manera en que se produzcan sociedad, espacio y tiempo en los próximos diecisiete años en Santiago de Cali. No obstante, en el texto se desarrollarán las premisas desde la postura escéptica porque su autor, en los años que ha

vivido, disfrutado y padecido la ciudad, no halla razones para el optimismo. Falta de optimismo que no ha de confundirse con los profusos voluntarismos a la usanza en el escenario local y departamental.

El artículo retoma información cualitativa y cuantitativa<sup>1</sup> de diversas fuentes, a la vez que incorpora algunas disquisiciones teóricas propias y de referencia en torno a la construcción de territorio, territorialidad y territorialización. Finalmente, presenta conclusiones generales sobre lo observado y algunas recomendaciones para el futuro próximo: los siguientes diecisiete julios.

### Cali no es una ciudad

El profesor Fernando Viviescas (2017)<sup>2</sup> afirma que las ciudades han sido el resultado más tangible del proceso histórico marcado por la guerra y, al mismo tiempo, el refugio último y fundamental de la ciudadanía. En Colombia, las dos mayores concentraciones urbanas próximas a cumplir cinco siglos de existencia son Bogotá y Cali, las cuales, junto a las más nuevas, Medellín y Barranquilla, son quizá la mayor realización de los grupos humanos urbanos en nuestro país (véase la tabla 1 en el anexo). Ello, en términos de inversión de esfuerzo, trabajo y energía, especialmente durante el último siglo marcado por las vanguardias europeas y las transformaciones económicas y políticas que dieron paso a rupturas paulatinas con el modelo colonial –ya avanzada la República– hasta nuestros días.

- 
- 1 Agradezco al arquitecto Marco Antonio Rodríguez M. la gestión de información cuantitativa y cartográfica para el presente artículo.
  - 2 El arquitecto Fernando Viviescas fue invitado en 2017 por la Universidad Nacional de Colombia a disertar sobre “La ciudad colombiana del siglo XXI: la complejidad socio-espacial para la no repetición de la barbarie (Una aproximación crítica desde el urbanismo)”, en el marco del diplomado Travesías por Bogotá en tiempos de posacuerdos.

Son también estas concentraciones urbanas algunas de las mayores receptoras de población en el desplazamiento de casi ocho millones de personas por los territorios nacionales, desde el campo a las urbes (Rolón Salazar, 2018). La migración ha transformado radicalmente las ciudades colombianas, especialmente a Cali, pues

[d]esde mediados del siglo XIX y a lo largo del XX y la primera década del XXI se registran cambios significativos en la dinámica poblacional de Cali y en su composición racial, según los patrones de nuevas oleadas de inmigrantes y las transformaciones en los componentes de natalidad y mortalidad, lo cual está relacionado con los cambios sociales y económicos de la ciudad de acuerdo con su conformación como epicentro de una región mucho más amplia y las dinámicas de mestizaje interracial que comportan las nuevas inmigraciones de distintas áreas del suroccidente y de otras regiones del país (Urrea, 2012: 5).

Hay con ello un incremento notable del *esfuerzo socialmente necesario*<sup>3</sup> para la construcción de la estructura urbana nacional a partir del desplazamiento forzoso, a la vez que un vaciamiento del territorio rural. Una no controlada ni planificada transferencia de energía y trabajo en un país que transita aún los espinosos caminos que conducen a un desarrollo probablemente equívoco. Cali ha sido protagonista en ese proceso de reconfiguración territorial a gran escala, el cual, desde luego, se ha conducido de manera diferenciada en cada una de las grandes concentraciones de la estructura urbana nacional. Sobre este aspecto, Jacques Aprile (2012) nos ofrece su particular visión.

Efectivamente, la historia del país real se puede concebir y explicar, considerada como la historia de sus tierras y de las luchas sociales en torno a su apropiación.

---

3 En este postulado sigo las enseñanzas del maestro y arquitecto Otto Vallderuten, creador y director de la cátedra de los Procesos de producción del espacio (2003) en la Facultad de Artes de la Universidad del Valle, Cali. Vallderuten afirma que la ciudad no la construyen solo algunos, los más visibles, sino también el esfuerzo realizado por los habitantes llegados día a día en difíciles condiciones, que deciden sumar el suyo al esfuerzo de quienes ya habitan la urbe, no importando que su aporte sea, en principio, marginal.

ción. Asimismo, la historia de Cali es la trayectoria de un latifundio agrario y de sus diversos avatares en el transcurso de los siglos XVIII, XIX y XX; pero desde principios del siglo XX, ya no de unas anticuadas haciendas ganaderas sino de un latifundio *protourbano*; *unas haciendas con ciudad propia y cabildo incluido* (Aprile, 2012: 87).

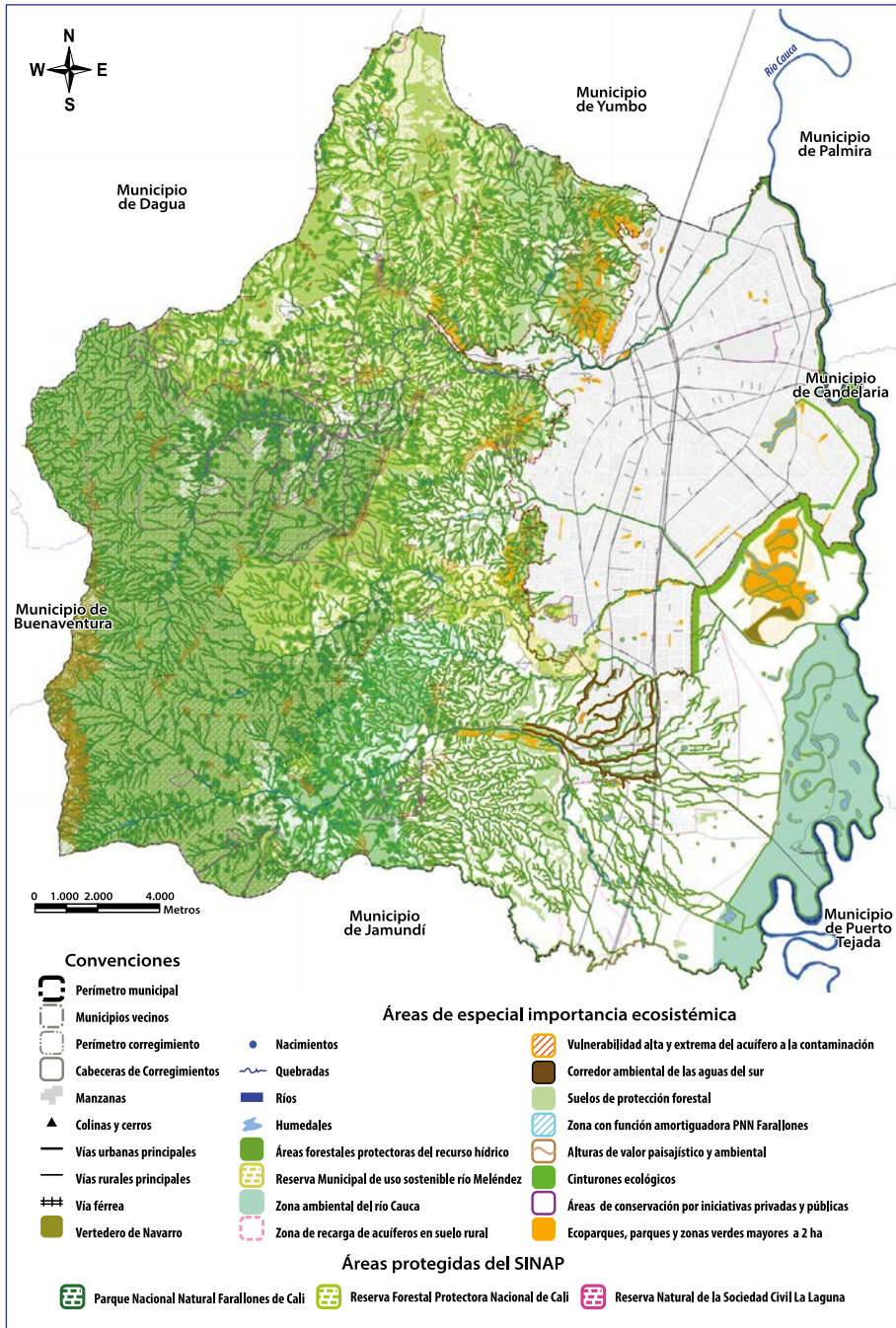
Quizás entonces sea necesario preguntar ¿cómo se construye una ciudad? Haciendo abstracción de la compleja dinámica de producción del espacio nacional en constante crisis y comprendiendo el territorio desde posturas teóricas críticas como una cualidad integradora o como una intersección geográfica, social e histórica (Santos, 1996; Nates Cruz, 2011). Es necesario asumir que de la construcción de territorios participan uno o varios grupos (la sociedad), en uno o varios entornos (el espacio), y durante varios momentos o intervalos (el tiempo). De ello surge que,

$$\text{Territorio} = \text{Espacio} + \text{Sociedad} + \text{Tiempo (TEST)}$$

En tal interacción, las territorialidades son las estructuras de valores o discursos a partir de los cuales se construyen los territorios y las cuales resultan reconfiguradas de la misma manera que los individuos y los grupos que participan. De la misma manera, las dinámicas de territorialización muestran las prácticas que siguen dichos discursos. En tal sentido, la sociedad y sus grupos, con sus discursos y valores, ponen en marcha diversas prácticas en el espacio que comparten y se disputan para la construcción de un territorio, bien sea urbano, rural o de protección, durante el tiempo que comparten dicha labor.

Así las cosas, los territorios no acaban de construirse: se reconfiguran permanentemente. Ellos alcanzan o no condiciones de organización en las que se reconocen calidades excepcionales de diverso tipo o bien se identifican importantes y variados déficits. Todo ello en función de las relaciones sociales, las morfologías espaciales, la interacción con el medio natural (mapa 1) y construido; el consumo de energías, el procesamiento de los insumos, la gestión de los residuos, los indicadores de bienestar y calidad de vida, la

Mapa I. Estructura ecológica principal de Santiago de Cali



Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2014.

prestación de servicios, la accesibilidad, los modos de la movilidad, la distribución de beneficios, entre otros.

Siguiendo esta perspectiva cabe preguntarse si Cali es una ciudad. Y aunque el presente escrito no responde la pregunta –en la medida en que traslada esta cuestión para la reflexión colectiva– sí esboza desde su inicio una percepción deficitaria del proceso. Esto se evidencia por medio de diversos indicadores, aunque parte de un planteamiento cualitativo: Cali es una sociedad dividida en grupos diferenciados y distanciados que han sido parte del proceso de construcción –formal e informal– de un territorio urbano, rural y de protección, durante un tiempo de cuatrocientos ochenta y siete años, en uno de los ecosistemas de más alto valor ambiental en la República de Colombia como lo es el valle geográfico del río Cauca. Cuenta con enorme inversión de trabajo (véase la tabla 2 en el anexo), fuerza y calor (julios), e incluso con no poca creatividad e importantes signos de inteligencia colectiva, sin llegar a construir aun una ciudad, y mucho menos una región, en sentido pleno.

No podríamos llamar, de soslayo, ciudad, a lo que no es si no reúne las condiciones (Millán, 2003). Para decirlo en palabras de alguien que, como otros, ha expresado inquietud por el proceso de construcción de ciudad en Cali desde su fundación:

Sin duda ninguna, Cali está muy distante todavía de ser una gran ciudad de civilización. En nuestra inconsciencia, seguimos arrastrando el pecado original de una villa nacida para explotar y dominar. Podríamos comprender un poco de la naturaleza de nuestra ciudad si miramos esos campamentos de las grandes minas, de las obras de construcción de represas, de las plantaciones incluso, donde la empresa explotadora o constructora erige, tras de mallas vigiladas, y en cuidadoso orden, los casinos, las viviendas, las piscinas y los almacenes para sus empleados calificados, mientras afuera se aglomeran en un caos miserable las chabolas polvorientas de los trabajadores que proporcionan la mano de obra barata y desechable (Escobar, 2003).

Hace cuatrocientos ochenta y tres años se inició, con apenas unos pocos habitantes, el proceso de construcción de ciudad. Ya es hora de preguntar-

nos por los resultados del proceso. Este es un momento propicio para una evaluación como sociedad, como productores de espacio y tiempo, como configuradores de territorio, como constructores de PAZ. Un momento para redireccionar esfuerzos, recursos, energía, trabajo, calor, en busca del objetivo de construir ciudad y región. Un momento histórico para replantear el modelo de ordenamiento social, espacial y temporal del proceso. Para reconocer también los importantes activos logrados como sociedad:

Se ha evidenciado un mayor compromiso por una mejor ciudad en los habitantes, quienes coadyuvan *de facto* en su construcción, antes que en los procesos de planificación urbana y territorial orientados por la administración pública o en los cerrados procesos inducidos por el sector privado (Millán, 2003).

Una modesta semblanza sobre la situación actual de la ciudad y unas más modestas inquietudes planteadas se describen de la mano de connotados pensadores y pensadoras locales<sup>4</sup> apoyados en algunos datos oficiales (véanse los anexos). Si en esta semblanza se toman como referencia los modelos de ordenamiento territorial definidos en los planes de ordenación física o planes piloto formulados durante décadas (véase en el mapa 2 el de 2014)<sup>5</sup>, debe reconocerse en ellos meras representaciones del proceso de construcción de territorio que dejan por fuera dinámicas sociales, políticas y económicas que no han estado en capacidad de comprender y mucho menos de reorientar.

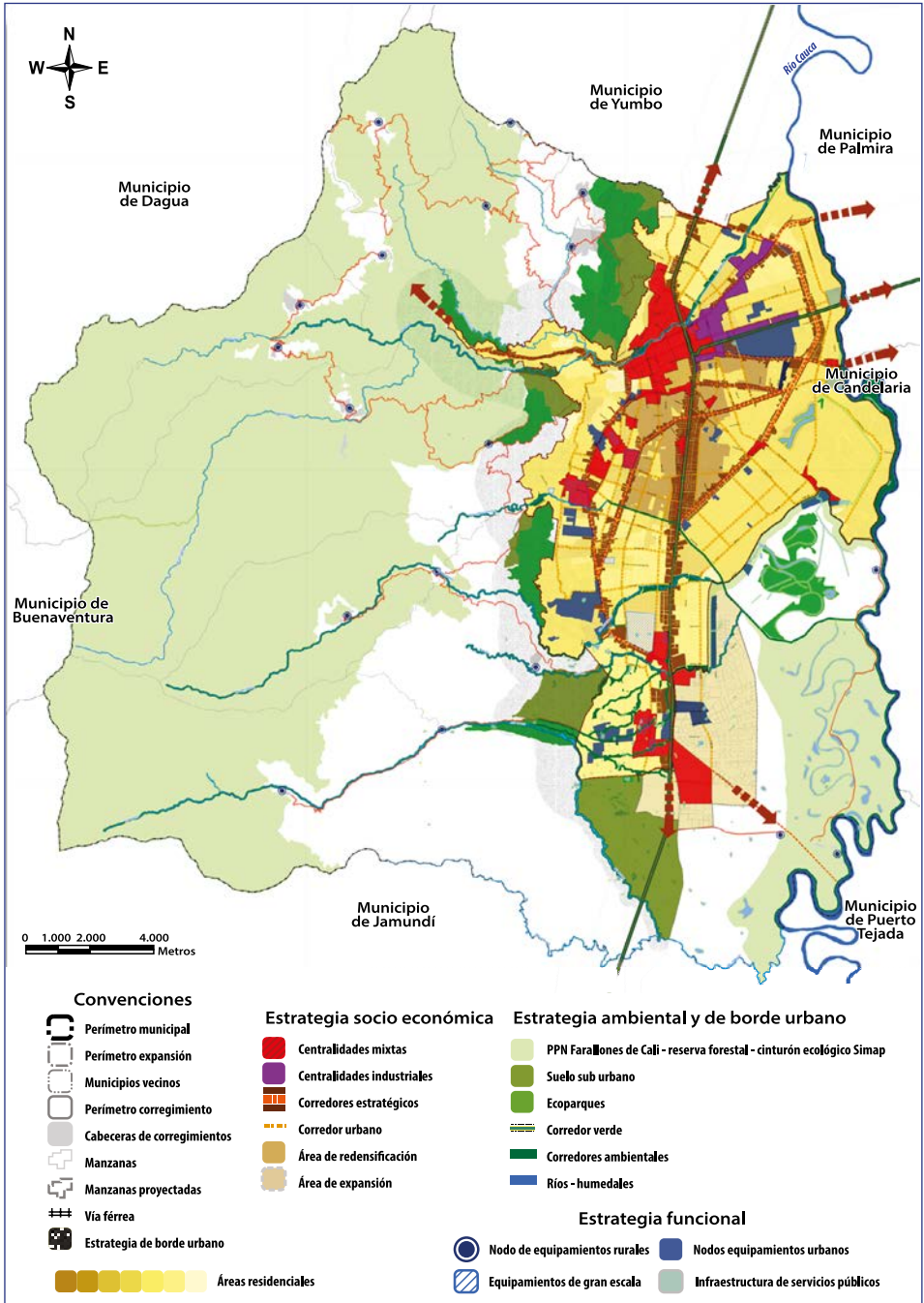
Si bien en estos instrumentos se muestra la distribución de elementos materiales y disposiciones normativas, no se alcanzan a representar de manera compleja algunos de los fenómenos más explicativos de las injusticias

---

4 Cali tiene una importante tradición de pensamiento crítico sobre su ciudad. Docentes universitarios, funcionarios públicos, organizaciones profesionales, gremios y ciudadanos del común aportan permanentemente reflexiones sobre el desarrollo local y departamental. Uno de estos esfuerzos quedó consignado en dos números de la revista *Localidad* (2003 y 2005), producida por el Colectivo Urbano-regional, y de cuyos apartes se retoman algunos textos.

5 Para un acercamiento a este aspecto, se recomienda leer “Modelos urbanísticos de Cali en el siglo xx” del arquitecto Ramiro Bonilla Sandoval (2012).

Mapa 2. Modelo de ordenamiento territorial de Santiago de Cali



Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2014.

sociales y espaciales aún presentes en la ciudad. Las territorialidades informales, las territorialidades de borde, la *racialización del espacio* (Castillo, 2003), la invasión del espacio público o común, la fragilidad frente al suministro de agua potable (véase la tabla 6 en el anexo), el impacto de ecosistemas vulnerables, la muy deficiente gestión de riesgos, la casi inexistente gestión de residuos sólidos (véase la tabla 9 en el anexo), se cuentan entre algunas de las configuraciones y dinámicas urbanas más conflictivas de Cali, sin que a ellas se les preste la atención debida.

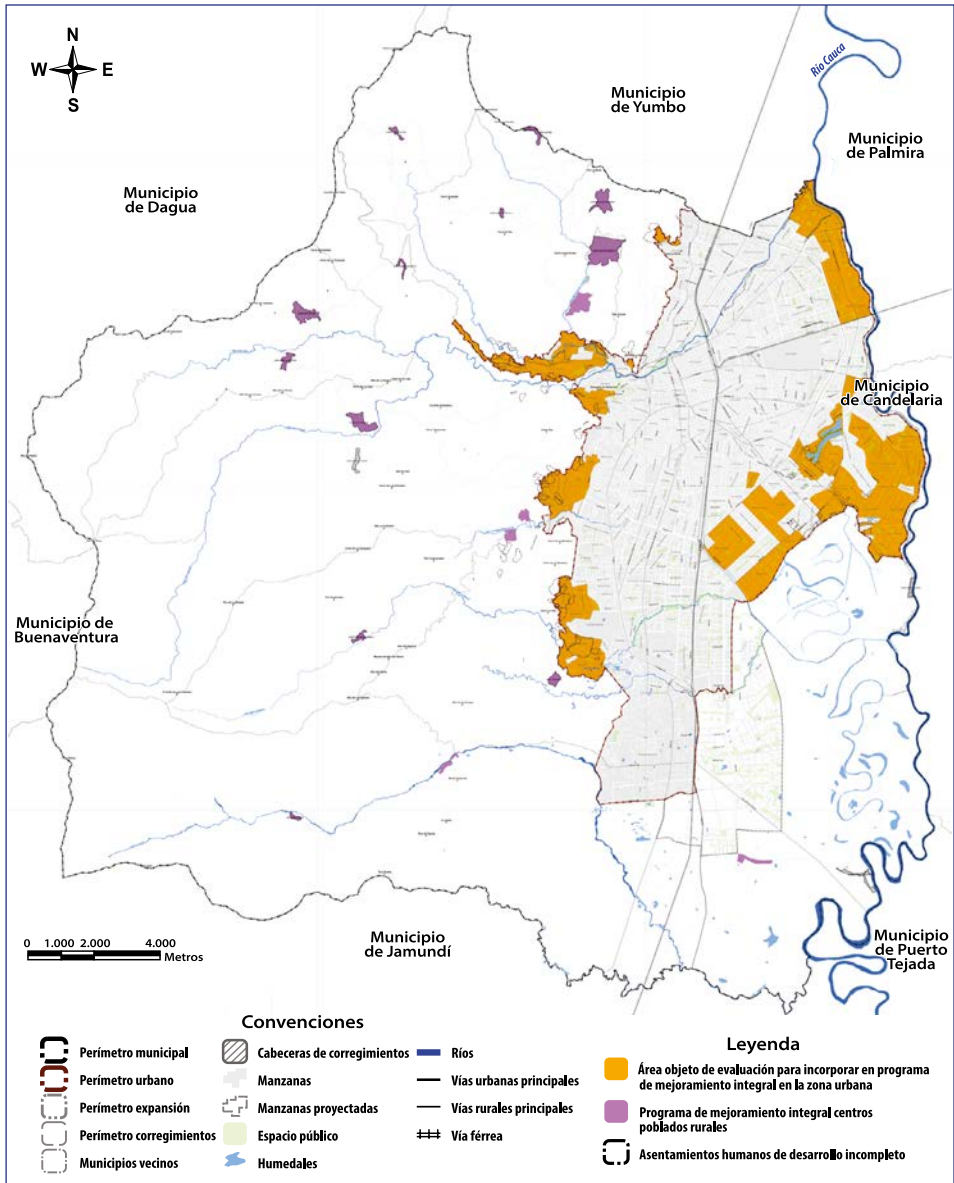
La migración de la población afrocolombiana durante los últimos veinte años y los impactos de la guerra que se vive en el país incrementan la presencia del negro, el mulato y el indio. Esos procesos consolidan a Cali como un crisol racial. La ciudad se enriquece con los aportes de los recién llegados; sin embargo, comienza a profundizarse una situación de segregación racial-espacial que determina que a medida que la piel se oscurece se ocupan los espacios más pobres (Castillo, 2003)<sup>6</sup>.

Esta no es una problemática exclusiva de Cali. La dualidad presente en los desarrollos urbanísticos a partir de procesos formales e informales (véanse las tablas 4 y 5 en el anexo) es una característica que prevalece cuando no se logra dar continuidad a estrategias de consolidación de barrios precarios y/o reconfiguración de asentamientos de desarrollo incompleto. Si bien algunas administraciones formularon y pusieron en marcha políticas públicas como el Programa de recomposición integral de zonas marginales (Prizma) (2004-2006 y 2007-2011), con un amplio marco de acción sobre cerca de 3.000 hectáreas de desarrollos informales (mapa 3), los más recientes gobiernos locales lo reemplazaron por un conjunto de acciones puntuales y aisladas cuyo impacto sobre, quizás, el más importante conflicto territorial de la ciudad no fue significativo.

---

6 Para mayor comprensión de la segregación social y espacial de la comunidad afrocolombiana en Cali y otras ciudades del país, resultan ilustrativos los trabajos de Fernando Urrea y Carlos Augusto Viáfara (2006), en especial el titulado “Efectos de la raza y el género en el logro educativo y estatus socio-ocupacional para tres ciudades colombianas”.

Mapa 3. Áreas de evaluación para mejoramiento integral



Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2014.

Ante la falta de claridad y creatividad para realizar una lectura adecuada de los desafíos de la nueva población –y por tanto de la nueva ciudad– el modelo de desarrollo que probablemente conoció sus mejores realizaciones entre los años

cincuenta y setenta del siglo XX, hizo crisis, lo que explica que se encuentre, desde entonces, en una tensión entre la ciudad formal –paradigma de la ciudad moderna que en ella tuvo y tiene lugar– y la ciudad informal –o la respuesta azarosa que las comunidades marginadas del modelo de desarrollo, ofrecen ante las precarias condiciones de acogida de la urbe (Grupo de investigación Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad, 2009).

Todo ello parece haber dado lugar a un modelo de organización social y espacial que no resolvió plenamente las conjeturas del urbanismo moderno: vivienda (véanse las tablas 4 y 5 en el anexo), espacio público, infraestructuras, servicios (véanse las tablas 6 y 7 en el anexo), equipamientos. Y, por tanto, enfrenta con alta incertidumbre las nuevas y complejas demandas del mundo contemporáneo de orden metropolitano, regional y global que se suman a la urbe en construcción.

La ciudad de Cali es una urbe socio-espacialmente fragmentada, en la que coexisten espacios diferenciados, antagónicos y contrastantes que muestran claramente las profundas inequidades e injusticias del sistema económico y social. Por un lado se observa una Cali planificada, céntrica donde se ubican las actividades más productivas y los sectores más ricos de la sociedad. Por otro lado, está la ciudad donde transitan y viven los sectores populares que realizan actividades económicas de poca rentabilidad (Motta, 2009).

Si los problemas del territorio son crónicos y se agudizan es porque el conjunto de actores determinante de su reconfiguración sostiene un sistema de relaciones que no contribuye a la armonía y el equilibrio del socio-sistema y los ecosistemas que ocupa y transforma. En una palabra, sostienen las condiciones de reproducción del modelo de ordenamiento.

Tal ordenamiento del territorio es producto de la ordenación previa de las relaciones que le dan sentido y forma: la ciudad se parece a la sociedad que la construye. En ese sentido, Santiago de Cali es una urbe que no ha modificado sustancialmente las relaciones de producción del territorio, especialmente en los órdenes productivo y social. Por tanto, a similares estructuras de relacionamiento asimétrico en el poder económico y político, similares formas

asimétricas de producción y organización del espacio. Concomitante, el tiempo es una variable que se produce de manera conveniente a la consolidación de las relaciones así establecidas. Es por ello que el futuro nunca llega, solo se promete mediante estrategias de promulgación de valores creados artificialmente; mediante voluntarismos de diverso tipo utilizados por algunos gobiernos, gremios de la producción y medios de comunicación.

## Los 500 julios

Al igual que el mundo entero en las últimas tres décadas, en Cali se han hecho ejercicios de prospectiva y planeación estratégica que buscan la convergencia de voluntades de tal manera que permitan transformar una realidad que, de cierto modo, se reconoce crítica en algunos aspectos del desarrollo. *Cali 500 años-Visión 2036*, es quizás el ejercicio más completo y riguroso de todos ellos<sup>7</sup>.

Los gobernantes y la dirigencia política, gremial y social de Cali tienen el reto de reconstruir la confianza en la gestión de lo público y superar la crisis de gobernabilidad. Para ello se requiere construir y convenir colectivamente un acuerdo estratégico para la gobernabilidad democrática en el municipio, en los marcos de la construcción de una Agenda de ciudad, moderna, democrática, sostenible e incluyente, como apuesta común, entre todos los sectores (públicos, privados y sociales) cuyo eje sea la defensa de lo público y el bien común y la gestión transparente, eficiente y equitativa (Álvarez, 2009).

Sin embargo, a pesar de sus importantes definiciones y los pactos firmados, este tipo de esfuerzos no parece tener receptividad en los actores principales del modelo de ordenamiento y desarrollo de la ciudad y el departamento. Persiste un tipo de discurso alegórico sobre las cualidades de la ciudad, sus gentes y sus valores. Esto, desde luego, responde a activos del

---

<sup>7</sup> Proceso adelantado en el marco de un convenio entre la Alcaldía de Santiago de Cali y la Universidad del Valle, que presentó su informe público y documentos en diciembre de 2009.

encuentro entre diversos en el mismo espacio que nadie podría cuestionar. Empero, persisten también las prácticas de exclusión de los beneficios del desarrollo alcanzado y de la captura y concentración de las más importantes rentas urbanas y rurales<sup>8</sup>.

¿Cómo podría romperse tal círculo de exclusión y subdesarrollo? ¿Cómo podrían transformarse el trabajo, la energía y el calor, invertido por todos, en potencia generadora de nuevas reconfiguraciones sociales, espaciales y temporales en el proceso de construcción de ciudad en Cali? ¿Cómo podrá responder ante los requerimientos de nuevas prácticas del territorio en torno a la utilización de energías alternativas, movilidad sostenible, ordenación del territorio alrededor del agua, adaptación al cambio climático, desarrollo y adaptación de tecnologías urbanas de alta complejidad, producción industrial más limpia, gestión integral de residuos sólidos, la utilización de dispositivos informáticos móviles, los nuevos modelos de administración pública, la soluciones en tiempo real, la paz territorial, entre otros?

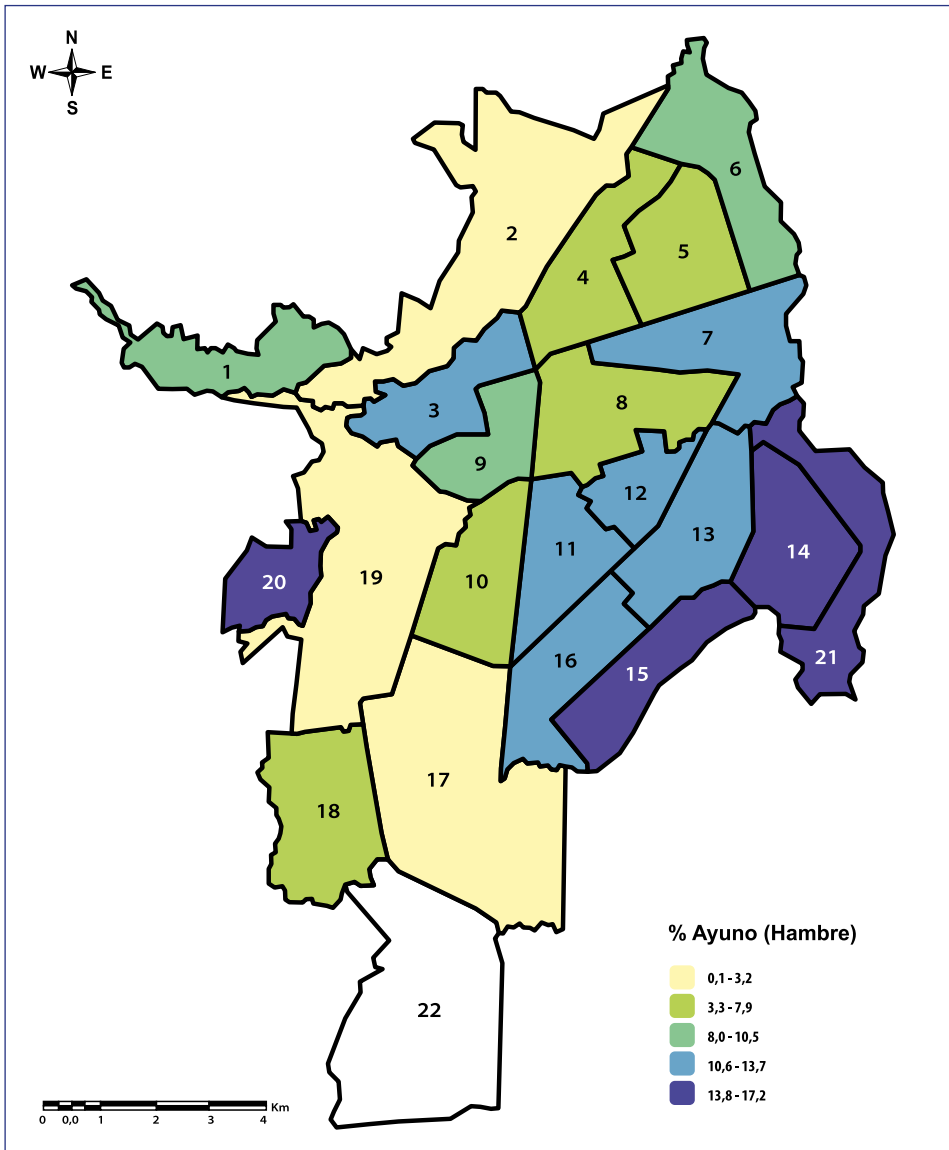
Si la sociedad que habita Santiago de Cali no produce de mejor manera su tiempo y espacio dando nueva dirección y sentido al trabajo, la energía y el calor utilizados en la producción de ciudad y persiste en las tendencias que observamos, en 2036 aún enviaremos a sitios de disposición más de un millón de toneladas anuales de residuos sólidos ordinarios (en la tabla 9 del anexo se presentan las cantidades a 2017), sin dar oportunidad a la reutilización, la recuperación y el reciclaje. Cali deberá invertir poco más de un millón de dólares anuales en transportar escombros desde sitios de almacenamiento irregulares a sitios de disposición final sin la posibilidad de aprovechamiento.

Una sociedad que desperdicia más del 50% del agua que trata para el consumo humano (véase la tabla 7 en el anexo), que permite que se erosione

---

**8** Recientemente, la FAO ha revelado que en Colombia hay 2,4 millones de personas que padecen hambre (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2019). En el caso de Cali, véase el mapa 4.

Mapa 4. Hambre en Cali por comunas



Fuente: Quiroz (2017) con base en EECV, 2013.

la franja de protección del río Cauca –ocupada en parte por el monocultivo de la caña de azúcar–, que permite que las franjas de protección de sus principales cauces estén invadidas. Una sociedad que persiste en la autoproducción de ciudad en condiciones de informalidad en sus bordes urbanos, que

permite que grupos importantes de la población padezcan hambre (mapa 4), que durante tiempo no ha logrado resolver los conflictos de la racialización y la fragmentación urbanas; que aumenta el consumo energético sin explorar la utilización de energías alternativas, que arroja a los cauces sin tratamiento previo la totalidad de las aguas servidas, residenciales e industriales (tabla 7); que no enfrenta de manera decisiva los efectos de la mala calidad del aire<sup>9</sup>, entre otros.

Con todo ello es pertinente preguntarse: ¿habrá peces en nuestros ríos en 2036? ¿Se planificarán nuevas áreas de expansión sobre los ecosistemas de madreveja del río Cauca y zonas inundables? ¿Aún aterrizarán viejas avionetas en el centro de la ciudad? ¿Aún se pondrán en marcha estrategias de gobernanza sin la gente? ¿Aún se hará tiro al polígono en el batallón al sur? ¿Será Cali en 2036 una sociedad del monocultivo o habrá transitado a las manifestaciones propias del policultivo étnico, cultural y religioso que nuestros predecesores han sembrado en esta tierra? ¿Sobrevivirán en ruinas las edificaciones en desuso en el centro ampliado? ¿Se emplearán aún buses por carriles exclusivos? ¿Dependerá de la energía eléctrica? ¿Aún se llamará a Cali la Sucursal del cielo? ¿Aún estarán en pie las edificaciones que ocupan las franjas de protección de los ríos y cauces de la ciudad? ¿Habrá Cali dejado de depender del puerto de Buenaventura? ¿Aún caerán pavesas en los platos? ¿Seguirá siendo una hacienda con ciudad, como afirmó Jacques Aprile?

### Distrito, área metropolitana, región...

Cada cierto tiempo se hallan nuevas oportunidades de reconfiguración territorial que vienen a sumarse a las anteriores. Cali ha evadido de manera

---

9 La Procuraduría General de la Nación y ONU Ambiente alertan sobre la falta de planes de prevención, reducción y control de contaminación del aire (véase la tabla 10 en el anexo) en más de mil municipios del país, y hacen un llamado a las autoridades territoriales a adoptar medidas que permitan mitigar este fenómeno ambiental, causante de la muerte de alrededor de ocho mil personas al año en Colombia (Procuraduría General de la Nación, 2019).

persistente la posibilidad de configurarse como área metropolitana aunque funcione de facto como tal, y tan solo recientemente el departamento del Valle se ha hecho parte de la conformación de la Región Administrativa de Planificación (RAP) Pacífico (RAP Pacífico, s. f.), aún con expectativas inciertas sobre la utilidad de tal figura. Si bien esas posibilidades de reconfiguración supramunicipal y departamental no han aportado decididamente en el quiebre de las tendencias observadas en su modelo de desarrollo, Cali tiene ahora una nueva posibilidad de reinventarse gracias a la redefinición de competencias político-administrativas, pasando de municipio a Distrito Especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios<sup>10</sup>.

No obstante, esta próxima reconfiguración del modelo de ordenamiento al interior de la jurisdicción del municipio de Cali puede ser la oportunidad que la ciudad espera para hacer tránsito hacia un nuevo modelo político-administrativo. El paso de una ciudad en construcción a una metrópoli o una región metropolitana no da espera, debe impulsarse pronto y en continuidad con la reconfiguración territorial local, una reconfiguración supramunicipal que dé cuenta de las relaciones y funciones que ya cumple el territorio. Lo que *de facto* sucede en el espacio geográfico del Valle del Cauca es un conjunto de prácticas que han superado la escala urbana y se manifiestan en territorialidades metropolitanas y regionales sobre las cuales existen tanto lecturas confusas como procesos sociales, ambientales y productivos erróneamente orientados.

Ello debe hacerse pronto. Cali no es el tipo de sociedad que disponga del tiempo de aquellas que pudieron construir sus ciudades a partir de la superación de etapas sucesivas. Deben construirse territorios a partir de nuevas territorialidades y procesos de territorialización de la alteridad propia de su idiosincrasia y condiciones particulares. Con esfuerzo, trabajo, calor y energía como hasta hoy se ha demostrado, es posible invertir colectivamente. Los

---

10 La ley 1933 de 2018 categoriza al municipio de Cali como Distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios. Actualmente, en el Concejo de Cali se debate el proyecto de acuerdo para reglamentar dicha ley.

relatos y las prácticas con que se construyó la pretendida ciudad de la modernidad no se corresponden con las nuevas realidades. El territorio ha de ser otro que permita vislumbrar lo que como sociedad somos capaces de producir, sin los atavismos, las ataduras y los desequilibrios que mantienen la guerra.

Las tensiones y contradicciones de los años cincuenta fueron determinantes en la redefinición cultural de la ciudad. Si el optimismo y la confianza de un sector de la población acompañaron el devenir de Cali en su fase de modernización, la inconformidad, la desesperanza, y la rebeldía definieron a la nueva generación. Durante la década de 1960 se produjeron las primeras rupturas contra el espíritu regresivo de la tradición conservadora y sus valores, en lo que se constituyó como el cambio generacional más radical que haya experimentado la ciudad en su historia (Arias, 2012).

Para construir ciudad y región hoy no son útiles aquellos relatos a la usanza de las campañas publicitarias que inundaron durante décadas desde el sector público y privado y los principales medios de comunicación. Aquellos que invitan al amor a la ciudad porque sí, porque es la tierra más dulce de Colombia, porque es la Sucursal del cielo. Nada más insulso.

La reconciliación y la justicia social y espacial no son asuntos voluntaristas, son manifestación de transformaciones reales. No sirve para ello transitar más por la planeación de los adjetivos ni caminar errantes por este valle de lágrimas de la planificación (Millán, 2002). Como diría el urbanista ecuatoriano Fernando Carrión<sup>11</sup>, vivimos. Por tanto, es necesario superar la era del *urbanismo de las palabras*. ¿Para cuándo entonces los verdaderos cambios?

El país anhela la terminación de esta larga historia de infamia para encauzar toda esta vitalidad creativa en la reconstrucción del tejido social que solo puede darse

---

11 Fernando Carrión es docente de Flacso-Ecuador. Autor de varios libros y artículos, entre los cuales se destaca la utilidad para la presente reflexión de “Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina”, en el libro que edita, titulado *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. 2001. Flacso-Ecuador. Quito. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=43650>

en la restauración de la vida comunitaria donde quiera que ella esté deteriorada o en su fortalecimiento donde ejemplarmente aún subsista. Desde ahora, se hace necesario iniciar la concientización en torno del fortalecimiento del espacio público, concientización que debe comenzar con un sólido conocimiento del concepto Ciudad, de ciudadano, de sus deberes y sus derechos como ser humano (Martínez, 2003).

Seguramente, el camino de las transformaciones se logrará retomando importantes valores creados a partir del encuentro de la diferencia, de la tenacidad de sus habitantes, de la nueva información disponible para reorientar el proceso, de la transformación del paradigma de ciudad mafiosa, de las nuevas manifestaciones culturales, de la reivindicación del derecho a la ciudad, de la protesta social pacífica, eligiendo mejor los gobernantes, dando espacio a la creatividad y la democracia, y transformando el trabajo, la energía, el calor en nuevas reconfiguraciones territoriales metropolitana y regional, pues el espacio y el tiempo de la urbe han sido superados.

Hay ciudades más bellas, organizadas, seguras, pródigas y cargadas de historia, pero no hay remedio, Cali es la mía. Otras ciudades donde hemos vivido por algún tiempo han dejado imágenes en la memoria y hemos podido llegar a quererlas, pero aquella, la de nuestra infancia, nos interpela y nos dice: Tú eres mi hijo, eres mi criatura (Vásquez, 2003)<sup>12</sup>.

La ciudad debe volver sobre sus mejores relatos, los que conforman su memoria de mayor agrado; la mejor territorialidad creada. Pero sin olvidar aquello que tanto afectó su desenvolvimiento, pues ni los relatos ni la velocidad con que se produce ciudad alcanzan a hacerlo de la mejor manera posible.

Pues bien, de Cali se han ido muchas cosas. Unas merecen el reconocimiento y la evocación grata; otras en cambio, debemos despedirlas con alborozo. Pero algunas se han quedado y nutridas con los nuevos tiempos se han agigantado

---

**12** Aparte de las palabras pronunciadas por Édgar Vásquez Benítez el 30 de noviembre de 2001, en la presentación de su libro *Historia de Cali en el siglo 20*.

como un tumor maligno: la corrupción que ahoga las posibilidades de bienestar, la exclusión social que recluye en guetos de miseria a quienes engañosamente se les denomina “desfavorecidos de la suerte”, para ocultar responsabilidades; y la insolidaridad, esa anestesia egoísta que nos insensibiliza el alma ante el dolor ajeno (Vásquez, 2003).

Ya no son útiles los relatos del modernismo, la guerra y el monocultivo para producir espacio, sociedad y tiempo en Cali. Hay que deconstruir esos relatos y situar los nuevos que han de ser el derecho a la ciudad, el posconflicto y la sociedad del policultivo: pluriethnia, multiculturalidad, diversidad religiosa, cultural, sexual. No es lógico que si la construcción de territorio parte de la sociedad que le da sentido, la ciudad no refleje los valores de la misma, sus territorialidades. Así también, de manera que se corresponda con estos nuevos discursos, las nuevas prácticas han de procurar la integración, la justicia social y espacial, así como la distribución de beneficios, la prevalencia del interés general y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, como principios constitucionales. La producción de sociedad, espacio y tiempo que llamamos territorio (TEST) no puede hacerse de la misma manera y a la misma velocidad que cuando el proceso tenía cuatrocientos años.

### Recomendación general

El Plan de ordenamiento territorial (POT) de Cali (acuerdo 0373 de 2014) deberá ser sometido a revisión general y reformularse iniciando el nuevo periodo de gobierno en el año 2020 y a la luz de la modificación estructural del modelo de ordenamiento territorial adoptado en función de los desarrollos como Distrito. En razón de la excepcionalidad de esta revisión, su vigencia excepcionalmente podría establecerse para cuatro periodos de gobierno (2020 a 2036) y ser utilizado el instrumento a manera de plan estratégico de desarrollo territorial. Por supuesto, acompañado de estrategias, programas y proyectos claramente identificados para su ejecución hasta completar los 500 julios de fundación. De consuno, la formulación de un nuevo Plan de ordenamiento territorial distrital para Santiago de Cali deberá hacerse en diálogo con el Plan de ordenamiento territorial departamental (POTD) para el Valle del

Cauca, en fase de aprobación en la Asamblea departamental, especialmente por lo referido a los procesos de ordenamiento de los municipios vecinos.

De la misma manera, los siguientes cuatro planes distritales de desarrollo en Santiago de Cali (periodos 2020-2024, 2025-2028, 2029-2032 y 2033-2036) deben establecer un diálogo estrecho con el Plan de ordenamiento territorial y comprometerse en avanzar en las ejecuciones del modelo adoptado, a la vez que, como es lógico, atienden las demandas propias del instrumento para los respectivos periodos de gobierno. El diálogo entre los instrumentos y el compromiso de trabajar conjuntamente por la reconfiguración territorial local, metropolitana y regional, hará posible un cambio de rumbo que trascienda las dinámicas establecidas y que se resisten al cambio. En todo ello es necesario considerar que un nuevo insumo se suma al trabajo, calor, energía y tiempo disponibles. Se llama reconciliación y es la base de la construcción de nuevas territorialidades a partir de la paz.

En consecuencia, los siguientes diecisiete julios no pueden llegar sin que se realicen, entre otros, los siguientes cambios en el espacio local y regional de manera simultánea a la transformación de las relaciones sociales, productivas y políticas que los harían posibles:

1. Rediseño de la oferta educativa pública, fundamento del cambio social y espacial requerido.
2. Conformación de la región metropolitana del suroccidente de Colombia.
3. Diseño y ejecución de obras de movilidad férrea urbano-regional: metro, tranvía, tren de cercanías.
4. Recuperación integral del río Cauca: franja de protección, calidad del agua, interacciones urbanas, eje estructurador del modelo de desarrollo regional.
5. Transformación productiva regional: policultivo frente a monocultivo.
6. Generación de energías alternativas: eólica, solar.
7. Desarrollos propios en nuevas tecnologías urbanas: comunicaciones, servicios, gestión de residuos.

8. Relocalización de la base Aérea y creación de la Universidad del Aire y un parque metropolitano autosostenible.
9. Recomposición morfológica del entorno del batallón Pichincha.
10. Construcción de un camposanto ecuménico: sincretismo, libertad de cultos.
11. Renovación total del centro ampliado: generación de suelo para nuevos desarrollos y espacio público.
12. Rediseño del sistema de prestación de servicios en salud: combinación de estrategias de prevención y atención.

Para estos y otros logros es necesario producir sociedad, espacio y tiempo de manera diferente. Quizás apoyándose en el pensamiento de quienes procuraron un cambio en 1986 cuando la ciudad cumplió cuatrocientos cincuenta años, o en 2000 cuando se impulsaron numerosas campañas ciudadanas afines al cambio de milenio; aún en 2009 cuando se construyó la Visión 2036. O incluso antes, cuando se pensó la ciudad para los Juegos Panamericanos de 1971 o esta se instituyó como capital del departamento del Valle del Cauca, consolidando el poder local dentro de la estructura político-administrativa del Estado colombiano. De los logros parciales de todas esas acciones pudieron resultar enseñanzas que, no obstante, no han permitido la transformación de las prácticas que aún impiden los cambios necesarios para producir justicia social y espacial.

De ello hace ya unas cuantas décadas. Ha pasado la vida de cientos de miles de personas, de su esfuerzo, su trabajo y energía invertidos casi que sin retorno alguno como habitantes urbanos. No se puede esperar a formular en año 2036 la Visión de Cali para el año 2050, pues es sabido que *en el largo plazo todos estaremos muertos*<sup>13</sup>. Los plazos se le terminaron a Cali. Es el momento de nuevos discursos y prácticas. El futuro prometido quedó en el pasado; el presente es el nuevo futuro y se construye con los relatos de la

---

13 John Maynard Keynes, 1883-1946.

sociedad del policultivo, las prácticas justas en el espacio y la velocidad de los nuevos tiempos.

## Referencias

- ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. 2014. Estructura ecológica principal. Suelos de protección ambiental. Obtenido de [https://planeacion.cali.gov.co/pot\\_adoptado/12%20ESTRUCTURA%20ECOLOGICA%20PRINCIPAL.pdf](https://planeacion.cali.gov.co/pot_adoptado/12%20ESTRUCTURA%20ECOLOGICA%20PRINCIPAL.pdf)
- . 2014. Modelo de ordenamiento. Cali. Obtenido de [http://planeacion.cali.gov.co/pot\\_adoptado/01%20MODELO%20ORDENAMIENTO.pdf](http://planeacion.cali.gov.co/pot_adoptado/01%20MODELO%20ORDENAMIENTO.pdf)
- ÁLVAREZ, A. 2009. “Las dificultades y los retos para la consolidación de la gobernabilidad democrática en Cali. Cali 500 años - Visión 2036”. Alcaldía de Santiago de Cali, Universidad del Valle. Cali.
- APRILE, J. 2012. “Cuatro pistas para un estudio del espacio urbano caleño”. En J. B. Garzón et al. (coords.). *Historia de Cali, siglo XX*. Editorial Universidad del Valle. Cali.
- ARIAS, L. 2012. “Ciudad mutante. Transiciones culturales en Cali durante la segunda mitad del siglo XX”. En J. B. Garzón et al. (coords.). *Historia de Cali, siglo XX*. Editorial Universidad del Valle. Cali.
- BONILLA SANDOVAL, R. 2012. “Modelos urbanísticos de Cali en el Siglo XX”. En J. B. Garzón et al. (coords.). *Historia de Cali, siglo XX*. Editorial Universidad del Valle. Cali.
- CASTILLO, L. 2003. “Cali una ciudad multirracial: historia y sociedad”. *Revista Localidad*. 1
- DANE. 2017. Cali en cifras. Cali.
- ESCOBAR, R. 2003. “Cali: del campamento actual al centro radiante de civilización del futuro”. *Revista Localidad*. 1.
- GRUPO DE INVESTIGACIÓN PROCESOS URBANOS EN HÁBITAT, VIVIENDA E INFORMALIDAD. 2009. *Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

- MARTÍNEZ, H. 2003. “Colombia siglo XXI. El espacio público en la restauración de la comunidad”. *Revista Localidad*. 1.
- MILLÁN, D. 2002. “El valle de lágrimas de la planificación”. *Revista el hombre y la máquina*. 17. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/748/74800907.pdf>
- , 2003. “Cali, ciudad y modernidades”. *Revista Localidad*. 1.
- MOTTA, N. 2009. “Las nuevas tribus urbanas de Cali. Desplazamiento forzado desterritorialización y reterritorialización”. *Revista Historelo*.
- NATES CRUZ, B. 2011. *La territorialización del conocimiento*. Editorial Anthropos. México.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. 15 de julio de 2019. *Aunque en Colombia se reduce, el hambre aumenta en el mundo: informe ONU sobre hambre y malnutrición*. Obtenido de FAO en Colombia: <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1202301/>
- PÉREZ PORTO, J. 2018. *Definición de Joule*. Obtenido de definición de <https://definicion.de/joule/>
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. 5 de junio de 2019. “Procuraduría y ONU Ambiente alertan ante la falta de planes de prevención, reducción y control de contaminación en más de 1.000 municipios del país”. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/procuraduria-onu-ambiente-alertas-planes-reduccion-contaminacion-colombia.news>
- RAP PACÍFICO. S. F. “¿Qué es la RAP?”. Obtenido de s. f.: <http://rap-pacifico.gov.co/la-entidad>
- ROLÓN SALAZAR, M. 26 de diciembre de 2018. “Hay más víctimas de desplazamiento forzado en Colombia que número de habitantes en Costa Rica”. Obtenido de Acnur: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/12/5c243ef94/hay-mas-victimas-de-desplazamiento-forzado-en-colombia-que-numero-de-habitantes.html>

- URREA, F. 2012. "Transformaciones socio demográficas y grupos socio- raciales en Cali, siglo XX e inicios del siglo XXI". En J. B. Garzón et al. (coords.). *Historia de Cali, siglo XX*. Editorial Universidad del Valle. Cali.
- VÁSQUEZ, E. 2003. "Llevarás la marca". *Revista Localidad*. 1.
- VÁSQUEZ BENÍTEZ, ÉDGAR. 2001. *Historia de Cali en el siglo 20. Sociedad, economía, cultura y espacio*. Darío Henao y Pacífico Herrera Editores. Cali.
- VIÁFARA LÓPEZ, C. A. Y F. URREA GIRALDO. 2006. "Efectos de la raza y el género en el logro educativo y estatus socio-ocupacional para tres ciudades colombianas". *Desarrollo y Sociedad*. 58, 115-163.

## ANEXOS

**Tabla 1. Población proyectada de Cali a 2019, por área**

Población total proyectada de Cali a 2019: 2.470.852 habitantes	Porcentaje
Hombres: 1.181.800	47.83
Mujeres: 1.289.052	52.17
Densidad bruta: 44.10	
Población Comunas: 2.434.211	98.51
Hombres: 1.163.285	47.78
Mujeres: 1.270.926	52.22
Densidad bruta: 201.35	
Población Corregimientos: 36.641	1.49
Hombres: 18.515	50.53
Mujeres: 18.126	49.47
Densidad bruta: 0.83	

*Fuente:* Proyecciones de población municipales por área 2005-2020 /DANE, Cálculos DAP en Cali en cifras 2017.

**Tabla 2. Empleo en el municipio de Cali**

Empleo en el municipio de Cali		Porcentaje
Población total en miles	2.491	
Población en edad de trabajar	2.051	82.45
Población económicamente activa	1.398	68.16
PEA ocupada	1.232	88.12
PEA desocupada	166	11.88
Población económicamente inactiva	654	31.84
Subempleados subjetivos	415	
Subempleados objetivos	158	
Coefficiente de empleo	60.1	
Tasa de desempleo	11.9	
Tasa de participación global	68.1	
Tasa de participación bruta	56.1	
% PET / PT	82.3	
Tasa de subempleo	41.0	

*Fuente:* GEIH 2011-2017 / DANE, Cálculos DAP en Cali en cifras 2017.

**Tabla 3. Superficie total del municipio de Cali**

Superficie total del municipio de Cali (km <sup>2</sup> ) 561.6	Porcentaje
Comunas (km <sup>2</sup> ) 120.4	21.44
Corregimientos (km <sup>2</sup> ) 424.4	75.57
Expansión urbana (km <sup>2</sup> ) 16.3	2.90
Protección río Cauca K 1 - K 7L (km <sup>2</sup> ) 0.5	0.09
Suelo urbano (km <sup>2</sup> ) 119.2	22.22
Suelo de expansión (km <sup>2</sup> ) 16.3	2.90
Suelo rural (km <sup>2</sup> ) 426.1	74.88

Fuente: IGAC, DAP, CVC, IDEAM

324 barrios o sectores y 85 veredas o sectores
--

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación en Cali en cifras 2017.

**Tabla 4. Viviendas estimadas en Cali a 2017**

Viviendas estimadas, predios y barrios en Cali a 2017		
Total viviendas en el Municipio	658.665	3.75 habs/vivienda
Viviendas en Comunas	648.410	3.75 habs/vivienda
Viviendas en Corregimientos	10.255	3.57 habs/vivienda
Total predios en el Municipio	704.594	93.48% son vivienda
Predios en Comunas	661.189	93.84%
Predios en Corregimientos	43.405	6.16%
Barrios aprobados	248	
Urbanizaciones y/o sectores	88	

Fuente: Cálculos DAP, Subdirección de Catastro / DAH en Cali en cifras 2017.

**Tabla 5. Vivienda en el municipio de Cali**

	2013	2014	2015	2016	Fuente
Porcentaje de la población viviendo en tugurios	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	DAP
Porcentaje de viviendas sin título legal registrado	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	DAH
“Personas sin hogar por cada 100.000 habitantes”	93.2	93.2	93.2	93.2	Censo habitantes en y de la calle 2005
Porcentaje de personas viviendo en pobreza (pobreza por ingresos)	21.9%	19.1%	16.5%	15.4%	MESEP, DANE

Fuente: Tomado de Cali en cifras 2017.

**Tabla 6. Agua potable en el municipio de Cali**

	2013	2014	2015	2016	Fuente
Porcentaje de viviendas con servicio de agua potable	85.9%	86.4%	85.7%	85.9%	Emcali y DAP
Porcentaje de población de la ciudad con acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	Emcali y DAP
Consumo de agua residencial (litros-día) per cápita	116.9	113.1	113.9	107.4	Emcali y DAP
“Consumo total de agua (litrosdía) per cápita”	139.3	135.7	135.8	128.2	Emcali y DAP
Porcentaje de agua perdida	53.4%	55.3%	55.3%	55.2%	Emcali
Promedio de horas anuales de interrupción del servicio de agua por hogar	29.7	37.5	70.3	53.9	Emcali

Fuente: Tomado de Cali en cifras 2017.

**Tabla 7. Aguas residuales en el municipio de Cali**

	2013	2014	2015	2016	Fuente
Porcentaje de viviendas con servicio de alcantarillado	85.8%	86.2%	85.5%	85.7%	Emcali y DAP
Porcentaje de aguas residuales que no reciben tratamiento	22.3%	19.6%	25.4%	23.1%	Emcali y DAP
Porcentaje de aguas residuales que reciben tratamiento primario	77.7%	80.4%	74.6%	76.9%	Emcali y DAP

*Fuente:* Tomado de Cali en cifras 2017.

**Tabla 8. Ingreso de alimentos mayoristas**

Año	Meses	Ingreso por toneladas	
		Santa Elena	CAVASA
2012	Julio a diciembre	95.882	120.463
2013	Enero a diciembre	257.264	308.301
2014	Enero a diciembre	265.519	306.438
2015	Enero a diciembre	262.705	285.336
2016	Enero a diciembre	221.204	257.904
2017	Enero a agosto	133.459	182.960
Toneladas abastecidas de julio 2012 a agosto 2017		1.236.033	1.461.402

*Fuente:* Elaboración Instituto de Prospectiva Universidad del Valle. Tomado de Estudio de factibilidad para implementar una Central de Abastecimiento de Productos Agropecuarios y Agroindustriales en Santiago de Cali con enfoque de Ciudad Región (2018).

Tabla 9. Recolección de residuos en Cali

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RECOLECCIÓN	568.380	585.151	605.969	639.050	647.251	644.703	680.016
Residencial	419.776	441.510	461.472	469.764	480.840	488.495	512.831
Comercial e industrial	52.491	52.551	52.008	57.356	55.477	50.334	50.701
Hospitalaria	853	1.098	951	817	747	818	945
Plazas de mercado	11.977	9.805	11.570	12.677	10.323	11.176	11.845
Recorrido de vías o mixtos	48.772	46.161	49.849	49.377	51.780	49.948	52.323
Escombros	25.029	23.244	20.207	38.745	35.010	32.992	34.799
Otros	400	410	397		70	795	655
Rural	9.082	10.370	9.514	10.313	10.457	12.693	15.916
Recolección (ton/día)	1.822	1.875	1.942	2.048	2.066	2.075	2.180
Barrido (km/día)	3.861	4.024	3.899	3.899	4.052	3.713	2.638
R.S. dispuestos en Yotoco	543.351	561.907	585.762	600.305	609.693	614.259	645.217
SUSCRIPTORES	597.265	605.548	623.325	629.414	612.515	616.754	636.724
Residencial	536.678	545.016	561.894	568.052	551.056	562.628	575.294
Comercial	57.687	57.611	58.561	58.584	58.746	51.258	58.224
Industrial	683	513	628	669	471	603	460
Oficial y otros	651	915	813	752	912	521	869
Hospitalaria	1.566	1.493	1.429	1.357	1.330	1.744	1.877

Fuente: EMSIRVA en liquidación E.S.P., Ciudad Limpia, Promo Valle, Promo Cali y Emas, Cálculos DAP. Tomado de Cali en cifras 2017.

**Tabla 10. Vehículos matriculados en el municipio de Cali**

Vehículos matriculados según tipo de servicio en el municipio de Cali							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	470.925	504.653	551.348	597.968	644.844	680.056	725.985
Servicio particular	328.057	346.082	369.206	388.438	409.559	427.944	455.300
Servicio público	49.173	51.096	53.218	55.130	56.212	58.166	59.751
Servicio oficial	3.520	3.576	3.432	3.422	3.452	3.486	3.536
Motos	90.175	103.899	125.492	150.978	175.621	190.460	207.398

*Fuente:* Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal. Tomado de Cali en cifras 2017.

Sistema integrado de transporte masivo, parque automotor, recorrido y capacidad en el Municipio de Cali					
	2013	2014	2015	2016	2017
Parque automotor (vehículos)	897	902	914	915	916
Flota operativa (vehículos)	777	725	806	839	800
Bus articulado	169	155	175	184	172
Bus padrón	472	432	473	492	472
Bus alimentador	136	138	158	163	156
Rutas	89	98	102	96	97
Troncal	11	13	13	13	13
Pretroncal	23	27	28	26	29
Alimentadora	55	58	61	57	55

*Fuente:* Metrocali S. A.. Tomado de Cali en cifras 2017.



Foto: Santiago Robayo.

### LA SUSTENTABILIDAD URBANA, OTRO RETO PARA EL POSCONFLICTO

Marcela Navarrete Peñuela

**E**n Cali, como en el resto de las ciudades de América Latina, el crecimiento urbano ha estado marcado por el aumento de la pobreza urbana, que tiende a concentrarse, social y espacialmente, en áreas marginales de alto riesgo y carentes de servicios básicos, acentuando la correlación existente entre pobreza-falta de control sobre los recursos naturales y acceso a los derechos de ciudadanía (Naciones Unidas, 2002).

De otro lado, la implementación de diversos modelos de desarrollo urbano de corte segmentario, segregador y excluyente presentes en las ciudades contemporáneas del sur, particularmente en América Latina, ha profundizado la distribución inequitativa de la riqueza, siendo esta la principal generadora de uno de los mayores problemas de los asentamientos humanos: la marginalidad urbana.

En el caso de los países en desarrollo, los impactos negativos asociados al proceso de crecimiento urbano son de mayor magnitud debido, en parte, a las condiciones socioeconómicas de las ciudades y de la población que las habita: pobreza, exclusión, violencia, cinturones de miseria, alto consumo

energético y de recursos naturales, desempleo, vivienda inadecuada, escaso sentido de pertenencia, baja gobernabilidad y la migración, considerada por las Naciones Unidas como una nueva variable que modifica y dinamiza la relación existente entre crecimiento urbano-pobreza-recursos ambientales.

En el marco de esta realidad, la Nueva agenda urbana, ratificada en Hábitat III (2016), plantea la necesidad de transformar las ciudades del tercer mundo en ciudades incluyentes y equitativas. Una ciudad incluyente y equitativa será la que se planifique con base en un diseño urbano integrador-incluyente (conexión espacial y cohesión social) y con un acertado manejo de las zonas de riesgo (coordinación institucional); con una economía sólida y solidaria, con una matriz productiva diversa, innovadora y tecnificada, orientada tanto a incrementar la cadena de valor, como a reducir la pobreza y a mejorar en los aspectos que determinan la calidad de la vida urbana: salud y educación de calidad, espacios culturales y de ocio dignos, áreas verdes y espacios públicos suficientes; con amplia participación de la comunidad en la toma de decisiones que consolide el derecho de todos a la ciudad, la calidad ambiental y, además, fortalezca la gobernabilidad local.

Por su parte, Colombia atraviesa un momento histórico en el que se agitan vientos de paz en medio de los centenares de líderes sociales y ambientales asesinados. El país enfrenta un reto enorme que tiene todo que ver con las luchas que se llevan a cabo día a día en los territorios: la defensa de los recursos naturales y el acceso equitativo a la tierra, en otras palabras, la defensa de las diferentes formas de vida que conforman y dan sentido al *territorio*. Los espacios rurales y urbanos en todo el país enfrentan el mismo desafío: reconstruir la sustentabilidad en medio de la incertidumbre que nos presenta el posconflicto. Este escenario puede ser, pese a todo, una oportunidad para encontrar el camino perdido y retomar la senda que nos permita reestablecer la relación con la naturaleza.

En este panorama, construir ciudades sostenibles, equitativas, inclusivas y justas demanda de esfuerzos ingentes de todos los actores y sectores para transformar los modos tradicionales de hacer política y de concebir lo

urbano, ya no como un espacio escindido de lo rural sino, por el contrario, íntimamente ligado a esa ruralidad que permite la existencia de la ciudad.

Alrededor de los elementos referidos de manera muy general en los párrafos anteriores, centraron sus intervenciones Francia Márquez, José María Borrero y David Millán teniendo como objeto de este foro a Santiago de Cali. José María Borrero en su escrito “Metáforas urbanas de justicia”, borda de una manera implícita la ciudad como un sistema complejo donde las dinámicas sociales, políticas, ecológicas, culturales y económicas que se dan en el sistema y en su territorio aportan a la consolidación de la ciudad sostenible eliminando para ello la pobreza y la segregación socioespacial y estimulando la inversión en lo social, la infraestructura, el patrimonio ecológico, la seguridad jurídica, la política, el control social y el buen gobierno.

El proceso de transformación urbanística debe entenderse a partir de la memoria histórica de la ciudad de Cali, pero también es posible entenderlo desde la poesía, como lo hace Borrero en su propuesta de Metáfora, por medio de la cual deja ver la disfuncionalidad de la ciudad (desplazada por el conflicto armado, la corrupción, la injusticia y la apropiación indebida de la tierra), incrementando la pérdida de los servicios ambientales y las situaciones de riesgo para sus habitantes, entre otros muchos problemas.

Las ciudades se establecen primordialmente en los cruces de los caminos y a la orilla de los ríos, y Cali no fue la excepción, pero esto que inició como una estrategia para garantizar el acceso al agua y la recreación, hoy le representa, dado el crecimiento poblacional, serios problemas asociados a las rondas de los ríos, las madrevejas y los humedales por las invasiones en estas zonas, lo que ha alterado la dinámica del sistema hídrico y sus funciones ecológicas, con implicaciones en el microclima y su relación con la variabilidad climática local y el cambio climático global. Un reciente estudio realizado por el Área de Gestión Ambiental de la Universidad del Valle en nueve humedales urbanos permitió identificar diversas afectaciones a estos ecosistemas: desecación-invasión, pérdida de biodiversidad, alteración de la calidad del agua, eutrofización, alteración de la estructura y configuración de los humedales.

Otros graves problemas presentes en Santiago de Cali son el déficit de área verde per cápita y de espacio público, ambos originados por cambios en el uso del suelo urbano y periurbano.

Coincido plenamente con José María cuando plantea: “Los ciudadanos y los gobiernos deben conjugar dinámicas, políticas sociales, culturales, económicas y ecológicas para consolidar la ciudad sostenible, resiliente, justa y democrática”, que todos queremos. No obstante, indicadores como exclusión social, segregación espacial, corrupción, inequidad, pobreza multidimensional y los bajos niveles de gobernabilidad ponen en duda que Cali realmente pueda llegar a ser una ciudad sustentable para el posconflicto. Sería necesario entonces retomar desde la poesía elementos como la sensibilidad, la compasión, la belleza de lo simple, la solidaridad y la ética para construir colectivamente nuevos escenarios de convivencia y conectividad entre los seres humanos que habitamos esta ciudad anfibia, diversa y multicultural y entre nosotros y la naturaleza.

Por su parte, David Millán propone un interesante juego de interpretaciones a partir de la palabra Julio, que resulta no solo interesante sino también pertinente para el análisis de la ciudad desde la perspectiva del metabolismo urbano. El enfoque de la ciudad como sistema es realmente acertado. David refiere en el marco de la teoría general de sistemas (TGS) principios básicos como el equilibrio y la entropía como las dos caras de la misma moneda; yo agregaría que la ciudad por ser un sistema abierto, complejo, dinámico y altamente subsidiado (desde lo rural), pone en duda –permanente incertidumbre– el logro del equilibrio del sistema urbano ante la evidencia de la entropía recurrente.

Para Augusto Ángel Maya, las ciudades han sido, por excelencia, la mayor creación cultural del hombre. En el caso de Santiago de Cali, este postulado es evidente, hemos podido ver la transformación de la ciudad a lo largo de estos casi quinientos julios, resultado de su historia y la del departamento del Valle del Cauca en el cual está inmersa. Eventos como la llegada del ferrocarril, la expansión del monocultivo de la caña de azúcar, la industrializa-

ción de la ciudad, el conflicto armado y el consecuente desplazamiento, han aportado a la construcción de la ciudad actual, dejando en evidencia el actuar de la multicausalidad, la homeostasis, la resiliencia, la retroalimentación, la sinergia y la emergencia como otros de los principios de la teoría general de sistemas aplicables a nuestro sistema urbano, desencadenantes de la definición y configuración del territorio que ocupa la ciudad de Cali en la relación con lo rural; reflexión oportuna en estos tiempos de cambio de categoría de la ciudad con el inminente paso a Distrito Especial y sus implicaciones político-administrativas, económicas y ecológicas. En este sentido, el expositor plantea este nuevo escenario como una oportunidad para la construcción de paz y reconfiguración efectiva de la ciudad-región.

Sin embargo, es necesario que estos planteamientos se aborden desde una mirada más holística, con un análisis sistémico a fin de entender la interdependencia entre los componentes social, político, económico, ecológico y cultural presentes en Santiago de Cali. Se requiere entonces más que un cambio de nombre (Distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios), para superar la crisis de la ciudad como sistema, en el que problemas como el desplazamiento, la inequidad, la injusticia social, la exclusión política y racial, la fragmentación espacial y la segregación cultural son el caldo de cultivo para la violencia endógena que vive/padece la sociedad caleña.

A las propuestas hechas por el David Millán agregaría las siguientes dos:

1. Es necesario trabajar en la democratización de la información para mejorar los procesos participativos como requisito para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza local.
2. Es indispensable la aplicación real y oportuna de los instrumentos de gestión ambiental que nos proporciona la ley; estoy hablando de los instrumentos políticos y legales, económicos, sociales y técnicos entre los que se encuentran el Plan de desarrollo y el Plan de ordenamiento territorial, elementos indispensables para la construcción colectiva de paces territoriales y la democracia en el marco del posconflicto.

Francia Márquez denuncia abierta y claramente que hay racismo en Cali y en realidad sería imposible negar que en el Valle del Cauca y en Colombia hay racismo, pero no solo hay racismo negro, también hay racismo indígena, campesino y pobre, y resulta paradójico hablar en Cali de un racismo que excluye cuando el grupo excluido no es la minoría étnica, ya que la población afrodescendiente presente en la ciudad corresponde al 26% del total de la población, según datos oficiales de 2018.

Es claro que Cali, como Colombia, es una ciudad pluriétnica y multicultural, por tanto, que el Estado siga negando a las comunidades afro e indígenas la pertenencia de sus territorios ancestrales es absurdo, como absurdo es que sean estas comunidades las que tengan que demostrar, ante diferentes instancias del Estado, su existencia y presencia en el territorio para no correr el riesgo de ser invisibilizados por los megaproyectos del “desarrollo”. Visto así, las visiones de la Cali que queremos podrían ser muchas, porque la lectura, interpretación y vivencia de la ciudad depende de quien la lee, interpreta y vive/padece; la percepción social, la historia cultural urbana y el análisis del discurso como herramientas de análisis de la urbe nos han permitido, mediante diversas investigaciones, conocer las diferentes “Calis” que están y ¿conviven? en el mismo territorio, la Cali afro, indígena, blanca, mestiza, mulata, migrante, pobre, campesina y desplazada.

Incorporar en el análisis de la ciudad las variables referidas por Francia como segregación racial, violencia, invisibilidad étnica y marginalidad es absolutamente necesario si en realidad se quiere pensar y proyectar la ciudad hacia el desarrollo urbano sostenible, como lo proponen la Agenda de cambio climático, los Objetivos de desarrollo sostenible y la Nueva agenda urbana de las Naciones Unidas, esto en medio de una economía mundializada y una sociedad global centrada en el consumismo, donde la inequidad y la corrupción se pasean campantes por el territorio de nuestra ciudad y de muchas otras de Colombia y América Latina.

No obstante el anterior panorama desalentador, la esperanza de construir una ciudad más amable, sostenible, resiliente, vivible y equitativa donde sea

posible la paz, está puesta en la participación informada de la comunidad, el cumplimiento ético de los deberes ciudadanos por parte de cada uno de los que habitamos la ciudad para actuar en derecho y convivencia, que permita la re-creación colectiva de la Cali que soñamos, donde el interés colectivo esté por encima del interés particular y el buen vivir no sea el privilegio de unos pocos caleños, pero para ello Cali deberá trabajar más en dos áreas principalmente: el fortalecimiento de la gobernanza local y la formulación de políticas públicas para la acertada gestión ambiental territorial.

En cuanto al fortalecimiento de la gobernanza local, se requiere incentivar la participación informada de la comunidad en los diferentes procesos de construcción de ciudad y toma de decisiones, defender los mecanismos de participación contemplados en la normativa y asegurar el respeto de los derechos humanos; es necesario también un cambio en la forma en que se hacen las políticas públicas de gestión ambiental urbana. Este cambio implica ir más allá de la diagnosis de los problemas urbanos para ocuparse de resolver las disfuncionalidades sistémicas profundas que originan dichos problemas y aplicar el enfoque sistémico, de tal manera que la complejidad y la incertidumbre tengan cabida en los análisis urbanos y territoriales.

En cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas para la acertada gestión ambiental territorial (entendiendo la interdependencia urbano-rural), que le permita a Cali afrontar el reto del desarrollo urbano sustentable, demanda un cambio profundo en la forma en la que, hasta ahora, se han hecho las políticas urbanas. Este cambio tiene tres momentos: el primero implica ver la urbanización como un instrumento para el desarrollo y no como un problema. El segundo momento, como lo planteo en el artículo titulado “Desarrollo urbano sustentable: el gran desafío para América Latina y los preparativos para Hábitat III” (Navarrete, 2017), es ir más allá de las manifestaciones de los diversos problemas urbanos: desigualdades sociales y económicas, surgimiento de barrios marginales, proliferación del sector no estructurado, modelos insostenibles de consumo de energía, crecimiento urbano desordenado, etcétera, para ocuparse de resolver las disfuncionalidades sistémicas profundas que originan dichos problemas. El tercer nivel es apli-

car el enfoque sistémico, en el cual la complejidad y la incertidumbre tienen cabida. Lo anterior sugiere, como lo recomienda las Naciones Unidas:

(...) un enfoque más sistémico que sintomático; es integrado, más que sectorial; transformador, más que fragmentario; y vincula la urbanización y los asentamientos humanos con el desarrollo sostenible centrándose en la prosperidad, los medios de subsistencia y el empleo, especialmente entre los jóvenes (Naciones Unidas, 2015: 2).

Una importante labor en la conciliación entre políticas públicas y gestión ambiental la tiene la sociedad civil, es ella la llamada a participar en la formulación de políticas adecuadas al contexto regional y local, políticas pensadas para solucionar problemas reales y sentidos por la comunidad, con instrumentos concretos y al alcance de la gente y sobre todo, con objetivos factibles en el tiempo y con las herramientas de las que pueden disponer los pueblos y sus gobernantes; para ello, es necesario reforzar los espacios de participación donde la libre expresión de las ideas sea garantizada y donde la diferencia sea valorada como oportunidad y no como amenaza (Navarrete, 2010).

Por último, el reconocimiento del componente cultural en la formulación de políticas públicas de gestión ambiental del territorio es absolutamente necesario si se quiere construir ciudades resilientes, incluyentes y equitativas en el marco del desarrollo urbano sustentable, los Objetivos de desarrollo sostenible y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático en el medio urbano. En síntesis, los principales retos que tendrán que enfrentar los gobiernos locales en América Latina, y por supuesto en Cali, para dar cumplimiento a los acuerdos y metas resultantes de Hábitat III, son una verdadera oportunidad para el desarrollo económico con equidad. Sin embargo, implicarán cambios estructurales alrededor de lo económico, lo educativo, la sustentabilidad urbana, la gobernabilidad y políticas públicas para la inclusión.

## Referencias

- NACIONES UNIDAS (ONU-HÁBITAT). 2015. “La nueva agenda urbana se decide en Quito”. Disponible en: [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1464:la-nueva-agenda-urbana-se-decide-en-quito&catid=318:noticiasecuador&Itemid=397](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1464:la-nueva-agenda-urbana-se-decide-en-quito&catid=318:noticiasecuador&Itemid=397)
- NACIONES UNIDAS (PNUMA). 2002. *Perspectivas del medio ambiente global (GEO 3)*. Mundi-Prensa. Madrid.
- NAVARRETE, MARCELA. 2010. “Propuesta de indicadores de gestión de políticas públicas de sostenibilidad para megaciudades. Casos de estudio: Bogotá, Madrid, México DF y Sao Paulo”. Tesis de doctorado. Cátedra de sostenibilidad. Universidad Politécnica de Cataluña.
- , 2017. “Desarrollo urbano sustentable: el gran desafío para América Latina y los preparativos para Hábitat III”. *Revista Luna Azul*. 45. Universidad de Caldas.



Foto: Angi Muñoz.

## RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CIUDAD DE CALI

Hildebrando Vélez

**M**i aporte se limita a reflexionar sobre las proyecciones de la ciudad de Santiago de Cali en esta época del llamado posacuerdo, el cambio climático y el capitaloceno. El cambio climático es cada vez un asunto más presente en la vida material y en la percepción de las poblaciones urbanas y rurales, aunque no por ello los negacionistas, los tierraplanistas o los seguidores de profetas o políticos mesiánicos abandonarán sus creencias. El cambio climático contemporáneo es creación del capitaloceno, no es un síntoma aislado ni simplemente el efecto de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera, es quizá la problemática más compleja que la sociedad contemporánea haya desatado sobre su hábitat. No sería honesto no reconocer que países de la antigua Unión Soviética dejaron una enorme huella como aporte al desastre actual; pero a la vez, sin ser apologetas de teleología alguna, la experiencia de vida frugal de algunas sociedades comunitaristas bien podría mostrar pistas de la manera como una sociedad austera, alegre, sabia y sostenible puede llegar a ser posible.

No podríamos desconocer tampoco que la historia del agotamiento de los bienes y servicios ecosistémicos y culturales de la región donde Cali se estableció han venido esquilmandose desde hace centurias, y que el modelo

del monocultivo agrícola del siglo veinte ya nos deja una carga de problemas para las generaciones presentes y venideras. Los habitantes de Cali, la misma humanidad, nos sometemos hoy a esa tensión entre caer en la calamidad socioecológica o encontrar el camino para una sobrevivencia colectiva digna.

Empecemos por reconocer que en Cali no son suficientes los planes nacional y municipal de adaptación y compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, pues hay otros factores estructurantes de la problemática socioecológica que condicionan localmente nuestra adaptabilidad para enfrentar los retos de la crisis climática (mejor que cambio climático) y los extremos de la variabilidad climática (Enso: oscilación Sur, fenómeno del Niño), con sus cambios en las dinámicas de las aguas, las nubes, las precipitaciones, las escorrentías (caudales bajos), los humedales, la recarga de acuíferos, los incendios forestales, etcétera. Estos factores a que hago referencia se hacen evidentes cuando se intenta ajustar la administración y la proyección de la ciudad a su nuevo destino de ser, por fuerza de la ley 1933 del 1º de agosto de 2018, “Distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios”.

Esas problemáticas son, entre otras:

- ♦ La ciudad se ha sometido a una *planeación retórica* y a un *ordenamiento territorial de facto*, sesgadas por intereses de lucro ajenos a lo público, por parte de gobernantes y técnicos insensibles a las condiciones sociales y ecológicas de los territorios. Esto revela no que no haya instituciones, sino que hay una institucionalidad débil, que *clienteliza* a las comunidades y su participación.
- ♦ Hay un proceso de conurbación y asentamientos y ocupación del espacio mediante patrones de discriminación e inícua distribución espacial, de riesgos y de plusvalías, así como un marcado acaparamiento por sectores minoritarios y privilegiados de las contribuciones de la naturaleza a la gente, que es como hoy se prefiere llamar a los servicios ambientales. Las cifras son elocuentes: a diciembre 2012 el espacio público efectivo era de 2,4 m<sup>2</sup> de por habitante y en 2014 el plan de ordenamiento territorial pro-

puso que fueran 6 m<sup>2</sup>, cuando la Organización Mundial de la Salud señaló un indicador como óptimo entre 10 m<sup>2</sup> y 15 m<sup>2</sup> de zonas verdes por habitante. El plan maestro de espacio público y el plan maestro de equipamientos indicaban que en 2017 Cali contaba con 6'258.878 m<sup>2</sup> de espacio público efectivo y 12'360.430 m<sup>2</sup> de equipamiento en zona urbana (área de terrenos), con 2'383.484 habitantes, lo que lleva a un índice de espacio público efectivo de 2,66 m<sup>2</sup> por habitante y a un índice de equipamiento de 5,6 m<sup>2</sup> por habitante<sup>1</sup>.

- ♦ Mientras el mundo científico y cada vez más Estados y ciudades asumen un nuevo enfoque de la gestión de cuencas hidrográficas basado en la restauración ecológica, el mantenimiento y ampliación de las áreas de amortiguación de crecientes y el cuidado y conservación de los hidroecosistemas, la ciudad de Cali sigue en el viejo paradigma, soportando amenazas de desabastecimiento de agua dada la mala gestión, la sobrecaptación en algunas cuencas, la poca autonomía de los reservorios para los acueductos de mayor envergadura, lo que conduce a una reducción apreciable de oferta en secano y racionamientos severos también en época de lluvias. Es observable la alta contaminación y pérdida de caudal de las cuencas de los ríos Cali-Aguacatal, Jamundí y Meléndez, Lili y Cañaveralejo; así como la invasión inmobiliaria y la sustracción de altas plusvalías por valorización de las riberas del río Pance. Es de lamentar asimismo el abandono del río Cauca, al que la ciudad vierte casi la mitad de sus aguas servidas sin tratamiento previo, por la confluencia de los ríos Cañaveralejo, Meléndez y Lili en el canal interceptor CVC-Sur, arriba de la bocatoma del acueducto.
- ♦ La ciudad ha mantenido un modelo de movilidad petroadicta que da señales de agotamiento y que ha impulsado a que se construya una red de ciclorutas y se incorporen un puñado de vehículos eléctricos en el sistema MIO. El crecimiento de la ciudad en extensión y la localización de muchos de sus habitantes en los municipios dormitorio del área conur-

---

1 <https://caliescribe.com/es/28042018-1656/territorio/14307-territorio/espacio-publico-y-equipamiento-en-deuda>. Consultado el 27 de agosto de 2019.

bana al norte del Cauca y sur del valle trae consigo recorridos de mayor distancia, disminución de la velocidad de movilización y congestiones y embotellamientos. Es un sistema altamente vulnerable a interrupciones por accidentes y obras en las vías. Las emisiones de las fuentes móviles establecidas para 2018 en toneladas/año según el Inventario de emisiones de la ciudad de Santiago de Cali realizado por CVC-Fulecol (2018), establece la siguiente distribución vehicular y el siguiente inventario de emisiones de fuentes móviles (tabla 1 y gráfico 1).

Este estudio determinó que al comparar las emisiones de CO por todas las fuentes fijas (551,9 t/año) con las de las fuentes móviles (378.389 t/año), se evidencia que la fuente de mayor importancia eran las móviles.

- ♦ En 2018 la mayoría de las comunas tenía menos de un árbol por cada diez habitantes (gráfico 2), con lo que estamos lejos del estándar de la Organización Mundial de la Salud, de uno por cada tres.

Tabla 1. Distribución vehicular (vehículo/día)\*

	Livianos	Microbuses	Buses	C2P	C2G	C3	Camión articulado	Motos	Total vehículos
Total por tipo	302.774	13.310	11.771	10.483	9.165	3.896	11.199	282.207	634.805

\* Se tipificaron dieciséis puntos de aforo vehicular, los cuales se extrapolan a todos los corredores viales de la ciudad.

Gráfico 1. Fuentes móviles

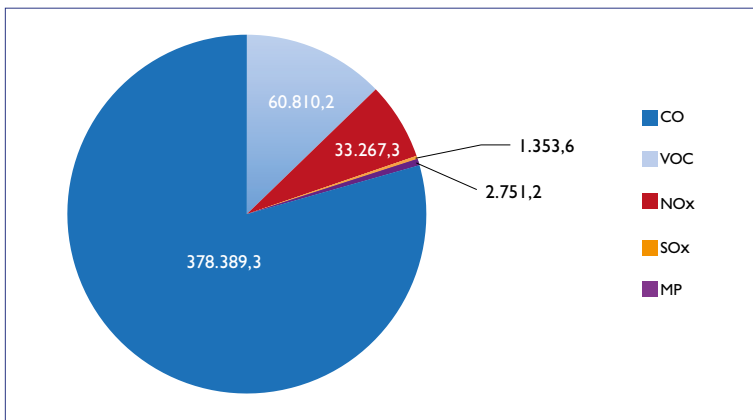
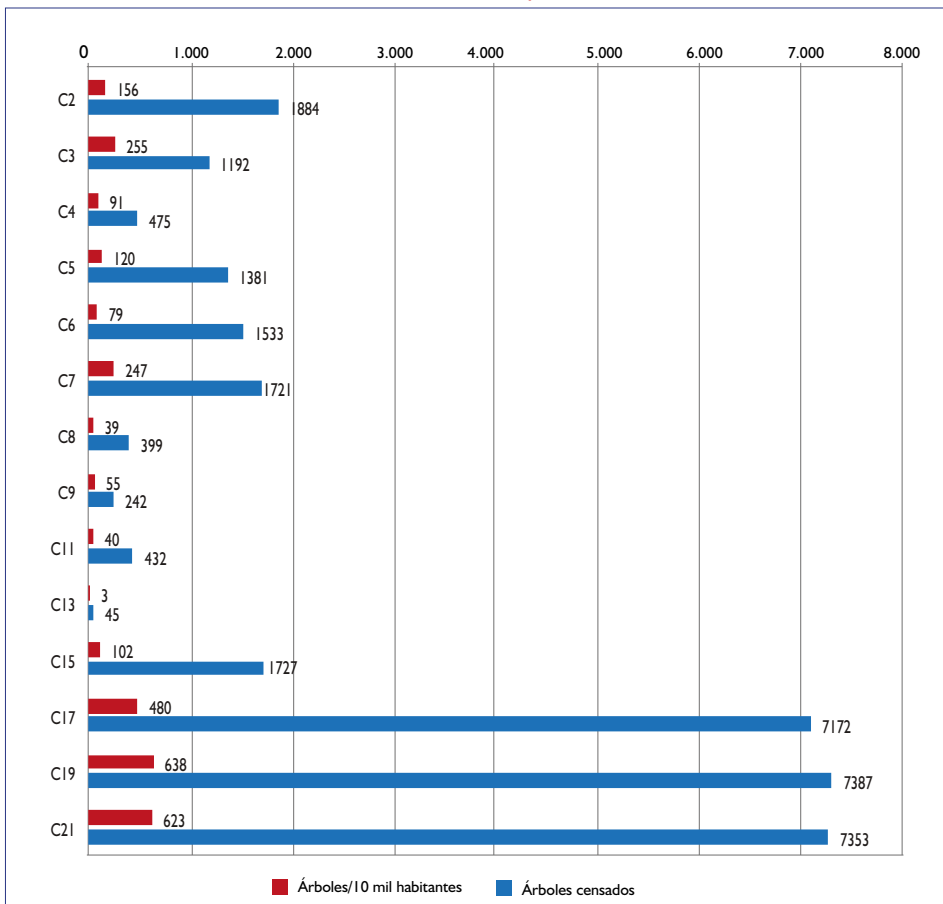


Gráfico 2. Árboles censados por comuna, 2018



Fuente: elaboración propia con base en Dagma.

El cambio climático ya no podemos evitarlo totalmente, pero sí podemos evitar que sus consecuencias sean más desastrosas y quizás aminorar el impacto negativo de las transformaciones destructivas que provoca. Pero ¿cuáles son las medidas posibles e inmediatas que pudiéramos adoptar sin con ello generar mayores impactos sobre las poblaciones económica y ecológicamente más vulnerables, particularmente en nuestras ciudades? Sabemos que los cambios abruptos pueden traer consecuencias indeseables, por ello los cambios y las necesarias transiciones deseadas deben considerar cuidadosamente la creación de condiciones materiales y sociales –conductuales y deseantes– para alcanzar justicia climática y ambiental.

Las luchas por la justicia climática como las luchas por la defensa de los territorios y contra el llamado “extractivismo” son fruto del aprendizaje y de experiencias de lucha precedentes. Los procesos sociales también se recrean en la medida en que las condiciones objetivas y subjetivas se transforman. Las resistencias se aprenden y transmiten sus claves históricamente, casi como también lo hacen los paisajes que conservan palimpsestos o la economía que guarda huellas, herencias y pasivos y las tecnologías que se hacen sobre lo aprendido o por serendipia. Las luchas sociales por alcanzar estas transiciones y esta justicia no son estáticas ni reflejo exclusivo de la inmediatez material.

Así como hay aprendizajes hay pérdidas y hay capturas de las plusvalías de las luchas por aparatos que son simulacros de movimientos, por ONG y por burocracias que hacen del “*free raider*” su práctica política. Los balances históricos también pueden darnos señales de la inadaptabilidad de las fuerzas que impulsaban y las que aún impulsan transformaciones que no son materialmente alcanzables y por radicales que parecen dejan sin rutas concretas a las gentes. Como bien sostenía Marx en *El XVIII Brumario de Luis Bonaparte* (1851-1852): “Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal aparecen, como si dijéramos, dos veces. Pero se olvidó de agregar: una vez como tragedia y la otra como farsa”.

El problema de la gobernabilidad frágil y la poca gobernanza son un gran cuello de botella para las transformaciones y el ejercicio del derecho a la ciudad. El aprovechamiento del poder y de los logros de las luchas populares para beneficios propios, así como la captura y cooptación del Estado y las instituciones para compromisos con otros y para beneficios particulares egoístas, son manidas formas presentes en las prácticas políticas y de gobierno, que hay que considerar y exponer a la crítica. Ahora hay una macrocorrupción sistémica, en la que confluyen los ejercicios de la política y las grandes empresas y corporaciones y la cooptación de la contratación pública.

Frente a esta gobernabilidad hincada a los intereses del capital, sectores de la ciudadanía y los movimientos sociales están cada vez más del lado de

rechazar que el ordenamiento de la ciudad y los bienes públicos se pongan en las manos de instituciones hechas a la medida del lucro privado, que sirven a los planes de gentrificación y despojo de las zonas urbanas más vetustas, a los planes de ocupación de los lugares con mayor valor ecológico y cultural por rentistas y administrados por funcionarios sin sentido del servicio público ni del cuidado de los comunes. Se escuchan voces que demandan que los espacios públicos estén abiertos no para alharacas sin efecto y expertos tecnócratas en busca de prácticas gerenciales sostenibles, que solo sostienen las condiciones inicuas del capital. Los pobladores rechazan ver el espacio público ocupado por discursos de gobernantes o aspirantes a gobernantes gobernando desde parámetros autoreferenciados, invocando la planificación y los planes de los que solo ellos han sido realmente artífices o que sus titiriteros gobiernan desde hilos invisibles, mientras la participación de la masa consiste en ser testigos impávidos, cuando no es que son una masa abyecta, espectadora, sin estructuras vinculantes de toma de decisiones, un pueblo sin derecho a deliberar como sujeto político, al que solo se le permite aspirar a que algo caiga de la mesa.

La localidad, es decir, esa pequeña burbuja colectiva que constituye nuestro hábitat, se ve penetrada permanentemente por discursos globales que retan a la interpretación y que pueden resultar, como el canto de las sirenas, aletargadores e ilusos. La posibilidad de mediación de esos discursos depende del grado de reconocimiento de identidad que podamos haber logrado en nuestro entorno. Lo local está siendo penetrado por mercancías que desplazan la capacidad creativa y los saberes tradicionales. Es un intercambio de valores desigual. Los industriales se apropian del excedente agrícola por la vía de la comercialización de productos industriales, donde el valor agregado por los saberes tecnológicos es el secante para sustraer del trabajo agrícola un valor acumulable. Desde este punto de vista, lo local se ha constituido en un nicho para el consumo global.

Esta homogeneidad que nos arrebató la creación es posible vencerla en un reconocimiento crítico del reino del mercado. Solo es posible lograr nuestra propia identidad como pueblo, como corporeidades, en la identificación

de nuestro papel en la sociedad, en el proceso mismo de comunicarnos y de relacionarnos, en la construcción de las estructuras sociales que lo permitan, que permitan la liberación de los deseos para poderlos limitar. La única manera de romper las ataduras del mercado es ser nosotros mismos y proscribir la imagen que de nosotros se tiene.

Finalmente, quisiera enunciar algunos derroteros que podrían conducir a hacer de Cali una ciudad para la vida, que enfrente los retos y las injusticias ambientales y abogue por la justicia climática.

1. Ciudad ordenada alrededor del agua, de la salud ambiental, la movilidad descarbonizada, del conocimiento, la sabiduría y la lúdica (turismo científico y de paisajes).
  - ♦ Bajar la huella hídrica y restaurar los hidrosistemas periurbanos y rururbanos: cuidar las fuentes, mejorar las eficiencias de usos y aumentar la captación y el conocimiento.
  - ♦ Bajar la huella de carbono mediante la reconversión económica hacia una economía baja en carbono y fomentando la movilidad sin petróleo: pedestre, bici y transporte masivo con fuentes no fósiles.
  - ♦ Fomentar las soberanías hídrica y energética (otra matriz energética basada en generación autónoma y fuentes renovables), y una vigorosa alimentación sana y suficiente.
2. Establecer planes y mecanismos de manejo de riesgos, atendiendo especialmente las inicuas vulnerabilidades de mujeres y niñas y niños y su exclusión en el acceso a los bienes y servicios ambientales-culturales públicos.
3. Fomentar políticas públicas contra el racismo estructural y ambiental: injusticias por ordenamiento, por obras e infraestructuras, por desinversión, por hábitats en riesgo, por intervenciones no compensadas: redes de distribución de servicios públicos, minería, basureros, etcétera.
4. Mejor gobernanza ambiental desde abajo fortaleciendo las organizaciones sociales, cívicas y ambientales –temáticas, comunales y territoriales– y sus articulaciones interlocales, metropolitanas e interregionales.

5. Fomento a la cultura, los saberes, la educación y la generación de conocimiento. Cualificar la formación ambiental desde la Universidad del Distrito Especial de Cali, con programas académicos como:
  - ♦ Conocimiento y gestión institucional y comunitaria de riesgos.
  - ♦ Innovación y diseños de organización social para las transiciones, la adaptación al cambio climático.
  - ♦ Gestión de empresas ecológicas y ambientalmente viables. Economía solidaridad, del bien común y del cuidado ambiental.
  - ♦ Conocimiento, manejo y restauración de ecosistemas periurbanos y “rururbanos”.
6. Ejecutar una gran campaña de alfabetización ambiental de los ciudadanos y primera Gran expedición ecológica periurbana y rururbana: vacunémonos contra la crisis ambiental.
7. Comprender y fomentar una metropolización y regionalización solidaria y sustentable. Superar la fragmentación de ecosistemas procurando conectividades y corredores ecológicos. Fomentar eco-barrios periurbanos y rururbanos y redes de hogares autosuficientes.
8. Enfrentar la paradoja drenaje pluvial verde-cemento. Restauración de las estructuras ecológicas y ampliación de cobertura arbórea y vegetal, para la comunalidad y la vecinalidad y economías bajas en carbono.



# CIUDAD, SOSTENIBILIDAD Y POSCONFLICTO EN CALI: COMENTARIO A LOS ENSAYOS “METÁFORAS URBANAS DE JUSTICIA” Y “500 JULIOS”

Juan Camilo Cock Misas

## La ciudad como escenario de oportunidades

**A**l analizar los problemas contemporáneos de las ciudades y pensar el rumbo que pueden o deben tomar hacia el futuro, es tentador concentrarse en los problemas agudos que en ellas persisten y, desde esa perspectiva, perder de vista los avances que se han dado y las oportunidades que las urbes brindan a sus habitantes. Es claro que una ciudad como Cali tiene retos importantes. En ella se evidencian patrones de segregación social y espacial, nichos en donde la población vive en condiciones precarias y sin acceso a muchos servicios, un nivel de violencia homicida entre los más altos del mundo y una afectación del entorno ecológico, en especial de sus cuencas hidrográficas, que rápidamente se degradan al acercarse y luego atravesar el área urbana del municipio.

Los dos ensayos aquí recogidos se ubican en esta visión pesimista de la ciudad y consideran que si no se dan cambios estructurales en su gobernanza y configuración socio espacial poco cambiará para beneficio de sus habitantes, en especial para aquellos que viven en condiciones más precarias. De esta forma, el ensayo “Metáforas urbanas de justicia” inicia afirmando que “la ciudad está en problemas” y cita una serie de pensadores que la comparan con un paciente en estado terminal y con el surgimiento de una distopía. El autor resalta cómo la ciudad, en este caso la ciudad de la América hispana, fue creada como un instrumento de poder y control cuyos efectos se evidencian hoy en día en la segregación y estratificación de Cali: “la segregación social, económica, e inclusive racial, sigue al orden del día”.

Por su parte, el ensayo “500 julios” plantea dos escenarios hacia el futuro. En uno de ellos,

una fuerza colectiva irrumpe de entre las cenizas y como el ave Fénix la sociedad renace fortalecida, rompe las ataduras de la territorialidad establecida. Además, reorienta su quehacer en la reconfiguración de la ciudad y la región, vislumbrando por fin el siglo veintiuno que tanto ha tardado en aparecer.

Si esto no llegase a suceder, antes que lograr avanzar en asuntos como la reducción de la violencia y la generación de oportunidades, “su entropía generará mayor inseguridad e injusticias sociales y espaciales que las logradas hasta el presente, más aún en condiciones de insostenibilidad ambiental y cambio climático”.

En este comentario me quiero ubicar en una línea de pensamiento que, en medio de sus problemas, ve en las ciudades espacios que ofrecen mayores oportunidades a sus habitantes para llevar una vida digna y salir de la pobreza. Así lo reflejan las cifras de pobreza monetaria y multidimensional. Para Colombia, por ejemplo, en 2018 la brecha de pobreza monetaria entre las trece ciudades principales y el promedio nacional fue de once puntos porcentuales, mientras que la brecha en el índice de pobreza multidimensional fue de veintiséis puntos porcentuales entre cabeceras y los centros poblados y rural disperso.

También me quiero ubicar en una perspectiva que cree que es posible lograr cambios importantes en términos de la calidad de vida y potencial de desarrollo humano mediante el progreso gradual, por medio del efecto acumulado de políticas bien diseñadas, evaluadas e implementadas. Es más, este cambio gradual se viene dando y es necesario reconocerlo y analizarlo. De esa forma se puede profundizar en lo que viene funcionando y revisar aquello que no lo está. En especial, es importante reflexionar acerca de si se deben hacer ajustes a las prioridades de acción tomando en cuenta el contexto de posconflicto que, aunque parcial e incierto, nos invita a pensar en el futuro de nuestras sociedades nacional y territorial más allá de una lógica del conflicto armado.

Por último, me ubico en una perspectiva en la cual el principal deber del gobierno de una urbe es buscar el bienestar de sus habitantes. Este deber impone algunas prioridades como satisfacer necesidades básicas, proteger a la población de amenazas sociales y ambientales, y generar oportunidades para que sus habitantes puedan progresar a la vez que se minimice el impacto ambiental generado. Estas prioridades dan algunas pistas sobre cómo evaluar la trayectoria que lleva Cali y cómo debe ajustarse hacia futuro.

Es claro que a lo largo del siglo veinte Colombia tuvo un proceso de urbanización acelerado y que, como resultado, entre las décadas del cincuenta y del ochenta sus ciudades, incluyendo Cali, se vieron desbordadas por la velocidad del crecimiento en su población. Como resultado, la ciudad se expandió hacia zonas no aptas para urbanizar y creció con poca presencia estatal. En muchos casos el municipio tituló tierras que entregó sin servicios básicos como acueducto, energía o vías. En otros fueron ocupados terrenos, con frecuencia con complicidad de líderes políticos. En muchas zonas de Cali las comunidades religiosas y luego ONG hicieron mayor presencia antes que el Estado. A largo plazo el resultado de estos procesos es la segregación y exclusión social que son difíciles de revertir y que se resaltan en los ensayos del presente libro.

Ante este panorama, un reto mayor para Cali ha sido el de buscar la inclusión de sus pobladores más pobres y vulnerables, en especial en aquellas zonas que crecieron de forma acelerada sin servicios básicos o sociales.

Las condiciones de estos sectores han cambiado con el tiempo. Paulatinamente se han venido atendiendo necesidades básicas para la población. Hoy en día, según estadísticas oficiales, la cobertura de acueducto, alcantarillado y energía es casi universal: 99,7, 98,9 y 97,9, respectivamente para 2018. La red de alumbrado público cubre la mayor parte del municipio, incluyendo muchos sectores que aún no han sido regularizados. El 91,7% de la población tiene cobertura en salud y la población pobre no asegurada puede acceder a los servicios que presta la red de salud del municipio, que en 2018 atendió 113.000 personas.

Aunque aún tiene mucho por mejorar, el sistema de transporte masivo MIO ha conectado en un solo sistema administrado desde el municipio a sectores que históricamente han estado desconectados de los centros administrativos y productivos de la ciudad. Por donde el sistema ha ingresado con troncales, estas se han vuelto un polo de desarrollo para el comercio local. La troncal de Aguablanca, la troncal de la carrera 15 y las terminales Andrés Sanín y Paso del Comercio en un futuro se complementarán con la troncal de Oriente y la terminal de Aguablanca. Estas troncales se han construido priorizando el transporte público sobre el privado.

Por otra parte, la construcción de casi doscientos kilómetros de carriles para bicicletas en la presente administración es el primer esfuerzo significativo por reducir el espacio vial asignado a los vehículos automotores privados para reasignarlo a modos sostenibles y más democráticos de movilización. Concuerdo con los dos autores en que estas transformaciones urbanas, para que tengan impacto significativo, deben acompañarse con cambios en hábitos y costumbres que lleven a dejar el uso del vehículo privado a cambio del transporte público o la bicicleta. En esto es clave generar incentivos y sanciones más efectivos que los existentes.

Uno de los principales factores que mejoran la probabilidad de movilidad social es la calidad de la educación. En los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante por mejorar la educación en Cali. Se construyeron colegios nuevos y se invirtió en mejorar la calidad de la educación. En la

administración actual se lleva a cabo un programa de revitalización de sedes educativas existentes, construcción de nuevas sedes, fortalecimiento de procesos pedagógicos y oferta complementaria de deporte y cultura. Y al sistema educativo oficial se incorporaron algunos colegios que fueron comunitarios o fundados por órdenes religiosas.

Quizá más ambicioso aún ha sido el esfuerzo por brindar atención integral en salud, alimentación y estimulación temprana a la primera infancia. La cobertura en atención integral a primera infancia en Cali aumentó en 155% entre 2012 y 2019, pasando de casi catorce mil niños y niñas menores de seis años a un poco menos de treinta y cinco mil. Hoy en día, diez mil de estos cupos son financiados por la Alcaldía de Cali. Casi tres mil de estos niños y niñas reciben atención en Centros de Desarrollo Infantil (CDI) especializados. En 2020, cuando se terminen cuatro CDI que están en obra, serán casi cuatro mil. De los catorce en operación, nueve están ubicados en barrios priorizados por sus niveles de pobreza y violencia, así como los cuatro que están en obra. Estos incluyen barrios como Altos de Santa Elena, Llanoverde, Potero Grande y Siloé.

La red de bibliotecas públicas también tiene una presencia importante en los barrios. Son sesenta y dos bibliotecas que hacen parte de la red, muchas de ellas bibliotecas pequeñas ubicadas en barrios con altos niveles de pobreza. Un buen número de ellas iniciaron como bibliotecas comunitarias, construidas por vecinos, que la red pública ha ido adoptando con el tiempo. En los últimos cuatro años, nueve de estas bibliotecas de barrio fueron reconstruidas totalmente o se les construyeron bloques nuevos en barrios como Polvorines, Los Lagos, San Marino, Alfonso López III y Unión de Vivienda Popular. Estas intervenciones han ido acompañadas de esfuerzos por mejorar entornos en los barrios mediante la pavimentación de vías que aún se encuentran en tierra y la recuperación de parques y espacios deportivos.

En términos de protección de amenazas naturales a la población, es importante reconocer el trabajo por recuperar los diques y el sistema de regulación de aguas que protege de inundaciones al oriente de Cali. Este trabajo

incluye el proceso de reubicación de la población que habitaba sobre el jarillón del río Cauca y en los bordes de las lagunas, catalogado por algunos como el programa de reasentamiento más grande en América Latina. Asimismo, el reforzamiento de veintisiete kilómetros de diques y la recuperación de la capacidad hidráulica de las lagunas de Charco Azul y el Pondaje. Es claro que ciudad no debió extenderse hasta el borde del río Cauca y ocupar las zonas inundables del río. Sin embargo, ante la realidad actual de la inviabilidad de reubicar a la población que habita el oriente de Cali, las obras del Plan jarillón y del sistema de aguas es una medida de protección de gran importancia para la población más vulnerable de Cali. Aunque no han desaparecido del todo, las inundaciones recurrentes de barrios como El Retiro o El Vergel son en gran medida cosa del pasado, y se mitigó considerablemente la amenaza de una inundación catastrófica del río Cauca. Estos cambios, aun cuando son recientes, han tenido un impacto importante en la población de Cali y, en especial, en la población que habita en los sectores históricamente más excluidos.

## La violencia urbana y el posconflicto

Un asunto poco abordado en los ensayos comentados es el de la violencia urbana. Esto sorprende por dos razones: la primera, porque es un asunto directamente relevante al contexto del posconflicto; y, segunda, porque es quizás uno de los problemas sociales más serios de Cali, que además tiene consecuencias serias sobre otros problemas como la pobreza, la educación y el desarrollo económico, en especial en las zonas más pobres y excluidas de la ciudad.

En la década entre 2009 y 2018 en Cali fueron asesinadas 15.932 personas, casi 1.600 por año. Este número de homicidios ubica a la ciudad entre las más violentas del mundo. La violencia se ha concentrado en los barrios más pobres y precarios. Entre 2014 y 2018, solo noventa y cinco barrios (menos de la tercera parte de los barrios de Cali) concentraron 70% de los homicidios. La mayor parte de las víctimas y agresores son hombres jóvenes. En muchos barrios de Cali la violencia cotidiana se ha vuelto normal. Las comunidades conviven con enfrentamientos y homicidios y en los imaginarios se confor-

man fronteras invisibles que los vecinos no cruzan por temor. En ocasiones estas tienen consecuencias reales con jóvenes cayendo por estar en el lugar equivocado.

Los efectos de esta violencia desbordada son terribles: vidas perdidas, familias enlutadas, pérdida de capacidad de generar ingresos para muchas familias, traumas que afectan el desarrollo en niños, desescolarización, limitaciones de movilidad y dificultades para acceder a servicios sociales. Esta violencia desbordada en Cali ha tenido una dinámica independiente del conflicto armado que afectó las zonas rurales de Colombia. Aunque en diferentes momentos se presentaron acciones propias del conflicto y ha habido presencia de milicias urbanas, la mayor parte de la violencia homicida en Cali ha sido generada por problemas de convivencia y mercados criminales.

Las consecuencias de la violencia se viven no solo en términos de lesiones personales y pérdida de vidas: esta frena las posibilidades de desarrollo de las comunidades en donde se ha arraigado y de quienes viven en estas comunidades. Por esta razón, si se quiere profundizar en los avances que se han tenido en términos de desarrollo humano en Cali, reducir la violencia urbana debe ser un punto central en los esfuerzos de ciudad en el contexto de posconflicto o posacuerdo. El posconflicto debería traer consigo unos dividendos importantes para las comunidades en donde la confrontación se dio. Este rédito estaría representado en las vidas que no se perderán además del desarrollo local que podría desplegarse en la ausencia de la confrontación armada.

¿Cómo encarar el posconflicto en las ciudades, en donde la mayor parte de la violencia no era generada por las acciones propias del conflicto armado? ¿Cómo lograr que los habitantes de las zonas urbanas como Cali y, en especial, de sus barrios precarios, también se beneficien del dividendo de la paz? La respuesta a estas preguntas se encuentra en el desarrollo de estrategias integrales para reducir la violencia. Estas estrategias requieren acciones policivas dirigidas a los sitios más complejos, pero con igual importancia requieren de programas de prevención social de la violencia y mejorar los resultados del sistema judicial. En paralelo deben continuar los esfuerzos para mejorar la in-

fraestructura básica, la oferta de servicios, equipamientos y conectividad en los barrios con mayor nivel de exclusión, que son los mismos que concentran los mayores niveles de violencia.

Algunos programas de la administración municipal vienen avanzando en esa dirección: el programa de Tratamiento integral de pandillas, que interactúa con grupos de jóvenes en alto riesgo; el programa de Gestores de paz, que le da un incentivo económico y formación a estos jóvenes, quienes en compensación hacen acciones restaurativas; los programas de prevención por medio del arte urbano, la cultura y el deporte; la estrategia de Territorios de inclusión y oportunidades, que focaliza las inversiones sociales en las zonas más vulnerables del municipio.

### Motivos para ser optimistas

Cali aún presenta niveles de pobreza, violencia y exclusión que indican que el camino por recorrer es largo. Asimismo, aunque la cobertura de servicios como salud, educación y atención a primera infancia ha aumentado significativamente, es importante asegurar que tengan una alta calidad para que tengan el impacto esperado. Sin embargo, hay motivos para ser optimistas respecto al rumbo que lleva la ciudad. Ya se mencionaron las labores para protegerla de inundaciones por medio del reforzamiento del jarillón y la recuperación hidráulica de las lagunas del oriente; el aumento en la provisión de atención a la primera infancia, en especial en sectores vulnerables; y la construcción de una red de cicloinfraestructura que le resta espacio a los vehículos automotores para dárselo a las bicicletas.

En indicadores de pobreza y de violencia también se evidencian tendencias esperanzadoras. Entre 2012 y 2015 la proporción de la población de Cali que vivía bajo la línea de pobreza monetaria se redujo 40%, descendiendo más de diez puntos porcentuales, de 26,1% a 15,4%. Entre 2015 y 2018 la tasa de pobreza monetaria se mantuvo estable a pesar del contexto económico negativo. En comparación, la tasa de pobreza en ciudades como Barranquilla, Bogotá y Medellín tuvo un repunte. Si miramos la disminución de la pobreza

monetaria, Cali tuvo el mejor desempeño entre 2012 y 2018 entre las ciudades principales.

Por otra parte, la violencia urbana, medida en número de homicidios, también muestra una tendencia positiva. En 2013 la ciudad tuvo un pico reciente de homicidios, llegando a 1.959 ese año. En los cinco años siguientes hubo una disminución de 40% en el número de homicidios anuales, llegando a 1.161 en 2018. En los últimos dos años esta tendencia a la baja se ha mantenido, lo cual contrasta con el caso de otras ciudades en donde se ha visto un repunte luego de una disminución pronunciada. Según los reportes de Policía y del Observatorio Social de la Alcaldía, la disminución ha sido especialmente pronunciada en casos de homicidios por enfrentamientos entre pandillas. Entre 2017 y 2018 los homicidios asociados a pandillas disminuyeron en 52% y hasta agosto de 2019 la disminución era de 90% con respecto al mismo periodo de 2018.

Los indicadores de pobreza y de homicidios dan pie para ser optimistas en cuanto al impacto de las políticas de generación de oportunidades, superación de pobreza y reducción de pobreza. Las grandes inversiones del municipio en los últimos años en estas áreas fueron posibles gracias a la recuperación de las finanzas municipales que permitió ampliar significativamente el presupuesto de libre inversión. Sin este otro trabajo de gobernanza Cali hubiera mantenido los pobres niveles de inversión que mostró en los primeros años de la década del 2000 y seguramente los avances sociales hubieran sido menores.



Foto: Santiago Robayo.

## CALI, CIUDAD MULTIÉTNICA-RACIAL CON PROFUNDAS BRECHAS DE EXCLUSIÓN Y DESIGUALDAD

Fernando Urrea-Giraldo

**S**egún el censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) 2018, la población de Cali es de 2'227.642 habitantes, luego de ajustar los datos de una omisión censal del orden de 18,2%<sup>1</sup>. Hasta el presente, el Dane no ha suministrado datos de la población afrodescendiente en términos nacionales, debido seguramente a que la omisión censal afectó más seriamente a las poblaciones negras en el país<sup>2</sup>. Esto da como resultado una disminución de esta población en los diferentes departamentos con respecto al Censo de 2005, y significa que solo se dispone de la información sobre la participación de la gente negra –por autorreconocimiento<sup>3</sup>– en

---

1 En el Censo 2018 la población contada fue 1'822.871.

2 La base de microdatos que entregó el Dane del Censo 2018 para todos los departamentos y municipios el 14 de octubre de 2019 carece de la variable étnica.

3 Personas que se autorreconocieron en estas categorías: raizal del archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina; palenque de San Basilio; afrodescendiente, negro(a)/mulato(a), afrocolombiano(a).

el Censo de 2005, con 26,2% del total poblacional del municipio de Cali. Sin embargo, el equipo del proyecto Cidse-IRD de la Universidad del Valle tiene estimaciones de que esta población para el conjunto de Cali es de cerca del 35% de la población municipal.

Lo anterior significa que Cali es una ciudad multiétnica-racial con una considerable población negra, alrededor de ochocientos mil habitantes estimados a 2018. Si se toman en cuenta los municipios que la rodean, los cuales forman el *hinterland* más cercano, como Yumbo, Candelaria, Jamundí, Palmira, Florida, Pradera, y algunos del norte del Cauca: Puerto Tejada, Villa Rica, Guachené, Padilla, Caloto, Miranda, Corinto, Santander de Quilichao y la misma ciudad de Buenaventura y el municipio de Dagua, la población puede ascender a 1,5 millones de afrodescendientes en su conjunto, entre el epicentro de la región y los municipios dormitorio<sup>4</sup>. Hay que tener en cuenta que dichos municipios presentan flujos poblacionales pendulares con Cali, de ida y venida de gente todos los días, en su mayor parte población negra. Esta pendularidad tiene que ver con actividades de trabajo en Cali y demanda de servicios en educación terciaria y salud de tercer y cuarto nivel de complejidad, además de la compra de insumos y artículos de remesa de los hogares. O sea, la multirracialidad con una considerable población negra cubre la región del epicentro urbano principal y los municipios satélites o periféricos ubicados entre el norte del Cauca y el sur del Valle (véase al respecto Galeano, Urrea-Giraldo y Caicedo, 2019).

Sin embargo, la población afrodescendiente, por autorreconocimiento étnico, enfrenta serios problemas de exclusión. Alrededor de 65% reside en las comunas del oriente y centro oriente. Ahora bien, en términos pigmentocráticos de color de piel (Telles et al., 2014), según una escala de once colores de piel, de los más claros a los más oscuros, 50% de las personas con los colores más oscuros habita en el oriente de Cali (Viáfara et al., 2016). Esto significa una sobreconcentración en una zona que adquiere ciertas características de

---

4 Lo que correspondería a la tercera parte de la gente negra de toda Colombia.

segregación residencial, al compararse con el conjunto de la ciudad. De todos modos, en todas las comunas hay presencia de gente negra, pero en las de clases medias acomodadas y clases altas la participación es más reducida, menos de 6% por autorreconocimiento y 6,8% de los colores más oscuros de piel (Viáfara et al., 2016).

Por lo anterior, Cali presenta una geografía racializada por los fuertes contrastes al yuxtaponer el mapa de colores de piel con mapas relacionados con niveles educativos, condiciones y acceso a la salud, hacinamiento residencial, empleabilidad y tipos de ocupaciones, seguridad, oferta de bienes y servicios públicos como parques, infraestructura vial y condiciones de andenes, policía, servicios bancarios, etcétera. Las comunas y los barrios con los colores de piel más claros son las que presentan las mejores condiciones de vida y trabajo, y, por el contrario, las peores condiciones de vida y trabajo corresponden a las zonas urbanas con los colores de piel más oscuros.

En este marco geográfico las desigualdades sociales cruzan las de clase con los colores de piel o étnico-raciales. En realidad, Cali y todo su *hinterland* de la región metropolitana, veintisiete municipios, presentan esta caracterización, con la adición que en el espectro de la exclusión también se encuentra la población indígena. Al observar el conjunto regional, la racialización incluye la población indígena al lado de la afrodescendiente.

### Las desigualdades socio-raciales en Cali

En Cali las poblaciones negras y mulatas presentan una mayor *vulnerabilidad demográfica*, es decir están en peores condiciones demográficas debido a la mayor existencia de niños o menores que no están en edad de trabajar con respecto a los demás grupos raciales. Lo contrario ocurre con los grupos blancos y mestizos. Estos últimos tienen una menor participación de jóvenes y las personas de 65 y más años son las que tienen una mayor participación. En el caso de la población indígena, se revela un alto envejecimiento poblacional, muy sugestivo de procesos migratorios en los que los menores de edad quedan al cuidado de los familiares en sus regiones de origen. El mayor envejecimiento

de la población blanca seguida de la mestiza en términos comparativos con la mulata y sobre todo la negra, es el resultado como hipótesis demográfica de un acumulado de factores sociales que favorecen una relativa mayor supervivencia a lo largo del ciclo de vida de los dos primeros grupos en Cali.

En cuanto a la proporción de hogares en los que habitan menores de 5 años, con la intención de hacer una aproximación a la carga demográfica que representa esta población, para el total de Cali era de 17,9% en enero de 2013. Según grupo racial, los negros (24,2%) y mulatos (20,3%) presentaban porcentajes superiores al total de la ciudad. Por el contrario, los blancos (16,7%), los mestizos (16,6%) y los indígenas (13,3%) tenían participaciones de hogares con menores de cinco años por debajo del promedio de Cali (Viáfara et al., 2016: 33). Con respecto a los indígenas, esto comprueba la decisión de dejar a los menores de edad en sus lugares de origen, lo cual debe tenerse en cuenta para no hacer una lectura equivocada de las condiciones sociodemográficas de esta minoría étnica.

El principal motivo de desplazamiento de la población negra hacia Cali es la amenaza o riesgo para su vida o integridad física ocasionada por el conflicto armado. Esto se podría considerar como una evidencia de que se trata en gran medida de población desplazada en la ciudad. De la misma manera, entre las poblaciones indígenas y mulatas este es uno de los principales motivos por los cuales la población que vivía en otro lugar diferente a Cali llegó en los últimos cinco años. Esta diferencia contrasta en gran medida con los porcentajes observados entre la población blanca y mestiza, que tuvieron como principales razones los motivos familiares. Los resultados anteriores muestran otra arista de las desventajas socioeconómicas que enfrenta la población negra de Cali, pues poco más de la mitad de los migrantes recientes negros que llegaron lo hicieron por motivo de la violencia provocada por el conflicto armado, por supuesto, con todas las repercusiones que ello genera en la población desplazada y que agravan su situación de vulnerabilidad (Viáfara et al., 2016: 38).

Otro indicador asociado a vulnerabilidad demográfica es el tamaño promedio del hogar. En Cali en enero 2013 los hogares negros seguidos de los

mulatos tenían los mayores tamaños promedio en contraste con los blanco-mestizos (Viáfara et al., 2016: 38). También eran los hogares de la gente negra y mulata, seguidos de los indígenas, los que tenían el mayor porcentaje de hacinamiento crítico: más de tres personas por cuarto.

En cuanto al déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, los hogares negros, mulatos e indígenas eran los que presentaban valores porcentuales mucho más altos que los hogares blancos mestizos (Viáfara et al., 2016: 43). La población afrodescendiente (negra y mulata) con la indígena se concentraba en el régimen subsidiado de salud, lo contrario de la población blanca-mestiza. A la vez, los episodios de enfermedades recientes fueron más altos entre la gente negra e indígena al compararlos con la blanca mestiza.

El clima educativo promedio más bajo de los hogares lo tienen las poblaciones negras e indígenas, mientras en las blancas y mestizas son más altos. Por nivel educativo, la gente negra e indígena tiene los menores niveles de Cali, por debajo del promedio de la ciudad. Tal como se observa, la población negra e indígena tenía ligeramente una mayor participación laboral en comparación con la población mulata, blanca y mestiza. Cabe resaltar que tales diferencias son más notables entre las mujeres. La participación laboral más alta para la población negra se relaciona con la mayor vulnerabilidad socio-demográfica, altas tasas de analfabetismo e inasistencia escolar, bajos niveles de educación, y, relacionado con los factores anteriores, una menor riqueza de los hogares. Lo anterior significa un mayor esfuerzo en los hogares de la población negra en la reducción del riesgo de caer en situación de pobreza e indigencia. Es decir, se denota que la población negra, especialmente las mujeres, hacen mayor uso de su único activo, la fuerza de trabajo, para sobreponerse a situaciones de vulnerabilidad, entendida esta como el riesgo de caer en situaciones sociodemográficas y socioeconómicas inferiores (Viáfara et al., 2016: 68).

Es importante resaltar que aun cuando la tasa de desempleo es más alta para los hombres y mujeres negros, cuando se les compara con sus congéneres mestizos, mulatos, indígenas y blancos, las mujeres negras muestran

una brecha más grande. Lo anterior ratifica la importancia de la interseccionalidad o la presencia de varios ejes de desigualdad social, en este caso la condición étnico-racial y el género, para determinar una desigualdad social permanente para las mujeres negras (Viáfara et al., 2016: 69).

De los planteamientos anteriores se deduce que la población negra enfrenta más dificultades para insertarse en el mercado laboral. Primero, la mayor vulnerabilidad sociodemográfica limita sus posibilidades para adquirir educación y habilidades para participar con igualdad de oportunidades en el mercado laboral. Segundo, la discriminación por condición étnico-racial y de género podría afectar en mayor medida a los afrodescendientes que hacen mayores esfuerzos en la adquisición de educación y habilidades, pero que los empleadores no valoran igual que para la población blanca o mestiza.

Las brechas étnico-raciales y de género más grandes en la posición ocupacional se presentan en el servicio doméstico. De hecho, a pesar de que esta ocupación apenas incluye 2,9% de los ocupados para el total de la ciudad, la participación de las mujeres negras alcanza 15,3% y la de las mujeres indígenas 14,1%, frente a 7,9%, 3% y 5,3%, de las mujeres mulatas, blancas y mestizas, respectivamente. De esta manera, la sobrerrepresentación de la población negra e indígena en empleos precarios se ejemplifica en una mayor brecha en la participación en empleos del sector de la construcción, servicios personales y hogares privados domésticos. En este sentido, se observa una sobrepresencia de los trabajadores negros e indígenas en las ocupaciones de menor estatus como personal de empleo doméstico, y de manera inversa una subparticipación en las de mayor estatus como miembros del Estado y personal directivo, profesionales universitarios, científicos e intelectuales (Viáfara et al., 2016: 74).

En cuanto al ingreso laboral promedio por hora, la población negra, especialmente las mujeres, tienen peores remuneraciones que los otros grupos poblacionales. En general, la brecha de salarios es más grande para las mujeres que para los hombres negros, lo cual reafirma que la característica racial es un catalizador de las desigualdades de género en el mercado laboral de Cali.

Estos resultados pueden estar asociados con la discriminación racial y de género, pero también podrían ser resultado de una acumulación inferior de capital humano de calidad, que induciría una menor productividad potencial para la población negra y con ello su sobrerrepresentación en empleos más precarios y salarios inferiores (Viáfara et al., 2016: 86).

En el contexto anterior, los diferentes indicadores de pobreza como necesidades básicas insatisfechas (NBI), índice de condiciones de vida (ICV), línea de pobreza monetaria e índice de pobreza multidimensional (IPM) son mayores para la población negra, mulata e indígena en la ciudad de Cali (Viáfara et al., 2016: 94-96).

### Una mirada de conjunto de las desigualdades

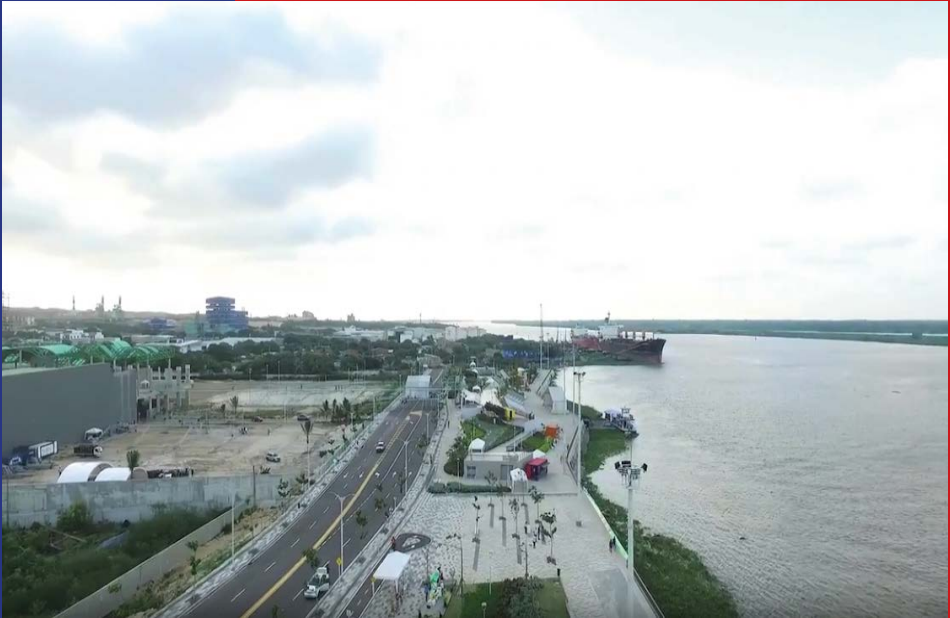
Los indicadores de condiciones de vida han configurado una ciudad con una fuerte segmentación social, atravesada por el color de la piel. De hecho, los indicadores de segregación residencial muestran que el espacio y la persistencia de las desigualdades probablemente se producen de manera endógena por medio de los procesos de interacción social, generando una amplia gama de atributos diferenciados entre diferentes unidades espaciales y grupos sociales, tal y como es el caso de la ciudad de Cali, en donde predomina un arreglo social segregado con una importante concentración espacial de grupos sociales en los que operan reglas de aislamiento que repercuten en los mercados de trabajo y de vivienda (Viáfara et al., 2016: 97).

Estudios sobre Cali de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle demuestran que la característica racial y su conjunción con el género es un factor neurálgico en la explicación de las profundas desigualdades que enfrentan los grupos raciales subalternos, especialmente la población negra, frente a la blanca y mestiza, e inclusive la mulata. Esto significa que los diferenciales –a menudo despreciados– entre personas negras, blancas y mestizas, no se producen meramente por un resultado normal del proceso de estratificación social en el cual las personas con mejores dotaciones en capital humano alcanzan mejores resultados que otras.

Los estudios demuestran que inclusive las personas negras con niveles similares de capital humano que la población blanca o mestiza sistemáticamente obtienen peores resultados en el mercado laboral, lo cual resulta, sin lugar a dudas, en inferiores condiciones de vida para esta población (Viáfara et al., 2016: 98). La racialización del espacio urbano caleño genera un efecto de discriminación étnica-racial que ha sido naturalizado por las élites blancas de la ciudad y la región metropolitana.

## Referencias

- DANE. 2005. Censo de población y vivienda 2005. Microdatos.
- . 2018. Censo de población y vivienda 2018. Microdatos.
- EL PAÍS (CALI)*. 2019. “Combatir la inequidad social, otro reto del próximo alcalde”. P. B1. 7 de octubre.
- GALEANO, J., F. URREA-GIRALDO Y M. I. CAICEDO. 2019. *Cali ciudad-región ampliada. Un territorio metropolitano*. Universidad del Valle, Editorial Bonaventuriana. Cali.
- TELLES, E. ET AL. 2014. *Pigmentocracies. Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill.
- VIÁFARA, C. ET AL. 2016. *Desigualdades étnico-raciales en las oportunidades de vida en Cali*. Usaid, Universidad del Valle-Cidse, Acdi Voca, Mintrabajo. Cali.



# BARRANQUILLA

## LAS CARAS DE LA DESIGUALDAD EN BARRANQUILLA

Kelina Puche • Andrea Barcena

## BARRANQUILLA COMO SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO:

IMPORTANCIA DE LOS ECOSISTEMAS PARA  
EL BIENESTAR HUMANO ANTE LOS DESAFÍOS  
DEL CAMBIO GLOBAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Juanita Aldana-Domínguez

Foto: Cortesía Universidad del Norte.

# LAS CARAS DE LA DESIGUALDAD EN BARRANQUILLA

Kelina Puche • Andrea Barcena

## Presentación<sup>1</sup>

**E**n su historia reciente, Barranquilla ha sido reconocida por los logros alcanzados en distintos frentes: cuenta con el mayor índice de creación de empleo de los últimos diez años (1,42), permaneció en el rango cinco de ciudades con menores niveles de desempleo, los ingresos por hogar experimentaron la mayor tasa de crecimiento real (28,4%), desde 2016 está en la primera posición en inversión pública por habitante y sus logros continúan. Recientemente se clasificó como la quinta ciudad más competitiva del país y es la que tiene mayor disminución de la pobreza monetaria desde 2008: -22 puntos porcentuales. A lo que suma unos niveles recientes de confianza del consumidor que permanecen en terreno positivo a diferencia del resto de ciudades, y unos niveles históricos de favorabilidad frente a la máxima autoridad distrital que han logrado mantenerse con los años. Dicho optimismo se adjudica a la senda de recuperación económica, fiscal y social en la cual se ha visto inmersa la ciudad.

---

<sup>1</sup> Agradecemos la colaboración prestada por Valentina Villa, Yasmira Batista, Brandon Nieto, Isis de la Rosa, Luis Daniel Trujillo y Carlos Hoyos en el procesamiento de la información y análisis de resultados. Para comentarios favor dirigirse al correo electrónico [kpuche@fundesarrollo.org.co](mailto:kpuche@fundesarrollo.org.co) o al teléfono (57 5) 351 69 07. Este documento puede ser consultado en la página electrónica de Fundesarrollo: <http://www.fundesarrollo.org.co>

Sin embargo, en los últimos dos años los niveles de desigualdad en el ingreso han mostrado una tendencia creciente, evidente en el índice de Gini, que de no verse con cuidado podría significar amplios retrocesos de la política social en Barranquilla. Más aún si se tiene en cuenta que la población vulnerable a volver a la pobreza corresponde al 43,4% del total de hogares en el territorio (Puche y Villa, 2018). Dicho lo anterior, este documento tiene la intención de visibilizar todas las caras de la desigualdad en Barranquilla desde un análisis comparativo de dos momentos en el tiempo, 2013 y 2018, y respecto a otras cuatro ciudades capitales: Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga.

## Introducción

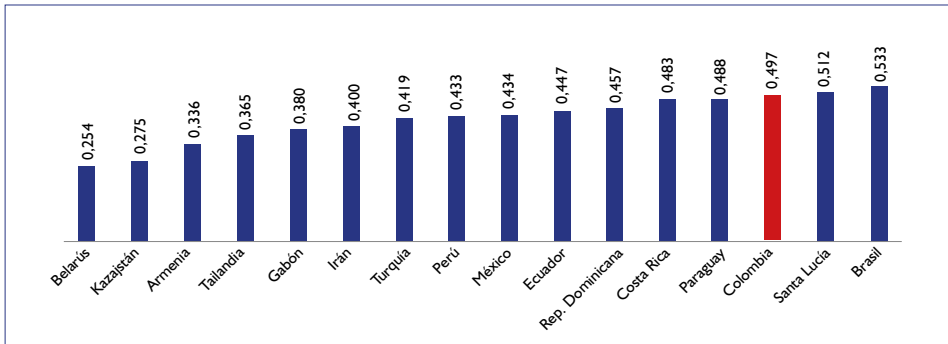
Entre las investigaciones en la materia se reconocen varios indicadores que dan fe sobre los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad, entre los cuales el más conocido es el índice de Gini, que toma valores entre cero y uno, donde uno indica desigualdad plena y cero igualdad absoluta, midiendo hasta qué punto la distribución del ingreso, o de otras variables, entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa<sup>2</sup>.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la desigualdad de ingresos está en aumento, a tal punto que el 10% más rico de la población se queda hasta con el 40% del ingreso mundial total, mientras que el 10% más pobre obtiene solo entre el 2 y el 7% del ingreso total. En términos de países, Colombia está entre los más desiguales del mundo, entre una lista de cuarenta y tres. En el ranking del Banco Mundial está en la posición número 5, pero alcanza la tercera entre el grupo de países de ingreso medio alto, antecedido por otros dos de la región de América Latina y el Caribe, Brasil, que está en primer lugar, y Santa Lucía, en el segundo (gráfico 1).

---

2 <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=map>

Gráfico 1. Índice de Gini por ingresos, países de ingreso medio alto, 2017\*



\* Los valores se ajustaron para ponerlos entre 0 y 1.

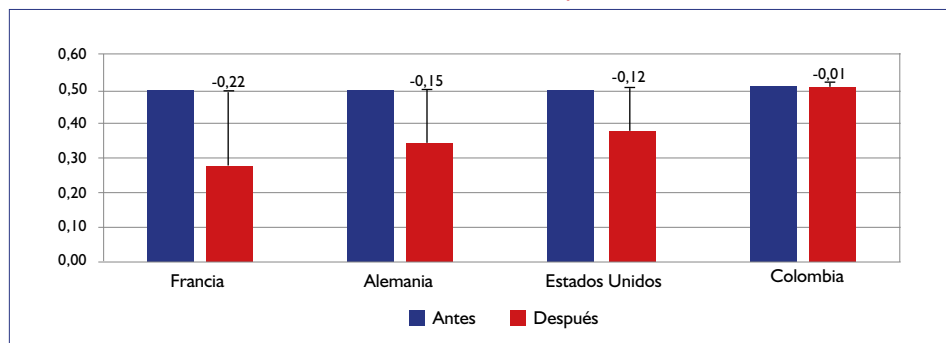
Fuente: cálculos del Banco Mundial ajustados por Fundesarrollo. Tomados de DataBank.

A lo anterior se suma el hecho de la ineficacia de la política social en reducir los niveles de desigualdad a la baja buscando mayor equidad. Un análisis simple de comparar los valores del índice de Gini antes y después de impuestos y subsidios muestra que en Colombia la variación en el indicador es de solo -0,01, mientras en otros países desarrollados tales márgenes de ajuste logran entre -0,12 y -0,22 puntos (gráfico 2) (Clavajillo, 2019), lo que indica la efectividad de la intervención estatal en la materia de distribución y redistribución del ingreso y plantea fuertes desafíos en materia de focalización de subsidios y progresividad en el sistema tributario colombiano.

La evolución de la desigualdad en Colombia ha sido positiva, aun cuando muestra un deterioro reciente. Inicialmente, entre 2013 y 2018 cabe destacar avances en su disminución, lo cual representó una caída en el índice de Gini del orden de -0,022 puntos. Sin embargo, un hecho naciente ha llamado la atención de los analistas en la materia y es el retroceso en la tendencia histórica que había manifestado el índice de Gini en los últimos años, la cual había sido decreciente para el total país hasta 2017, año a partir del que mostró un aumento de 0,009 puntos, lo que significa dos años perdidos por parte de la política fiscal y social en su meta por disminuir la desigualdad en el país.

Ahora bien, la desigualdad en la distribución del ingreso no es homogénea entre regiones, departamentos y ciudades. Entre el grupo de las trece

Gráfico 2. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y subsidios:  
Francia, Alemania, Estados Unidos y Colombia, 2017



Fuente: cálculos de Anif con base en Blinder (2018) y DNP.

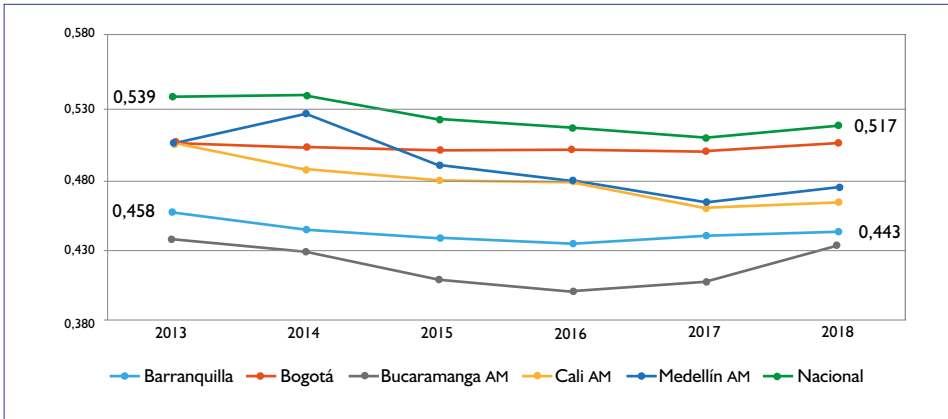
Gráfico tomando *La República*, versión web 12 de junio de 2019.

ciudades principales, Barranquilla está en el grupo de las más equitativas, en la cuarta posición con el menor índice de Gini<sup>3</sup>, con un valor inferior al promedio nacional. Sin embargo, al igual que el país ha mostrado una reversión en su tendencia decreciente, iniciada incluso un año antes a lo experimentado para el total nacional, dejando ver dos años de aumentos continuos en el índice de Gini, como parte de la misma conclusión encontrada para el total nacional acerca del significado de dos años precariamente efectivos para mantener avances en el logro de una sociedad más equitativa (gráfico 4).

Lo anterior debe verse como un llamado de atención a los hacedores de política local, a quienes se les abonan unos avances significativos en la materia pero que de continuar con la tendencia de avance progresivo, en donde cada dos años se aumenta 0,001 puntos en el Gini, al cabo de cuatro años, es decir en 2022 se podrían alcanzar valores alrededor de 0,463, cantidad que no se veía hasta el año 2012, lo cual podría significar echar a la basura diez años de grandes logros en la lucha contra la desigualdad.

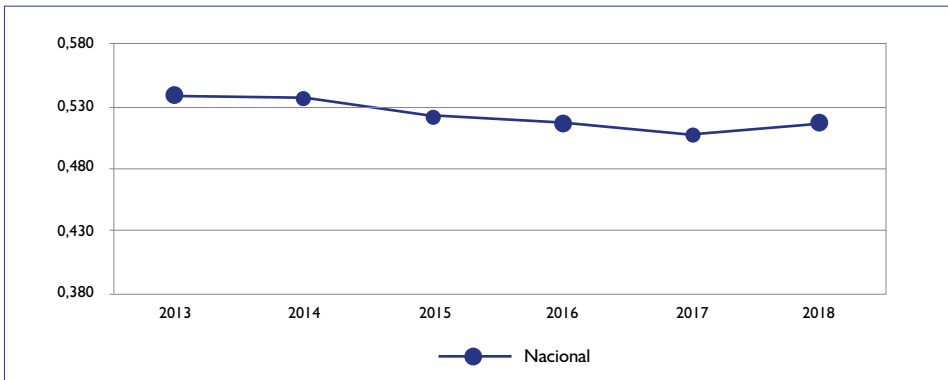
3 En el gráfico 3 puede verse el coeficiente de Gini nacional y de cinco ciudades.

Gráfico 3. Coeficiente de Gini principales ciudades capitales, 2013-2018



Fuente: Dane. Elaboración Fundesarrollo.

Gráfico 4. Coeficiente de Gini total nacional, 2013-2018



Fuente: Dane. Elaboración Fundesarrollo.

No obstante, la desigualdad no solo puede verse desde una dimensión netamente económica, por medio de la distribución de los ingresos en una sociedad, porque se presenta en múltiples facetas relacionadas con el acceso, o no, a bienes, activos o mercados. También se diferencia por edad, género, etnia e incluso ubicación geográfica. Con el ánimo de elevar a otro nivel el debate sobre la desigualdad en Barranquilla, a continuación se presenta un análisis multidimensional de la desigualdad con un enfoque comparativo con otras cuatro ciudades capitales del país (Bogotá, Bucaramanga, Cali y Medellín), en dos años: 2013 y 2018. Para ello se plantea hacer uso de las clásicas

medidas al respecto existentes en la literatura: la curva de Lorenz y el índice de Gini, para un grupo diverso de variables socioeconómicas que permitirán tener una visión más amplia e integral de la desigualdad en el acceso a bienes y servicios sociales, así como a oportunidades.

### **¿Por qué la igualdad es importante para el desarrollo de los territorios?**

La literatura sobre la relación entre desigualdad y crecimiento ha estado presente a lo largo de la historia económica, cuando se ha buscado definir si tienen una relación positiva o negativa, ambas altamente justificadas. Una de las propuestas más conocidas y demostradas ha sido la de relación de U-invertida para la relación entre desigualdad y crecimiento, la cual muestra que, en principio, en la desigualdad inicial se ve una relación positiva con el crecimiento económico, y después de un punto se empieza a ver una relación negativa entre ambos (Chen, 2003).

Esta propuesta ha sido reexaminada para ver el efecto más directo de la relación entre la U-invertida y el crecimiento. Yamamura y Shin (2009) descomponen el crecimiento de la productividad en mejoras de eficiencia, acumulación de capital y progreso tecnológico, y encuentran que la desigualdad mejora la eficiencia y la acumulación de capital y luego las socava a medida que se amplía. Encontraron también que la acumulación de capital y la desigualdad mantienen una relación de U-invertida, cuyos resultados pueden verse particularmente alterados por los efectos de las inversiones y el consumo del gobierno (Yamamura y Shin, 2019).

Los efectos de la desigualdad en el crecimiento pueden verse por diversos canales como son el de la desigualdad y el crimen, y la pobreza, y la volatilidad de la producción. Al analizar estos canales se encuentra que la desigualdad y el crimen tienen una clara relación positiva, en la que a mayor índice de Gini, mayor incidencia del crimen. Tal relación impide el crecimiento económico influyendo en la percepción que tienen las firmas internacionales que entienden el crimen como una barrera del crecimiento. También se encuentra

que altos niveles de desigualdad suponen altos niveles de pobreza, y estos son, a su vez, un lastre para la acumulación de capital físico y humano, por ende, indirectamente disminuyen la tasa de crecimiento.

Finalmente, al analizar la desigualdad y la volatilidad de la producción se encuentra que los altos niveles de desigualdad contribuyeron a altos niveles de volatilidad de producción, aumentando el efecto de los choques externos, lo que en consecuencia afecta el crecimiento económico desde diferentes canales. Se ven así los efectos directos e indirectos de la desigualdad sobre el desarrollo económico de largo plazo (López y Perry, 2008). Pero la desigualdad no ha sido entendida solo desde la perspectiva de ingresos, sino de activos, como la tierra o la educación, entre otros. Con esto se encuentra que la alta desigualdad estructural es un obstáculo grande y significativo para desarrollar los mecanismos mediante los cuales se logra el desarrollo económico. De esta manera, se puede ver cómo diferentes métodos de medirla pueden demostrar también maneras diversas de cómo afecta el crecimiento y el desarrollo de países o regiones (Easterly, 2007).

Otro método que ha mostrado resultados significativos es el de la medida de desigualdad de activos, mediante el cual se busca analizar la distribución de la tierra en vez de los ingresos para ver su efecto sobre el crecimiento económico. Este análisis mostró que la desigualdad de activos parece ser una causa determinante en el rendimiento económico de los países, incluso cuando se utilizan metodologías sobre datos de panel. Adicionalmente, también se ve que una alta desigualdad en la propiedad de la tierra limita la efectividad de políticas educacionales restringiendo su efecto en el crecimiento agregado, como se indica en las regresiones por una interacción negativa y significativa entre desigualdad y acumulación de capital humano. Además, la desigualdad de activos parece tener un “efecto de incentivo” negativo que va más allá de los canales tradicionales de imperfecciones del mercado de crédito e inversión reducida (Deininger y Olinto, 2006).

En conclusión, de acuerdo con la literatura moderna ha sido necesario crear y analizar diferentes medidas de desigualdad diferentes al ingreso, ya

que estas pueden tener mayores efectos sobre el crecimiento. Esto es especialmente importante para países de América Latina, en especial para Colombia, en los que se presentan unas condiciones de desigualdad iniciales que tienen efectos importantes sobre el crecimiento y el panorama económico de la región. El estudio de la desigualdad no solo es importante por sus efectos en el crecimiento económico, sino también en los niveles de gobernabilidad. Cuando viene acompañada de una amplia segmentación social, la desigualdad en la distribución de los ingresos incrementa las probabilidades de conflicto social, donde la existencia de mecanismos pacíficos de resolución no son impedimento del surgimiento de la acción colectiva extremista (Paramio, 1994).

Esta problemática ha sido muy politizada, y mientras la lucha contra la pobreza y la generación de crecimiento económico primaban en la discusión pública en los últimos diez años, la desigualdad se ha manifestado con frecuencia en los discursos de campañas presidenciales y ha conducido a la generación de reformas al financiamiento público y a la demanda social frente al acceso a la educación (Donoso, 2017). Por otra parte, la mayor parte de los Estados latinoamericanos han formulado políticas, estrategias y planes que buscan cerrar brechas de desigualdad y pobreza o la recuperación macroeconómica de los territorios, aun cuando no lo suficientemente eficaces para desarraigar obstáculos estructurales. Por ello, estas ciudades todavía padecen de inaccesibilidad a los servicios sociales básicos, desempleo o exclusión social, y en la actualidad se siguen presentando situaciones de desigualdad fáctica y jurídica que afectan principalmente a grupos tradicionalmente marginados como las mujeres, los pueblos indígenas víctimas del conflicto y afrodescendientes (Álvarez, Colledani y González, 2011).

Es importante resaltar por consiguiente que estas circunstancias son una amenaza para la gobernabilidad y el sistema democrático, puesto que la primera depende de condiciones sistemáticas como las acciones del gobierno y los marcos institucionales, dentro de los cuales este toma y ejecuta decisiones que repercuten en la sociedad en general, es decir, la capacidad de la acción estatal para implementar políticas o metas propuestas, dirige la legitimización y satisfacción del Estado por parte de la sociedad en general (Huntington, 2014).

En consecuencia, las ciudades con condiciones socioeconómicas dispares, con demandas colectivas insatisfechas, tienen mayor riesgo de caer en situaciones de crisis de gobernabilidad de distinta intensidad, desde la pérdida de legitimidad, el bloqueo de la agenda gubernativa, la activación de tensiones, hasta conflictos de mediana intensidad entre las fuerzas políticas del territorio (Guzmán, 2003). En conclusión, para la materialización efectiva de la gobernabilidad democrática se necesita que las autoridades, los políticos y la ciudadanía tomen conciencia de la importancia de disminuir las brechas socioeconómicas, debido a que los descontentos sociales pueden ser utilizados por otros actores para desestabilizar las instituciones administrativas y políticas de los territorios, repercutiendo en la capacidad del gobierno de reconocerse como autoridad y de implementar políticas en la sociedad.

## Metodología para medir la desigualdad

En general, la medición de la desigualdad ha sido ampliamente aceptada por medio del índice de Gini, cuyo cálculo se ve antecedido por la construcción de la curva de Lorenz. Estas dos medidas dan cuenta de la distribución del ingreso, la riqueza y el gasto, entre otras variables, y además califican tal distribución en relación con qué tan equitativa o inequitativa puede llegar a ser.

Aunque existe un amplio número de medidas sobre la desigualdad, más allá de las dos nombradas, como lo son el coeficiente de Theil, el rango de variación, la desviación media relativa, entre otros, para los efectos del presente documento solo presentaremos dos de los índices más utilizados para estudiarla, que serán: la curva de Lorenz y índice de Gini. La curva de Lorenz representa el porcentaje acumulado de ingreso o alguna otra variable de interés recibido por un determinado grupo de población, ordenado en forma ascendente de acuerdo con la cuantía del ingreso (Medina, 2001). Su interpretación debe hacerse sobre cada uno de los puntos a lo largo de curva, indicando la proporción de los primeros individuos a los cuales les corresponde determinada proporción del ingreso o la renta.

El área entre la diagonal de equidistribución y la curva de Lorenz muestra el grado de concentración de la distribución. Por lo cual se entiende que la curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre (Banco Mundial, 2018). Indicando que entre más alejada esté la curva de la diagonal, mayor es la concentración del ingreso.

El índice de Gini es una medida de la distancia de la diagonal a la curva de Lorenz en todo su recorrido mediante el cálculo de este cociente que relaciona el área entre la curva de Lorenz y la diagonal y el área total bajo la diagonal. Este indicador de desigualdad toma el valor de cero para representar equidad perfecta y uno para inequidad perfecta. Este índice mide hasta qué punto la distribución del ingreso o en algunos casos del gasto de consumo entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa (Banco Mundial, 2018).

La base de datos utilizada en este texto responde a la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) del Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) de 2013 y 2018, que indaga sobre condiciones de empleo de las personas (si trabajan, en qué lo hacen, cuánto ganan, si tienen seguridad social en salud o si están buscando empleo), además de ofrecer riqueza estadística, dado que incluye variables de caracterización de los hogares y de las personas en relación con el sexo, la edad, el estado civil y el nivel educativo, y fuentes de ingreso (Dane, 2016). Adicionalmente, usamos las estadísticas vitales del Dane y las bases de los puntajes de las pruebas Saber 11 del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes). Asimismo, se acota el análisis comparativo para otras cuatro de las principales ciudades capitales del país, cuyos niveles de desarrollo fuesen comparables con Barranquilla. Unas unidades de observación de la información se analizan en términos de personas y otras de hogares, dependiendo del tipo de variable en consideración. Para el cálculo de los índices propuestos (Lorenz y Gini), se identificaron las variables continuas de la encuesta para analizar la distribución que sigue cada una de estas y dentro del análisis se incluyó la siguiente lista de variables (tabla 1).

Tabla 1. Variables del estudio

Dimensión	Desigualdad en	Variable	Unidad de observación	Fuente	Años
Acceso a bienes de consumo	Acceso a bienes de consumo.	Conteo de bienes de consumo.	Hogar.	GEIH	2013, 2018
Educación	Calidad educativa.	Puntajes en pruebas Saber 11.	Personas.	Icfes	2013, 2018
	Acceso a educación.	Logro educativo.	Personas.	GEIH	2013, 2018
Trabajo	Calidad de vida.	Tiempo desplazamiento a lugar de trabajo*.	Personas.	GEIH	2018
	Acceso al mercado de trabajo.	Número de semanas cesante.	Personas.	GEIH	2013, 2018
	Calidad laboral.	Horas de trabajo.	Personas.	GEIH	2013, 2018
Económica	Ingresos.	Ingreso per cápita.	Hogar.	Dane	2013, 2018
	Salario.	Salario.	Personas.	GEIH	2013, 2018

\* La información para la variable tiempo de desplazamiento a lugar de trabajo solo se tiene para 2018.

Fuente: elaboración Fundesarrollo.

## Evidencia de las desigualdades según dimensión

En esta sección se muestran los resultados del análisis de desigualdad por variable, así como su evolución en el tiempo, con un periodo de análisis de cinco años para las ciudades consideradas, detallando en las dimensiones de acceso de bienes de consumo, educación, trabajo y económica.

### Acceso a bienes de consumo

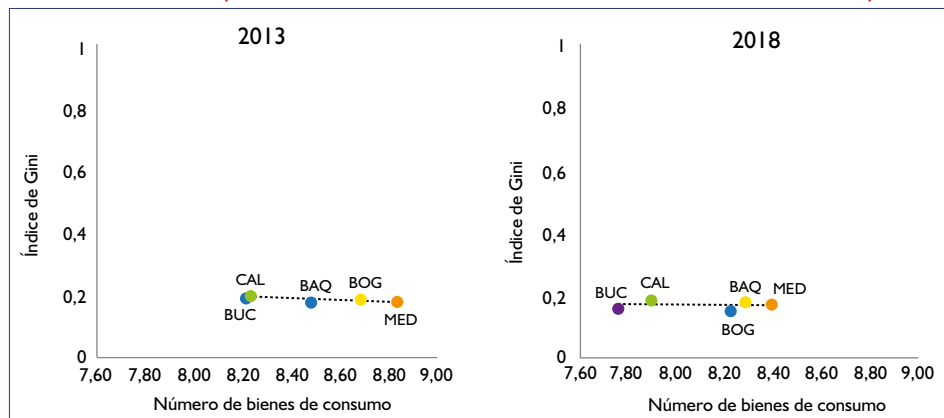
Esta desigualdad es importante porque indica las condiciones de vida de los hogares y con qué recursos cuentan para acceder a información, educación, oportunidades, noticias, entre otros. La medida del acceso a bienes de consumo por hogar ofrece evidencias de la calidad de condiciones del mismo y puede ser usada para medir la desigualdad de vida. Para medir los bienes de consumo de un hogar se hizo un conteo de las diferentes variables dicótomas que indagan por la posesión de quince bienes, de tal manera que la sumatoria de las mismas mide qué tantos tiene un hogar. Esta variable clasifica como bienes del hogar a los siguientes activos: lavadora, nevera, licuadora, estu-

fa, horno, microondas, calentador, televisor a color, DVD, equipo de sonido, computador, aspiradora, aire acondicionado, ventilador y celular. Con esto la variable puede tomar un valor desde 0 hasta 15, de acuerdo con la cantidad de bienes que tiene el hogar.

En Barranquilla se observa que a través del tiempo hubo una disminución de la media de bienes que tiene un hogar, que pasó de 8,48 a 8,22 entre 2013 y 2018. También se ve que esto ocurre en otras ciudades: en Medellín pasó de 8,82 a 8,39, en Bogotá de 8,68 a 8,28, en Bucaramanga de 8,21 a 7,76 y en Cali de 8,23 a 7,90 (gráfico 5). Como medida de dispersión de los bienes en cada ciudad se calculó el Gini, en el cual se observa que entre 2013 y 2018 en Barranquilla hubo una mejora en la desigualdad en la distribución del número de bienes de consumo entre los hogares. Su Gini que pasó de 0,18 a 0,16, mientras que en Medellín la desigualdad se mantuvo igual, en 0,17, es decir que no todas las áreas obtuvieron el mismo éxito en disminuir el acceso a bienes de consumo.

A partir del análisis cuantificable de la curva de Lorenz se puede decir que en 2018 el 50% de la población concentraba 39% de los bienes de consumo totales acumulados por la población ese año, mientras que en Medellín concentraba 37% de los bienes de totales de la población, en Bogotá y Cali el

Gráfico 5. Número promedio de bienes de consumo frente a Gini de la variable, 2013 y 2018



Fuente: elaboración Fundesarrollo.

36% y en Bucaramanga el 38%. El análisis concluye que en Barranquilla la variable que estudia la igualdad en acceso a bienes de consumo vio una mejora en el lapso de cinco años, manteniendo en niveles bajos de desigualdad. En el gráfico 5 se observa la disminución del número promedio de bienes de consumo de los barranquilleros.

## Dimensión educativa

### *Años de escolarización*

Los años de escolarización de los individuos son una medida básica para entender qué tan educada está una población, y su Gini nos ayuda a entender la distribución del capital humano dentro de una sociedad. Esta variable se define como los años de escolarización de los ocupados e intenta dar una idea de los niveles de educación al cual ha accedido un individuo activo en el mercado laboral. Entre otras consideraciones, permite analizar también el acceso de la ciudadanía a la educación.

Al analizar los años de escolarización que recibe un individuo promedio se encuentra que entre 2013 y 2018 en Barranquilla el promedio aumentó de 10,34 años hasta 10,80. Se observa asimismo que en el resto de las ciudades analizadas los años de escolarización promedio también aumentaron, así: Medellín pasó de 10,37 a 11,01, Bogotá de 10,88 a 11,40, Bucaramanga de 10,09 a 10,60 y Cali de 10,10 a 10,67. Lo cual indica que en ese lapso hubo un aumento general de los años de escolarización de los ocupados colombianos, pero Barranquilla fue la ciudad donde el aumento en la variable fue menor.

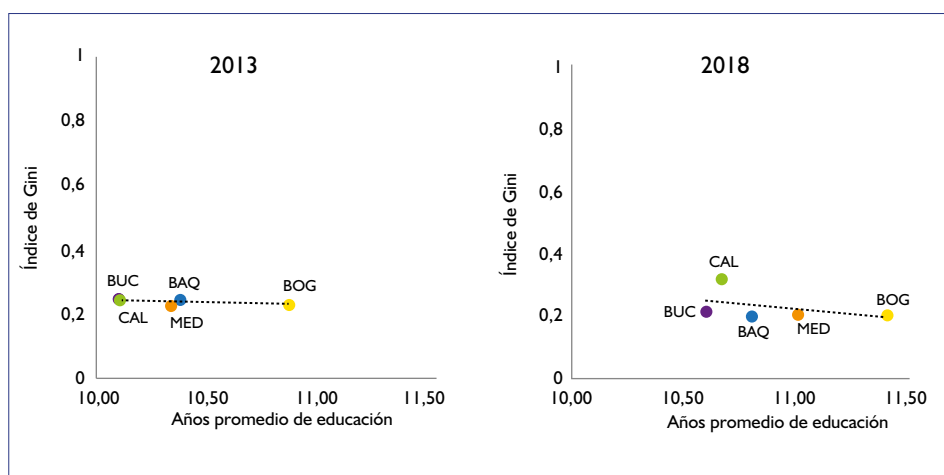
Como se puede observar en el gráfico 6, en 2018 había diferencia en la dispersión de las ciudades analizadas. A partir del coeficiente de Gini podemos observar que Cali es la ciudad con el mayor coeficiente (0,32), seguida por Bucaramanga (0,22), Bogotá (0,21), Medellín (0,21) y Barranquilla (0,20), lo cual deja bien ubicada a esta última frente al resto, aunque sin grandes diferencias entre una y otra. Mayores avances en la disminución del Gini se observan asimismo más en algunas más que en otras. Por ejemplo, durante

los cinco años Barranquilla lo redujo de 0,22 a 0,20, 0,02 puntos, mientras que Medellín lo hizo de 0,24 a 0,21, es decir 0,03 puntos.

A partir de la curva de Lorenz se observa que en 2013 el 40% de los ocupados barranquilleros concentraba solo 24,3% de los años de escolarización total de los ocupados y que en las otras áreas analizadas se encuentran resultados parecidos, como en Medellín, donde 40% de la población concentraba solo 23% de los años de escolarización total, lo mismo que en Cali, donde 40% de los ocupados acumulaba 23% de los años de escolarización total. Los resultados de 2018 son muy parecidos: 40% de los ocupados de las ciudades aumentan más o menos 2 puntos porcentuales de la distribución, acercándose a una distribución más equitativa generalizada, al tiempo que mejoran sus niveles promedio de años de escolarización.

Este análisis permite concluir una vez más que aun cuando la desigualdad en la distribución de los años de educación es baja y que la mayoría de las ciudades, con excepción de Cali, tuvieron una mejora en el indicador, disminuyéndolo, la ganancia en el número de años promedio de educación en el tiempo es mucho mayor para el resto de ciudades que para Barranquilla. Lo cual deja tareas pendientes en la materia para una

Gráfico 6. Años promedio de educación frente a índice de Gini de la variable, 2013 y 2018



Fuente: elaboración Fundesarrollo.

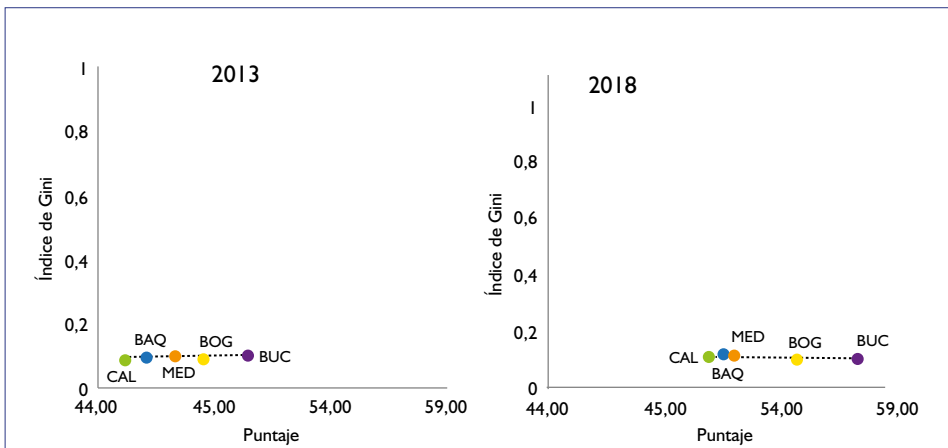
mayor efectividad en el aumento del logro educativo, entendido como el número promedio de años de escolaridad de la población ocupada, lo que al final terminará por reflejarse en limitaciones para acceder a un mejor salario en la vida laboral.

### Pruebas Saber 11

La calidad en los distintos niveles educativos es un factor muy importante para medir la desigualdad debido a que la garantía del acceso a una educación de calidad permite la existencia de igualdad en el nivel de productividad y, por ende, en el nivel de bienestar en la población de un territorio. Para esto se usó el indicador de los resultados de las pruebas Saber 11, requisito para recibir un diploma de bachiller en Colombia.

En relación con este indicador, Barranquilla pasó de tener un puntaje promedio de 46,13 en 2013 a uno de 51,80 en 2018 (promedio calculado para los componentes de matemáticas y lectura crítica). Aunque la ciudad aumentó su puntaje promedio en el periodo analizado, todavía está por debajo de Bucaramanga, Bogotá y Medellín, con un puntaje promedio en Saber 11 de 57,9, 55,2 y 52,33, respectivamente (gráfico 7).

Gráfico 7. Puntaje de la prueba Saber 11 frente a índice de Gini de la variable, 2013 y 2018



Fuente: elaboración Fundesarrollo.

Al analizar el coeficiente de Gini, aunque sus valores para los dos años de referencia son bajos, encontramos que Barranquilla está entre las ciudades con mayor desigualdad entre las cinco principales ciudades de Colombia, con un Gini de 0,096 en 2013. En 2018 las ciudades experimentaron un deterioro generalizado en sus niveles de desigualdad, dejando a Barranquilla como la ciudad con la mayor entre las cinco principales (Gini de 0,118), desmejorando su posición relativa.

A partir de la curva de Lorenz se resalta el hecho de que mientras en 2013 el 50% de la población de Barranquilla poseía el 43% del puntaje total agregado, en 2018 ese mismo porcentaje tenía el 41% de los resultados totales.

Respecto a la dimensión educativa se encuentra entonces que aun cuando la desigualdad en la calidad está en niveles bajos –pero peor que en el resto de las ciudades–, además de deteriorarse en el periodo de referencia del estudio, la desigualdad en el acceso a la educación –medida por el número de años de escolaridad– está en niveles medios, en los últimos cinco años ha mostrado avances importantes en su disminución.

## Dimensión laboral

### *Tiempo de desplazamiento al lugar de trabajo*

La cercanía a los lugares de empleo, medida como el tiempo que toma desplazarse desde la vivienda, permite hacerse a una idea de las facilidades que tienen los individuos para optar por un domicilio de acuerdo con sus capacidades monetarias y necesidades laborales. La variable se define como el conteo de minutos que demoran las personas desde su hogar hasta su lugar de trabajo y busca dar una idea de la capacidad de los individuos para ajustarse a mejores condiciones de vida. Permite analizar también el acceso de la ciudadanía a sistemas de transporte integrado eficientes para su desplazamiento.

De acuerdo con el último corte registrado por las mediciones para la muestra de ciudades en 2018, el tiempo medio de desplazamiento en mi-

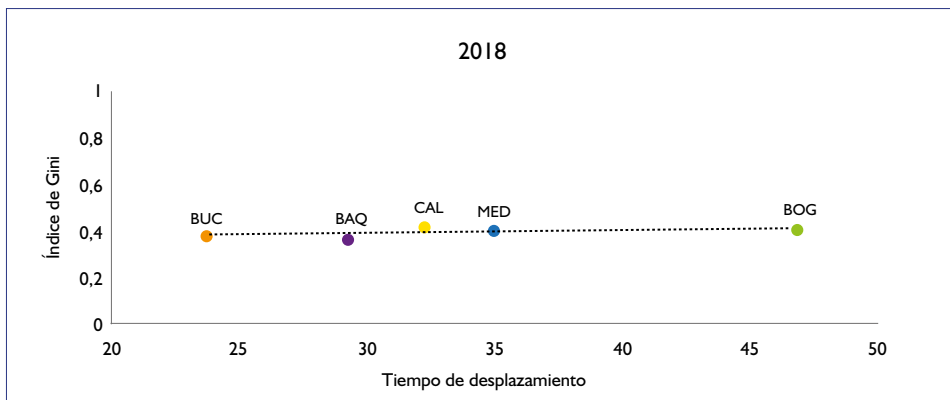
nutos del hogar al lugar de trabajo en Bogotá fue de 46 minutos, seguida de Medellín con 34, Cali con 32, Barranquilla con un promedio de 29 minutos y Bucaramanga con 23 (gráfico 8).

El tiempo medio de los desplazamientos en una población es tan importante como su distribución, pues en términos de varianza en la práctica no es favorable el hecho de registrar sectores de la población con altos márgenes de periodos de desplazamiento con respecto a otros con márgenes mucho menores. Esto permitiría concluir acerca de carencias en servicios de transporte integrado en algunos sectores de la población.

El índice de Gini de 0,36 aporta evidencia a favor de una distribución igualitaria de los tiempos de desplazamiento en la población de Barranquilla, el menor de la muestra de ciudades. El comportamiento de la capital del Atlántico en términos de concentración viene seguido de Bucaramanga (0,37), Bogotá (0,39), Medellín (0,40) y Cali (0,41), un coeficiente catalogado como en rango medio.

Esto es visible mediante los coeficientes de Lorenz, que en el caso de Barranquilla indican que 60% de la población acumula 34,2% del tiempo medio de desplazamiento de sus habitantes, mientras que en las otras ciudades el

Gráfico 8. Número de minutos desplazamiento al trabajo frente índice de Gini de la variable, 2018



Fuente: elaboración Fundesarrollo.

coeficiente es menor: Bucaramanga, 32,7%, Bogotá, 30,8%, Medellín, 30,7% y Cali: 30,5%, es decir que Barranquilla es la más equitativa.

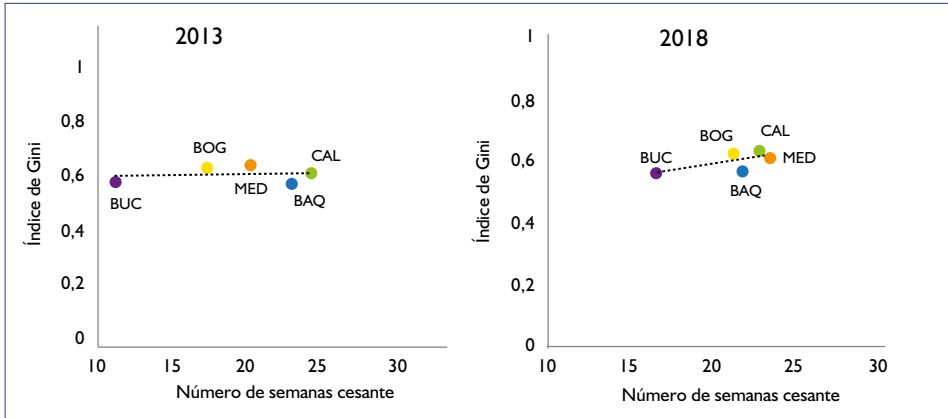
### *Número de semanas cesante*

La facilidad de reinserción en el mercado laboral de los individuos en una economía puede ser capturada midiendo su tiempo como cesantes. Esta variable del estudio se define como el número de semanas que demora un desempleado en la ciudad en reintegrarse al trabajo. La idea es entender las facilidades de acceso al mercado laboral de individuos que han sido despedidos, que hayan renunciado, entre otros motivos. En 2013, en Barranquilla la media de semanas cesantes fue de 22,9, lo que equivale a cerca de cinco meses, lo cual la ubicó como la penúltima de la muestra de cinco ciudades, solo superada por Cali con 24,3 semanas, entre las de mayor número de semanas cesantes en promedio. Ese mismo año el primer lugar en el indicador lo tuvo Bucaramanga (11,2), seguida por Bogotá (17,4) y Medellín (20), con menores registros que Barranquilla. En 2018 su posición relativa mejora, con una media de 21,8. En el ranking Bucaramanga está de nuevo primero, con 16,6, y luego Bogotá, con 21,3, a pesar del deterioro en el indicador para estas dos últimas ciudades. Al final de la distribución estuvieron Cali, con 22,8 y Medellín, con 23,4 semanas en promedio (gráfico 9).

Pese a que en Barranquilla disminuyó el número promedio de semanas cesantes en cinco años y que otras ciudades todavía la superan con un menor valor en este indicador, la distribución acumulada de la variable, medida por el coeficiente de Gini (0,55), la deja como la más equitativa poblacionalmente para el tiempo medio de semanas cesante en 2013 entre el resto de ciudades. En 2018 la tendencia se mantuvo, aun cuando disminuyó su posición relativa con 0,56, solo superada por Bucaramanga con un índice de Gini de 0,55.

Lo anterior indica que el último año 80% de la población de la ciudad concentraba cerca del 40% del tiempo total cesante, diferente a lo sucedido en Medellín (35%), Bogotá (34%) y Cali (33%). En todo caso, el indicador es alto y exige acciones para una mayor equidad en el mercado de trabajo para

Gráfico 9. Cinco ciudades: número de semanas cesantes frente a índice de Gini de la variable, 2013 y 2018



Fuente: elaboración Fundesarrollo.

la población cesante con el ánimo de garantizar igualdad de oportunidades para todos.

En otras palabras, aun cuando en términos promedio el reintegro al mercado laboral tiene más dificultades en Barranquilla que en el resto de ciudades, algo comprometedor, la distribución del tiempo cesante está sesgada a sectores particulares de la población, pero no tanto como en otras ciudades principales. Es decir, las dificultades de acceso al mercado laboral tienen una distribución más uniforme entre ciudades, pero altamente inequitativas

### Horas de trabajo

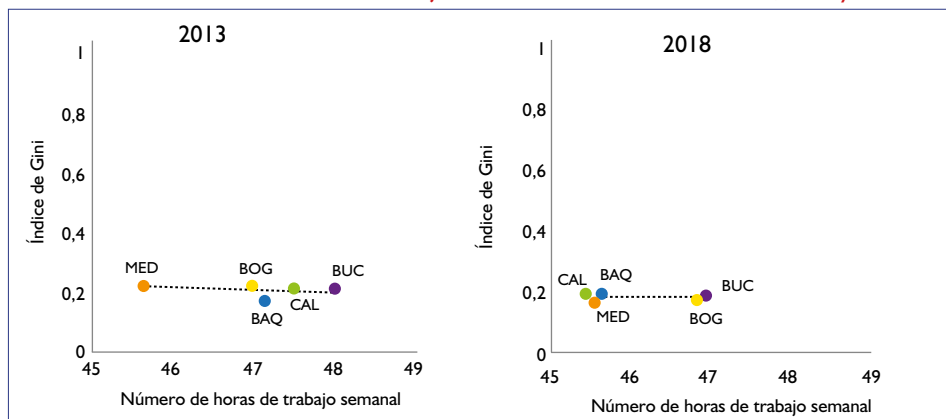
El tiempo medio de contratación en horas de los individuos puede capturar no solo su disposición a ingresar en el mercado laboral, sino también la accesibilidad y la calidad de este acceso. El deterioro sostenido de las condiciones de acceso al mercado laboral puede desembocar en niveles significativos de informalidad e inconformidad de la masa laboral. La variable para la revisión de este aspecto se define como el número de horas que trabajan en una semana los ocupados de la ciudad y pretende capturar la distribución de la carga laboral entre los individuos que trabajan.

Según los indicadores, en 2013 la tendencia de las principales ciudades fue bastante uniforme. A la semana en promedio se trabajaron cuarenta y ocho horas en Bucaramanga; para Cali, Barranquilla y Bogotá la media semanal fue de cuarenta y siete, mientras que en Medellín fue de cuarenta y cinco. En 2018, Barranquilla, Medellín y Cali registraron una media de cuarenta y cinco horas; y Bucaramanga y Bogotá cuarenta y seis.

Por otro lado, al revisar la distribución de las horas semanales laboradas por los empleados en las distintas ciudades mediante el coeficiente de Gini, en 2013 Barranquilla tuvo la distribución más igualitaria en términos acumulativos: su Gini, 0,17, con el mercado más equitativo, seguida por Bucaramanga: 0,20. No obstante, la evolución del coeficiente de Gini en el quinquenio deja ver un deterioro en la distribución de horas laboradas entre el total de los ocupados (gráfico 10).

Entonces, la curva de Lorenz de 2013 y 2018 ayuda a evidenciar que mientras en Barranquilla el primer año 85% de la población trabajaba 76% de las horas medias semanales de la ciudad, en las otras cuatro ciudades para el mismo quintil poblacional laboraba entre 74% y 75% de las horas laborales semanalmente. En 2018, la proporción no registró variación para la capital del Atlántico, y en Medellín y Bogotá fue de 77%, y en Cali y Bucaramanga

Gráfico 10. Número de horas de trabajo semanal frente Gini de la variable, 2013 y 2018



Fuente: elaboración Fundesarrollo.

76%. En otras palabras, mientras la distribución de las horas promedio trabajadas se hace igualitaria, en Barranquilla no varía. Lo cual demuestra un proceso limitado de distribución de cargas laborales en la ciudad, probablemente por las dificultades de algunos sectores de la población de acceder a un trabajo digno.

Estos análisis se concilian con la hipótesis de que con respecto a las variables que estudian la igualdad en el trabajo, Barranquilla pierde mucho terreno en calidad y acceso al mercado laboral, vistos a través de la evolución de los indicadores de carga laboral y número de semanas cesante. Variables favorables como el tiempo promedio de desplazamiento al lugar de trabajo se muestra relativamente bien en términos porcentuales y distributivos.

## Dimensión económica

### Salarios

La distribución de los salarios dentro de la población es un proxy fundamental de la medición de la riqueza. Los flujos de ingreso permiten adquirir y disfrutar bienes y servicios básicos para el mantenimiento de un nivel de vida digno. Al analizar este indicador encontramos que Barranquilla pasó de tener un salario promedio de \$975.732 pesos en 2013<sup>4</sup> a uno de \$1'109.372 en 2018. Aunque aumentó su salario promedio en el periodo analizado, la ciudad cuenta con el salario promedio más bajo de las cinco principales ciudades tanto para 2013 como para 2018. Este último año los salarios de Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga fueron de \$1'545.850, \$1'329.049, \$1'203.589 y \$1'181.540, respectivamente. En 2013 el orden de ciudades con mayor salario promedio fue el mismo: Bogotá, Bucaramanga, Medellín y Cali, con \$1'427.805, \$1'245.860, \$1'235.537 y \$1'159.057.

A partir de la curva de Lorenz se puede resaltar el hecho de que mientras en 2013 el 80% de la población concentraba solo 53% de la cuantía total de

---

4 Valores constantes de 2018.

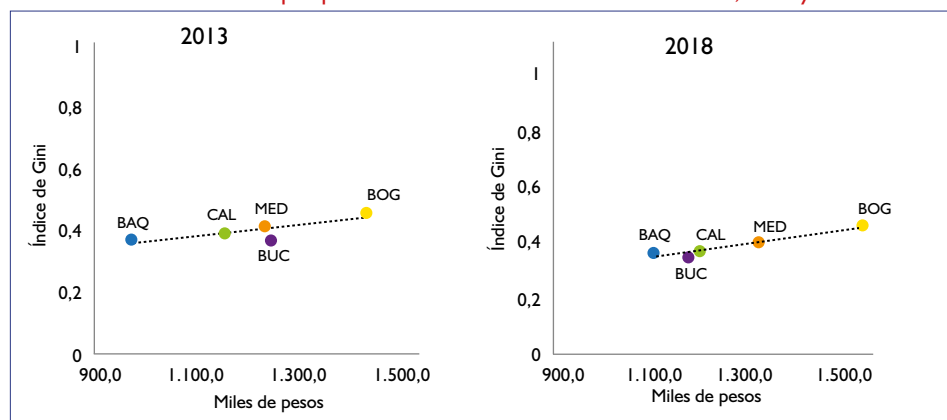
los salarios, en 2018 ese mismo 80% casi mantuvo la misma concentración de los mismos: 54%.

Cabe señalar al respecto que aun cuando entre 2013 y 2018 la desigualdad se redujo en las cinco ciudades en cuestión, lo hizo muy levemente, siendo Bogotá junto con Barranquilla, las ciudades que menor variación presentaron. Al analizar el coeficiente de Gini encontramos que Barranquilla tiene la distribución de salarios más equitativa, con 0,371 en 2013. En 2018 tuvo una posición relativa con 0,361. Aunque en 2018 este indicador fue más bajo para Barranquilla que en Bogotá y Medellín, sigue estando por encima de ciudades como Bucaramanga y Cali, con 0,342 y 0,357, respectivamente. Puede pues clasificarse como un coeficiente de Gini de rango medio, que muestra oportunidades de mejorar la distribución de este indicador entre el grupo poblacional de la ciudad (gráfico 11).

## Ingresos

La medida clásica de la desigualdad hace uso de la variable de ingreso per cápita por hogar para mostrar los niveles de distribución de la riqueza para una ciudad, país o región. De acuerdo con los cálculos suministrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane), lo primero en

Gráfico 11. Salario por persona frente índice de Gini de la variable, 2013 y 2018



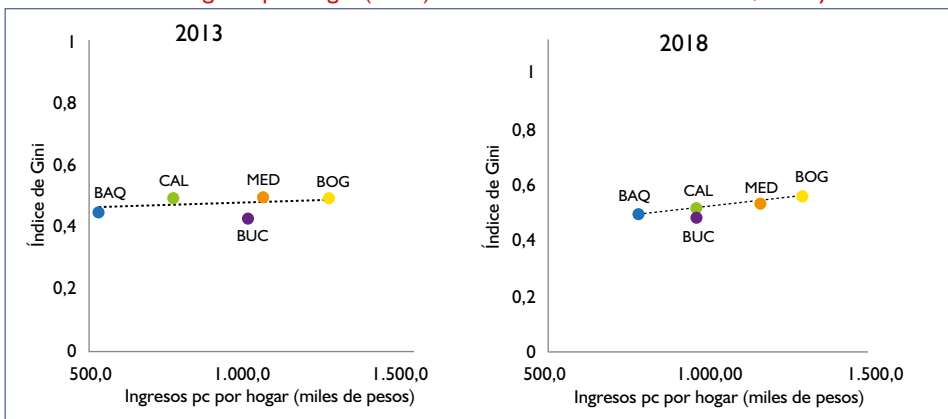
Fuente: elaboración Fundesarrollo.

evidenciarse, muy en línea con lo mostrado, es que entre las cinco ciudades principales consideradas, Barranquilla es la de menor ingreso per cápita por hogar para los dos años de corte del estudio: \$819.492 en 2013 y \$719.800 en 2018. A pesar de esto, es la ciudad con mayor aumento en el ingreso per cápita en los últimos cinco años, con una tasa de crecimiento de 16%, mientras que para Cali fue de 8%, en Medellín de 0% y el resto tuvieron un deterioro de su ingreso per cápita por hogar, en términos reales.

En materia de desigualdad es de mostrar que, con excepción de Bogotá, entre 2013 y 2018 en el resto de las ciudades disminuyeron los niveles de desigualdad. Barranquilla pasó de un índice de Gini de 0,46 a 0,44, lo que la deja, entre las cinco ciudades, como una con los menores niveles de desigualdad, superada solo por Bucaramanga, cuyo Gini en 2018 fue de 0,43 (gráfico 12).

Un hecho es evidente en relación con la evolución reciente del Gini de ingreso en Barranquilla, tal como se menciona en un acápite anterior, y es el retroceso reciente de los últimos dos años, cuando el indicador empezó a deteriorarse, con un aumento consecutivo que ya muestra pérdidas de lo logrado en materia de lucha contra la desigualdad, al punto de registrar en 2018 los valores de 2014.

Gráfico 12. Ingreso por hogar (Dane) frente a índice Gini de la variable, 2013 y 2018



Fuente: elaboración Fundesarrollo.

En Barranquilla la desigualdad económica tiene mejores niveles respecto a las otras cuatro ciudades, además de disminuciones en el valor del índice de Gini. Esto a pesar del retroceso reciente en la distribución de los ingresos per cápita por hogar, y con el sinsabor de tener niveles medios de desigualdad, lo cual deja ver numerosas tareas por hacer para alcanzar menores niveles de desigualdad.

## Conclusiones

En términos generales, y como se puede leer en la tabla 2, en 2013 Barranquilla se ubicó como una de las ciudades estudiadas menos desiguales en la mayoría de las ocho variables analizadas. Incluso solo en una de ellas muestra niveles de desigualdad altos, en tres niveles medios y cuatro bajos. Aun cuando para 2018 logró mejorar su posición relativa respecto al resto de ciudades para la variable de acceso a bienes de consumo, con avances respecto a lo experimentado por el resto de las ciudades, en la mayoría de las variables de desigualdad Barranquilla deteriora su posición relativa, y alguna de las otras ciudades mejora sus niveles de desigualdad en mayor magnitud que Barranquilla.

El análisis temporal permite ratificar que reducir significativamente la desigualdad no es algo de corto ni mediano plazo, y que, por el contrario, los cambios en el coeficiente de Gini están entre 0,006 y 0,03, es decir son menores respecto a los cambios que pueden experimentar otro tipo de índices. Además, varios de los indicadores muestran una evolución negativa en el tiempo, un aumento en los valores del índice. Tal es el caso de las variables de acceso al mercado de trabajo, calidad educativa y carga laboral, que al paso de los cinco años del estudio muestran aumentos en los niveles de desigualdad. La primera en particular muestra una situación inicial en el Gini de nivel alto, con deterioros en el tiempo y con pérdidas en su posición relativa respecto al otro resto de ciudades, por lo que podría catalogarse como el principal reto en materia de equidad.

Son destacables por otra parte los avances en la reducción de la desigualdad alcanzados en materia de acceso a bienes de consumo, acceso a educa-

ción, ingresos y en menor medida en el salario (tabla 2), dado que este último pierde una posición relativa, siendo superado por Cali hacia el tercer lugar, si las ciudades se ordenan de mayor a menor según desigualdad en el año 2018.

Ahora bien, los retos que se desprenden de las estadísticas y los análisis de este documento no solo se relacionan con la desigualdad, también con las condiciones que disfrutaban los ciudadanos en Barranquilla. Y en este punto se debe llamar la atención sobre los bajos niveles en el número promedio de bienes de consumo por hogar, los bajos puntajes en pruebas Saber 11, el menor número de años de escolaridad entre los ocupados, así como el alto número de semanas cesantes y los menores niveles de ingresos por hogar y persona evidentes en la ciudad, en comparación con el resto de ciudades principales.

Tabla 2. Resumen de los resultados

Desigualdad en	Variable	Gini 2013	Posición relativa 2013	Cambio posición relativa en el tiempo	Valor en el tiempo	Variación en tiempo (p. p.)
Acceso a bienes de consumo	Conteo de bienes de consumo.	Bajo	4-5	+	+	-0,02
Calidad educativa	Puntajes en pruebas Saber 11.	Bajo	1-2	+	x	0,087
Acceso a educación	Años de escolarización ocupados.	Bajo	5	-	+	-0,02
Calidad de vida	Tiempo desplazamiento a lugar de trabajo*.	Medio	4-5	o	o	o
Acceso al mercado de trabajo	Número de semanas cesante.	Alto	4-5	x	x	0,006
Carga laboral	Horas de trabajo.	Bajo	4-5	x	x	0,020
Ingresos	Ingreso.	Medio	4-5	-	+	-0,02
Salario	Salario.	Medio	4-5	x	+	-0,01

Nota: Gini 2013: Alto: >0,5, Medio: entre 0,25 y <0,5, Bajo: entre 0 y 0,25.

Posición relativa 2013: 1-2: más desiguales, 3: posición intermedia, 4-5: menos desiguales.

Cambio posición relativa en el tiempo: -+: mejoró (aumentó), -: se mantuvo, x: empeoró (disminuyó), o: sin información.

Valor en el tiempo-+: mejoró (disminuyó), -: se mantuvo, x: empeoró (aumentó), o: sin información.

Fuente: elaboración Fundesarrollo.

## Recomendaciones

Con base en los indicadores presentados, en los que se ve la desigualdad entre la población, y de los que presentan bajos niveles respecto a las demás ciudades, se encuentran clasificadas las variables de calidad de vida (tiempo desplazamiento a lugar de trabajo), desigualdad de acceso al mercado de trabajo (número de semanas cesante), y de ingresos y salarios. Mientras en precarias condiciones están el bajo logro educativo y la baja calidad (resultados pruebas de estado). Con el fin de proponer acciones que orienten una política pública más equitativa hacia estas dimensiones, a continuación, se presenta una serie de recomendaciones.

### Educación

Aunque en Barranquilla los niveles de desigualdad en materia educativa son bajos en relación con el acceso y la calidad, las condiciones respecto al número promedio de años de escolaridad y los resultados de las pruebas Saber 11 son comparativamente inferiores a los del resto de ciudades principales. Lo cual exige una agenda de trabajo para favorecer el acceso y la calidad a la educación media, superior y profesional.

En concordancia con lo estipulado en el Plan nacional de desarrollo 2018-2022, es necesario avanzar progresivamente en la jornada única, de tal manera que se incremente de cobertura y se favorezca la calidad, de forma tal que los niveles posteriores a la educación básica secundaria sean más atractivos y pertinentes para los jóvenes, apoyados en un acompañamiento socio vocacional que facilite el tránsito hacia la educación superior (DNP, 2018).

También se deben desarrollar acciones para mejorar la calidad de los maestros con programas de becas para la formación en maestrías o cursos intensivos, con oportunidades en el extranjero, apoyar a estudiantes sobresalientes bachilleres para que estudien licenciaturas, y atraer docentes extranjeros, para fomentar unos con mejores competencias para desarrollar sus labores de enseñanza (Bonet y Ricciulli, 2019).

Los escasos años de escolaridad, en promedio once años, indican que, en promedio, los ocupados en Barranquilla, alcanzaron niveles de educación media pero no superior, lo cual muestra que el acceso a la educación superior está limitado. Este hecho se explica, en parte, por la baja absorción que tienen las universidades públicas, por lo cual se debe avanzar hacia la gratuidad progresiva del servicio educativo para la población más vulnerable y el fortalecimiento de la educación pública (DNP, 2018).

### Calidad de vida en materia de movilidad

La calidad de vida de las personas mejora con una buena movilidad. Para una menor desigualdad en los tiempos de desplazamiento desde el hogar hasta los lugares de trabajo se debe promover el uso del sistema de transporte público. El cual en Barranquilla requiere aumentar la frecuencia de buses para disminuir así los tiempos de espera; aumentar la flota; aumentar la cobertura a lo largo del territorio de la ciudad; mejorar el estado de la malla vial; y avanzar hacia un verdadero sistema integrado de transporte masivo (SITM).

Para esto se propone hacer operativa la interconexión del transporte público colectivo, el SITM y ciclorrutas, con tarifa unificada para cambios modales, la reestructuración de las rutas de transporte, las inversiones necesarias y el cumplimiento de los compromisos financieros que estas implican, y la asunción activa de las responsabilidades por parte del Distrito en el Área Metropolitana de Barranquilla (AMB).

### Acceso al mercado de trabajo

Aunque la tasa de desempleo de Barranquilla está entre las menores del país, ese grupo de desempleados vive periodos de alta duración como cesantes y problemas de desigualdad, indicio de condiciones estructurales que dificultan en gran medida su posibilidad para ubicarse en un empleo en un menor tiempo. Para luchar contra la desigualdad en el acceso al mercado laboral, y enfocados en los cesantes de difícil probabilidad de ocupación, se deben fortalecer los frentes de acceso a los servicios de intermediación laboral, así

como de capacitación, apoyados en instituciones ya existentes como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y las cajas de compensación familiar, para atender las causas del problema, estrechamente vinculado con las condiciones de educación, falta de experiencia y edad.

Para reducir el desempleo son efectivas políticas de mercado laboral que incluyan la combinación entre el trabajo de las agencias de intermediación y el entrenamiento a la medida de las condiciones de desempleo y de acuerdo con las condiciones de las necesidades de la oferta de trabajo. En este caso se deben focalizar en un grupo específico que cuenta con características estructurales que perpetúan su condición de desempleados de larga duración.

### Ingresos y salarios

Al tener bajos niveles en materia de ingresos por hogar y de salarios por personas respecto al resto de ciudades principales, y a pesar de su crecimiento en el tiempo, Barranquilla mantiene condiciones desiguales en la distribución de los mismos. Lo cual plantea el dilema entre luchar contra la pobreza o la desigualdad, dilema que en la ciudad parece avanzar en una mejor dirección en relación con la disminución de la pobreza, pero con una tendencia reciente de deterioro de la desigualdad.

Las desigualdades de ingreso son ampliamente intervenidas desde el Estado mediante sistemas redistributivos haciendo uso de transferencias por concepto de subsidios hacia las poblaciones más vulnerables con el ánimo de sacarlas de la pobreza y que puedan tener unos medios de vida fuera de la subsidiariedad. Los programas más conocidos en el país son Familias en acción, Jóvenes en acción y Colombia mayor, cuyo margen de intervención alcanza cambios marginales en los niveles de desigualdad, lo que se constata al comparar el Gini antes y después de impuestos y transferencias.

Aun cuando Barranquilla tiene niveles medios en la desigualdad de ingresos, se encuentra también que la acción estatal tiene un amplio campo de acción para contribuir a alcanzar mayores niveles de eficiencia una vez in-

terviene en el mercado. Para lograrlo debe implementar mecanismos de focalización más modernos, actualizados, inquebrantables y a prueba de fraude.

Incluso para mejorar el Gini de ingresos es importante examinar de nuevo, y poner en práctica cuando es del caso, las recomendaciones entregadas a Colombia por organismos multilaterales acerca de su sistema impositivo, el cual debe ser más progresivo para disminuir la desigualdad posterior al pago de impuestos y transferencias. Propuestas como la simplificación de la estructura del IVA, con una tasa única para todo el consumo, acompañada de la introducción de un mecanismo de compensación para las personas de menores ingresos (Carrasquilla, 2018), podrían apuntar a este objetivo, aun cuando terminaron sin validación alguna en el último esfuerzo intentado con el proyecto de ley de financiamiento.

## Referencias

- ABAGLI, E. 2005. “Mercado laboral y crecimiento económico: recomendaciones de política para Chile”. *Estudios públicos*. Santiago.
- AGNOTTI, T. 1995. “The Latin American Metropolis and the Growth of Inequality”. *Urban Report*.
- ÁLVAREZ, E., N. COLLEDANI E I. GONZÁLEZ. 2011. “Discriminación y exclusión”. En OEA. *Desigualdad e inclusión social en las Américas*. Organización de los Estados Americanos. Washington.
- ANSALDI, W. 2005. “Gobernabilidad democrática y desigualdad social”. *Estudios Sociales*. 9 (1).
- BANCO MUNDIAL. 2018. Junio. *World Bank Group*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=map>
- BONET, JAIME Y DIANA RICCIULLI. 2019. *Casa Grande Caribe*. Banco de la República. Bogotá. Colección de Economía Regional.
- CARRASQUILLA, A. 2018. “Exposición de motivos del proyecto de ley “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones””. Obtenido

de Ministerio de Hacienda y Crédito Público: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-130987%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-130987%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

- CASTEÑADA, D. 2013. “¿Cómo se mide la desigualdad y por qué es importante saberlo?”. *Forbes México*. 1 de diciembre.
- CHEN, B.-L. 2003. “An inverted-U relationship between inequality and long-run growth”. *Economics Letters*. 78 (2).
- CLAVAJILLO, S. 2019. “Reflexiones sobre concentración del ingreso e intervención estatal”. *La República*. 12 de junio.
- DANE. 2016. “Ficha metodológica Gran encuesta integrada de hogares GEIH”. Abril. Obtenido de [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co): [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/empleo/ficha\\_metodologica\\_GEIH-01\\_V10.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/empleo/ficha_metodologica_GEIH-01_V10.pdf)
- DEININGER, K. Y P. OLINTO. 2006. “Asset distribution, Inequality, and Growth”. *Polixy Research Working Papers*.
- DNP. 2018. “Bases del Plan nacional de desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.
- DONOSO, S. 2017. “Desigualdad y gobernabilidad”. *La Tercera*. 20 de junio.
- EASTERLY, W. 2007. “Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument”. *Journal of Development Economics*. 84 (2). Noviembre.
- GARCÍA AGUILAR, M. D. Y D. VILLAFUENTES SOLÍS. 2010. “Chiapas: la independencia y la revolución que llegaron tarde”. *Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. 1 de mayo.
- GÓMEZ, V. M. 2015. *La pirámide de la desigualdad en la educación superior en Colombia. Diversificación y tipología de instituciones*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- GONZÁLEZ, E. 2017. 8 de diciembre. “Weekly Chart: Income Inequality in Latin America”. Obtenido de Americas Society: Council of the Americas: <https://www.as-coa.org/articles/weekly-chart-income-inequality-latin-america>

- GUZMÁN, V. 2003. “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”. Cepal. Santiago.
- HUNTINGTON, S. P. 2014. *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós Ibérica.
- INOUE, J.-I., A. GOSH, A. CHATTERJEE Y B. K. CHAKRABARTI. 2015. “Measuring social inequality with quantitative methodology: Analytical estimates and empirical data analysis by Gini and k indices”. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 429. Junio.
- LÓPEZ, J. H. Y G. PERRY, G. 2008. “Inequality in Latin America: Determinants and consequences”. *Policy Research working paper*.
- LÓPEZ, R., V. THOMAS Y Y. WANG. 1998. “Adressing the Education Puzzle: The Distribution of Education and Economic Reform”. *Policy Research: Working Paper*. 2031. The World Bank. Washington.
- LORA, E. Y S. I. PRADA RÍOS. 2016. *Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones en Colombia*. Universidad Icesi. Cali.
- MEDINA, F. 2001. “Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso”. *Serie de estudios estadísticos y prospectivos*. Cepal.
- O’NEILL, D. 1995. “Education and Income Growth: Implications for Cross-Country Inequality”. *Journal of Political Economy*. 103 (6). Diciembre.
- PARAMIO, L. 1994. “Gobernabilidad democrática, violencia y desigualdad en América Latina”. *Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria*. 8.
- PÉREZ, R., A. J. LÓPEZ, C. RAMOS, M. ALVARGONZÁLEZ, R. M. PÉREZ, M. J. RÍO Y C. CASO. 1990. “Medidas de desigualdad: un estudio analítico”. Universidad de Oviedo. Equipo MECO.
- PNUD. 2019. *Objetivos de desarrollo sostenible*. 12 de junio. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-10-reduced-inequalities.html>
- PUCHE, K. Y V. VILLA. 2018. “Evolución de las clases sociales en Colombia”. Fundesarrollo.

SHLAY, A. B., M. WEINRAUB, M. HARMON Y H. TRAN. 2004. "Barriers to subsidies: Why low-income families do not use child care subsidies". *Social Science Research*.

YAMAMURA, E. E I. SHIN. 2009. "Effects of Income Inequality on Growth through Efficiency Improvement and Capital Acumulation". *International Economic Journal*. 23 (2).



Foto: Moisés Carrillo (colaboración del Suplemento Cultural *MARSALAIRE*).

# **BARRANQUILLA COMO SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO: IMPORTANCIA DE LOS ECOSISTEMAS PARA EL BIENESTAR HUMANO ANTE LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO GLOBAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ**

Juanita Aldana-Domínguez

## **Introducción<sup>1</sup>**

**T**ransitamos por una época única y decisiva en la historia en la que las acciones humanas están provocando cambios planetarios acelerados y sin precedentes. Por esta razón se ha postulado, y recientemente aceptado, que estamos en el antropoceno: el periodo geológico de los humanos (Crutzen, 2002; Subramanian, 2019). El término cambio global abarca al conjunto de cambios biofísicos producidos por las actividades humanas características del antropoceno (Vitousek, 1994). Las causas o impulsores indirectos del cambio global son las distintas políticas, como por ejemplo la política económica, que actúan sobre los impulsores directos de cambio, como por ejemplo los cambios de uso del suelo, que son aquellos cuyo impacto repercute directamente sobre los procesos ecológicos que determinan la integridad de los ecosistemas (Nelson et al., 2006).

---

<sup>1</sup> Agradezco a quienes aportaron en la investigación sobre el Área Metropolitana de Barranquilla: Carlos Montes, Ignacio Palomo, José A. González, Jorgelina Gutiérrez, Cecilia Arnaiz y Francisco Narváez. A todas las personas que participaron en las encuestas y en el taller de expertos. A los comentaristas de este documento: Carlos Javier Velázquez, Pedro Pablo Oliveros, Camilo Aldana y Andrés Vargas. A Colciencias y la Universidad del Norte por la financiación. Al Laboratorio de Socio-ecosistemas de la Universidad Autónoma de Madrid y al Departamento de Química y Biología de la Universidad del Norte por el apoyo. A los coinvestigadores de campo Carrol Gómez y David Borge. Finalmente, al Foro Nacional Ambiental por abrir este espacio de discusión.

La evaluación global del estado de la vida en el planeta realizada recientemente por la Plataforma intergubernamental sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES), mostró un panorama alarmante: las políticas y acciones humanas han impulsado los cambios de uso del suelo, la explotación directa, la contaminación, el cambio climático y las especies invasoras produciendo un deterioro acelerado de los ecosistemas, poniendo en peligro de extinción de alrededor de un millón de especies de animales y plantas y debilitando, así, la base de la supervivencia de los humanos en el planeta (IPBES, 2019).

Una de las características del antropoceno es la concentración de la población en las ciudades. En 2018 alrededor de 55% de la población mundial residía en zonas urbanas y se espera que este proceso se siga incrementando, llegando en 2050 a ser el 68% de la población (United Nations, 2018). En Colombia, 77,8% de la población se concentra en zonas urbanas (Dane, 2019a). Las ciudades ocupan tan solo 3% de la superficie del planeta y generan alrededor de 80% del PIB mundial, 70% de las emisiones globales de CO<sub>2</sub> y el consumo del 75% de los recursos naturales (Elmqvist et al., 2018; UN-Habitat, 2016). Lograr la sostenibilidad urbana es un desafío global reconocido en el Objetivo de desarrollo sostenible número 11: “hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, y tiene un carácter transversal para el logro del tan anhelado desarrollo sostenible (United Nations, 2016).

La importancia de las ciudades en el rompecabezas de la sostenibilidad reside en que son las principales contribuyentes al cambio global, al transformar los territorios ocasionando la fragmentación y destrucción de los ecosistemas (Grimm et al., 2008; McDonald et al., 2013). Pero al mismo tiempo requieren ecosistemas productivos fuera de sus fronteras para producir los alimentos, el agua y los recursos que se consumen dentro de ellas (Folke et al., 1997). No es posible entender la ciudad sin considerar un territorio más amplio que incluya los ecosistemas que sustentan la vida de los habitantes urbanos (Ernstson et al., 2010).

Para comprender los desafíos del Área Metropolitana de Barranquilla para avanzar hacia un futuro más sostenible en un escenario de cambio global y posconflicto, utilicé el marco conceptual de los sistemas socio-ecológicos, como parte de una investigación doctoral cuyos resultados están, en su mayoría, publicados en revistas científicas (Aldana-Domínguez et al., 2019, 2018, 2017). Este documento recoge algunos de estos resultados para contribuir en la discusión del presente del Área Metropolitana de Barranquilla y aportar a las políticas públicas que moldearán su futuro.

Inicialmente, presento algunas generalidades del Área, así como el marco conceptual del análisis y su aplicación allí. Luego menciono algunos aspectos históricos que permiten entender cómo los ecosistemas se han degradado para satisfacer las necesidades de la sociedad, haciendo que el Área Metropolitana de Barranquilla esté en una situación muy vulnerable a los efectos del cambio global. Posteriormente, muestro los ecosistemas presentes en 2016 y los principales servicios y deservicios que generan y que contribuyen al bienestar humano. Continuo con una descripción de los cambios de estos ecosistemas en los últimos treinta años y su impacto en el suministro de los servicios/deservicios, así como los cambios futuros ocasionados por crecimiento urbano planeado en los planes de ordenamiento territorial (POT). Después hago mención a cómo la población del Área Metropolitana de Barranquilla percibe la importancia de los ecosistemas y sus contribuciones al bienestar humano. Finalmente discuto el desafío que tiene para avanzar hacia la sostenibilidad en un escenario de cambio global y posconflicto y cómo una planificación socio-ecológica del territorio puede aportar en este camino.

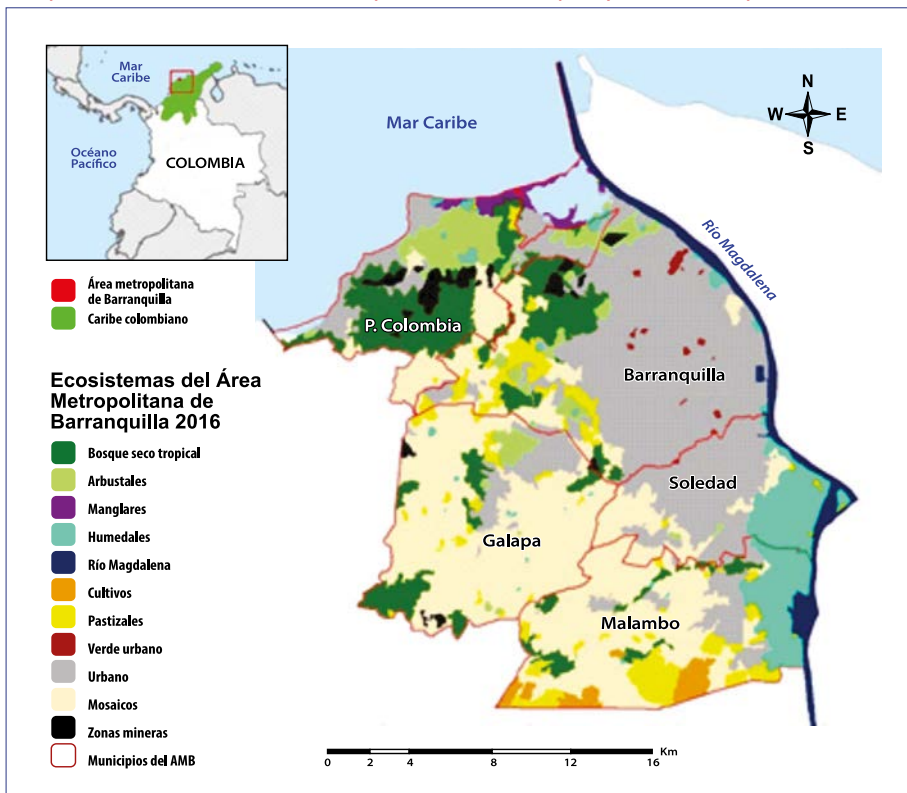
## Aspectos generales del Área Metropolitana de Barranquilla

Ubicada en el departamento del Atlántico en las coordenadas geográficas 11°6'24 "N, 74°58'52 "O, tiene una extensión de 477 km<sup>2</sup> y está conformada por cinco municipios: Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa (mapa 1). Su población en 2019 se estimaba en 2'102.569 personas (según las proyecciones del Dane 2010), de las cuales el 99% son habitantes

urbanos. El 11% de la población pertenece a algún grupo étnico, siendo 10% afrocolombianos y 1% indígenas.

Las condiciones sociales del Área Metropolitana de Barranquilla representan un gran desafío para las autoridades, ya que 21,1% de la población es pobre y 2,2% presenta pobreza extrema (Dane, 2019b). Adicionalmente, ha sido receptora de una gran cantidad de personas desplazadas de zonas rurales y de otros territorios del país por el conflicto armado. De acuerdo con los datos oficiales, durante el periodo 1990-2018 allí llegaron 220.602 desplazados (Red Nacional de Información, 2019). A lo que se suma la reciente migración masiva de la población venezolana, que en el departamento del Atlántico registra 42.771 personas desde 2017 (Gobierno Nacional de Colombia y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2018).

Mapa 1. Localización del Área Metropolitana de Barranquilla y ecosistemas presentes, 2016

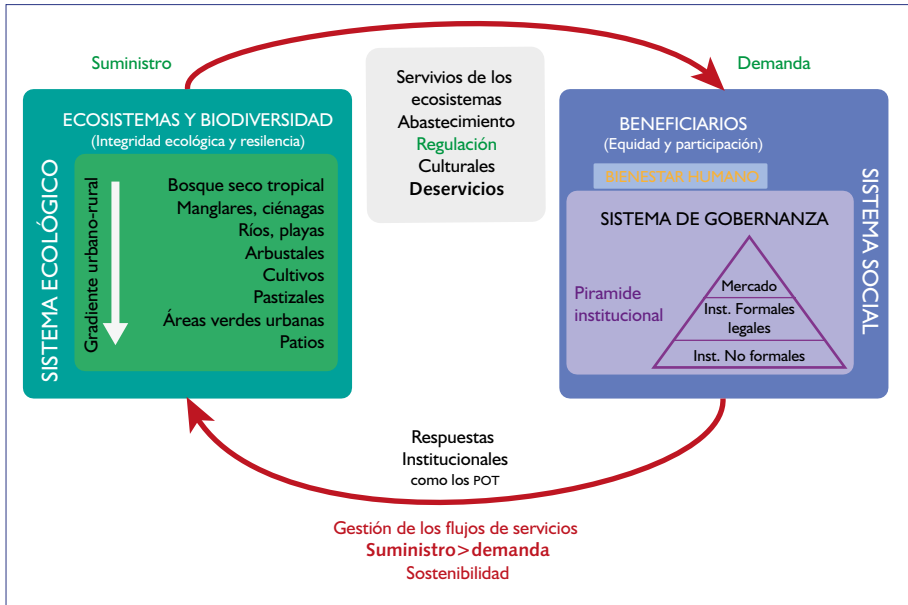


## El Área Metropolitana de Barranquilla como un sistema socio-ecológico: marco conceptual y aplicación

Los sistemas socio-ecológicos son sistemas ecológicos intrincadamente ligados con uno o más sistemas sociales, que se han ido moldeando y adaptando conjuntamente a lo largo de la historia, convirtiéndose en un sistema complejo adaptativo de humanos en la naturaleza (Berkes y Folke, 1998; Ostrom, 2009). El análisis de los sistemas socio-ecológicos se centra en las relaciones complejas que se dan entre el sistema ecológico y el sistema social, es decir, en los *servicios* o beneficios que la sociedad obtiene de los ecosistemas y en las *respuestas institucionales* provenientes del sistema social que regulan y manejan las relaciones dentro del sistema social y de este con el sistema ecológico (gráfico 1).

Los ecosistemas y la biodiversidad son determinantes para la sostenibilidad humana ya que constituyen la fuente del suministro de los servicios de los ecosistemas. Hay que reconocer que tanto los servicios como los de-

Gráfico 1. Esquema simplificado del Área Metropolitana de Barranquilla conceptualizada como un sistema socio-ecológico



servicios se producen por medio de un proceso de coproducción en el que interactúan en diferentes medidas los ecosistemas con las acciones humanas (Palomo et al., 2016). Los servicios de los ecosistemas son las contribuciones directas e indirectas de los ecosistemas y su biodiversidad al bienestar humano (Daily, 1997; MA, 2005). Estas contribuciones se han agrupado en tres categorías:

1. *Los servicios de abastecimiento*: son los productos que se obtienen directamente de la estructura geótica o biótica de los ecosistemas, como por ejemplo el agua dulce, los alimentos, la madera, las plantas medicinales.
2. *Los servicios de regulación*: son las contribuciones obtenidas de los procesos ecológicos de los ecosistemas y que son disfrutadas de un modo indirecto, por ejemplo la regulación del clima, la polinización, la fertilidad del suelo, la regulación hídrica.
3. *Los servicios culturales*: son las contribuciones intangibles que las personas obtienen de los ecosistemas mediante las experiencias, como por ejemplo el conocimiento científico, el disfrute de los paisajes, el ecoturismo, el sentimiento de pertenencia al lugar, el conocimiento ecológico local, la espiritualidad ligada a la naturaleza (Haines-Young y Potschin-Young, 2018; MA, 2005).

Los *deservicios de los ecosistemas* se han definido como “funciones de los ecosistemas que se perciben como negativas para el bienestar humano” (Lyytimäki y Sipilä, 2009), como por ejemplo las enfermedades transmitidas por mosquitos, las alergias producidas por el polen. En este documento me referiré a los servicios de los ecosistemas, para las contribuciones positivas y a los deservicios para las negativas.

El sistema ecológico del Área Metropolitana de Barranquilla está compuesto por unos ecosistemas que, en un gradiente urbano/rural, suministran servicios y deservicios al sistema social. Los ecosistemas y la biodiversidad del Área Metropolitana de Barranquilla, a pesar de ser poco estudiados (Aldana-Domínguez et al., 2017) y haber sido profundamente transformados en el desarrollo histórico de la ciudad, como se verá más adelante, aún conservan

cierta integridad ecológica y resiliencia que les permite generar una serie de servicios de los ecosistemas y actuar, así, como fuente del suministro de dichos servicios. La diversidad de ecosistemas muestra un gradiente, desde los ecosistemas más naturales (pero igualmente transformados) como el bosque seco tropical y los manglares, hasta ecosistemas más urbanos y creados por la sociedad como las áreas verdes urbanas (véase el mapa 1). Estos ecosistemas generan un flujo de servicios de abastecimiento, regulación y culturales que son demandados y disfrutados por la sociedad y adicionalmente generan, pero en menor medida, deservicios que afectan negativamente el bienestar humano, como se verá más adelante.

El sistema social está compuesto por los diferentes grupos de actores sociales o beneficiarios que, en función de los valores socioculturales y monetarios, demandan los servicios de los ecosistemas para satisfacer sus necesidades y generar, así, una parte importante de su bienestar. El otro componente del sistema social es el sistema de gobernanza, compuesto por las diferentes instituciones, formales y no formales, encargadas de gestionar el territorio afectando el suministro de los servicios de los ecosistemas. El flujo de servicios de los ecosistemas será sostenible si el suministro proveniente de los ecosistemas es mayor a la demanda social.

Dentro de la pirámide institucional se destacan los planes de ordenamiento territorial (POT) de los municipios como la institución formal legal encargada de definir los usos del suelo y de “territorializar” las diferentes políticas (República de Colombia, 1997). Los POT de los municipios del Área Metropolitana de Barranquilla han fomentado un crecimiento urbano que ha afectado negativamente los ecosistemas, como se verá más adelante, al no considerar los servicios de los ecosistemas como un elemento clave en su formulación. Por esto, incidir en los instrumentos de planificación territorial, como los POT, entre otros, es crucial para el mantenimiento de los ecosistemas y la sostenibilidad de los servicios de los que depende el bienestar humano.

## Historia de Barranquilla y de cómo su capital físico y financiero ha crecido a costa de su capital natural

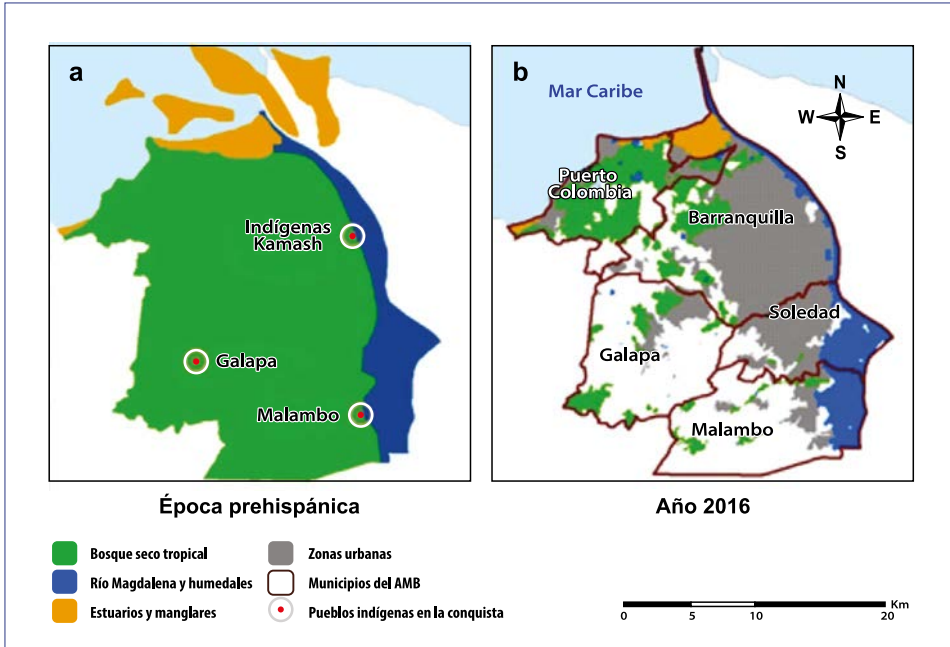
A partir de un análisis histórico de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza en el Área Metropolitana de Barranquilla, desde el periodo prehispánico hasta la actualidad, se encontró que en esta región el *capital natural*, constituido por los diferentes ecosistemas que tienen la capacidad de proveer servicios a la sociedad, ha disminuido drásticamente (Aldana-Domínguez et al., 2018). Esta disminución se evidencia en:

1. La disminución de la extensión de varios ecosistemas naturales, como el bosque seco tropical, los manglares y los humedales (tabla 1, infra, y mapa 2), así como su deterioro (Villalón, 2017).
2. La contaminación de los cuerpos de agua y los humedales (Invemar, 2017), evidenciada recientemente con la isla de basura que llegó a las playas de Puerto Colombia; así como la sedimentación del río Magdalena que pone en riesgo la viabilidad del puerto de Barranquilla y aumenta los riesgos de inundaciones (Restrepo et al., 2016).
3. La disminución drástica de la pesca en la cuenca Magdalena-Cauca (gráfico 2 d).
4. Los elevados niveles de erosión que en el Área Metropolitana de Barranquilla alcanzan 85,5% de los suelos no urbanos (Ideam y Udca, 2015).

En consecuencia, Barranquilla es una de las ciudades costeras más vulnerables a las inundaciones (Hallegatte et al., 2013) y a otros efectos producto del cambio climático (Ideam et al., 2017).

Los ecosistemas naturales que originalmente cubrieron el Área Metropolitana de Barranquilla a la llegada de los españoles en 1533 eran: el bosque seco, los humedales, las zonas estuarinas y los manglares (mapa 2). Según la evidencia arqueológica, existían asentamientos indígenas en Malambo, Galapa y Barranquilla (Angulo, 1981). La vida aldeana, desarrollada en esta zona, estaba acoplada a los ecosistemas, de tal manera que los humedales del río Magdalena eran usados para pescar y cazar y el bosque seco para cultivar. La

Mapa 2. Cambios en los ecosistemas naturales del Área Metropolitana de Barranquilla\*



\* Los ecosistemas del periodo prehispánico fueron inferidos a partir del mapa de los sistemas morfogénicos del territorio colombiano (Ideam, 2010) y un mapa histórico de 1780 (Sir Alexander Gibb & Partners, 1966). El mapa de 2016 se obtuvo a partir del análisis de imágenes de satélite.

macana y el fuego fueron usados para abrir claros en el bosque y cultivar yuca amarga. Así, se inicia la huella humana sobre el bosque seco; sin embargo, el impacto estaba concentrado alrededor de la aldeas más densas (Blanco, 2011). Como se muestra en el mapa 2, estos ecosistemas han cambiado a lo largo de la historia. A partir de análisis de imágenes de satélite del año 2016 fue posible mapear la distribución de estos ecosistemas y encontrar que, por ejemplo, el bosque seco se ha reducido en un 87% aproximadamente en comparación a lo que debía existir en la época prehispánica.

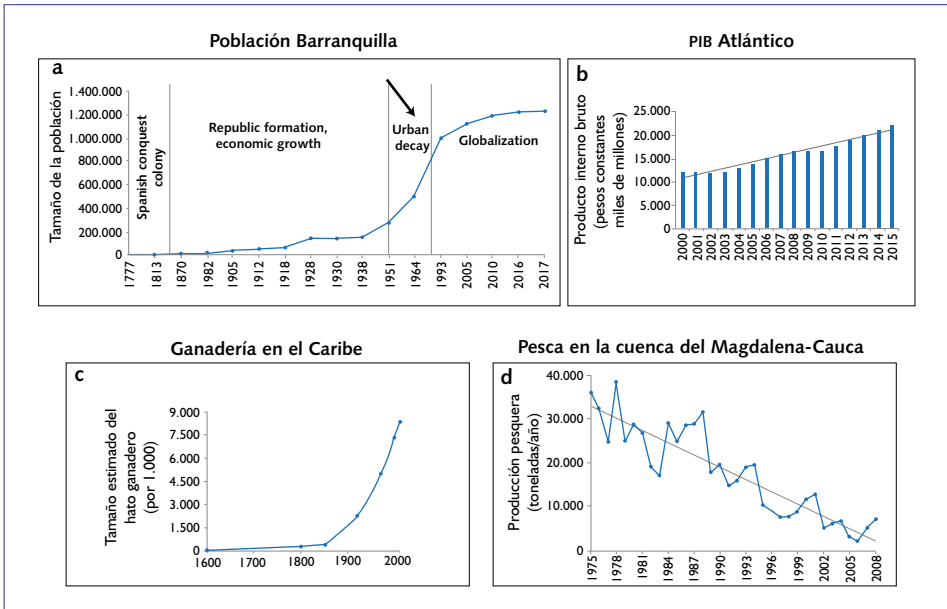
El capital físico y financiero ha aumentado a lo largo de la historia, evidenciado por el aumento de los indicadores económicos como el PIB y también por el aumento de la ganadería (gráficos 2b y c). A mediados del siglo diecinueve la ganadería se convirtió en la principal actividad económica del Caribe, su expansión trajo como consecuencia la deforestación del bosque

seco tropical para el establecimiento de potreros y, sumado a la introducción de pastos exóticos que impidieron la regeneración del bosque, este se redujo drásticamente (Van Ausdal, 2009; Etter et al., 2008). Asimismo, el establecimiento de haciendas ganaderas en el margen izquierdo del río Magdalena, en el sur Barranquilla, generó una fuerte presión sobre los resguardos indígenas de Galapa y Malambo, contribuyendo a su debilitamiento y posterior desaparición (Solano y Flórez, 2011). A mediados del siglo diecinueve la ganadería se convirtió en la principal actividad económica del Caribe, su expansión trajo como consecuencia la deforestación del bosque seco tropical para el establecimiento de potreros (Posada-Carbó, 2007).

El capital humano ha tenido periodos de crisis y recuperación; por ejemplo, durante la conquista y la colonia, la población indígena y su cultura colapsaron (Etter et al., 2008) y con ella el conocimiento que las culturas milenarias americanas habían desarrollado sobre las dinámicas y el manejo de los ecosistemas y sus recursos. Otro momento de la historia en el que hubo un detrimento en la calidad de vida fue en la época de la decadencia urbana (1958-1990), periodo en el que la ciudad entró en crisis social, política y económica (Bell y Villalón, 2000) debido a varios factores como la pérdida de la importancia portuaria y la poca demanda de los productos industriales en las zonas rurales (Meisel, 1987), entre otros. En este periodo el tamaño de población aumentó considerablemente (gráfico 2a), así como la extensión de la ciudad (Ospino, 2003) como producto de la intensa migración campo-ciudad. La mayor parte de la expansión urbana fue en forma de barrios informales que proliferaron en el suroccidente sobre zonas de arbustales y pastizales (Ingeominas, 2011) que alguna vez fueron bosque. La inestabilidad del suelo en esas áreas, producto de las condiciones geológicas, la deforestación, la falta de alcantarillado y la ocupación urbana de los arroyos provocaron posteriormente el colapso de los sectores residenciales (Ávila y Rodríguez, 2013).

El panorama económico y político de Barranquilla mostró un cambio con la adopción de la Constitución de 1991 y la implantación del modelo neoliberal en el país. Con la firma de los acuerdos de libre comercio (TLC) (1994-2012) se esperaba que las actividades económicas se trasladaran a ciudades

**Gráfico 2. Datos de series de tiempo de: a) población de Barranquilla; b) producto interno bruto del departamento del Atlántico; c) tamaño del hato ganadero en el Caribe colombiano; d) producción pesquera en la Cuenca Magdalena-Cauca**



Fuentes: a) censos y datos históricos; b) Dane, 2016; c) Etter et al., 2008; Fedegan, 2010; d; Gutiérrez et al., 2011.

cercanas al mar (como Barranquilla), pero esto aún no ha ocurrido al ritmo esperado (Baca-Mejía y Parada, 2014). Una consecuencia de esos tratados ha sido la expansión de zonas de libre comercio y parques industriales. En el Área Metropolitana de Barranquilla dicha expansión ha fomentado los cambios de uso del suelo afectando los suelos rurales y los ecosistemas allí presentes, como ocurrió en Galapa y Malambo, donde se modificaron los planes de ordenamiento territorial para favorecer la implantación de estos espacios privados. Asimismo, en Barranquilla se reporta el abandono de las actividades agrícolas por la ubicación progresiva de las fábricas relacionadas con la industria de la construcción (Alcaldía de Barranquilla, 2012).

Desde 2008, la economía de la ciudad ha comenzado a mejorar debido al crecimiento del sector de la construcción y la inversión en infraestructuras públicas (Fundesarrollo, 2015). La recuperación económica se evidencia en el crecimiento urbano del área norte de Barranquilla y Puerto Colombia

sobre los ecosistemas originalmente cubiertos por bosque seco tropical. En esta zona se han construido centros comerciales, urbanizaciones cerradas y hospitales privados para las clases sociales medias y altas. Esta área constituye la “nueva Barranquilla” que se percibe como el área moderna, limpia y organizada de la ciudad, en contraste con los barrios más antiguos que se perciben como contaminados y caóticos (Koch, 2015). Esto ha contribuido a aumentar el patrón de una ciudad segregada, con un norte rico y un sur pobre. El patrón espacial de segregación de la población se apoya en estudios sobre la distribución de la pobreza y la violencia. Las localidades del suroeste y el sureste de Barranquilla muestran un claro patrón de concentración de la población más pobre y menos educada (Cepeda, 2011), con empleos informales y con tasas más altas de casos de homicidios (Garza et al., 2009). Cabe resaltar que parte de la población de la zona suroeste también ha sufrido por estar ubicada en una zona de grave amenaza de deslizamientos (Ávila y Rodríguez, 2013) que fue deforestada. Así, en Barranquilla, la deforestación, la urbanización, la violencia y la pobreza urbana convergen espacialmente en la zona sur.

La historia socio-ecológica del Área Metropolitana de Barranquilla evidencia las relaciones de explotación y destrucción de los ecosistemas para la satisfacción de los intereses económicos de la sociedad, así como la marginación de los grupos humanos menos favorecidos como los indígenas y los pobres urbanos (Aldana-Domínguez et al., 2018).

### **Los ecosistemas presentes en el Área Metropolitana de Barranquilla como generadores de servicios y deservicios que afectan el bienestar humano**

Actualmente, los ecosistemas naturales, seminaturales y artificiales producidos a lo largo de la historia en el Área Metropolitana de Barranquilla prestan una serie de servicios y deservicios. Dichos ecosistemas fueron evaluados en cuanto a la extensión de su cobertura, es decir el área que ocupan, a partir del análisis de imágenes de satélite Landsat para los años 1986 y 2016. Para 2016 se encontró que, en orden de mayor a menor extensión, los ecosistemas pre-

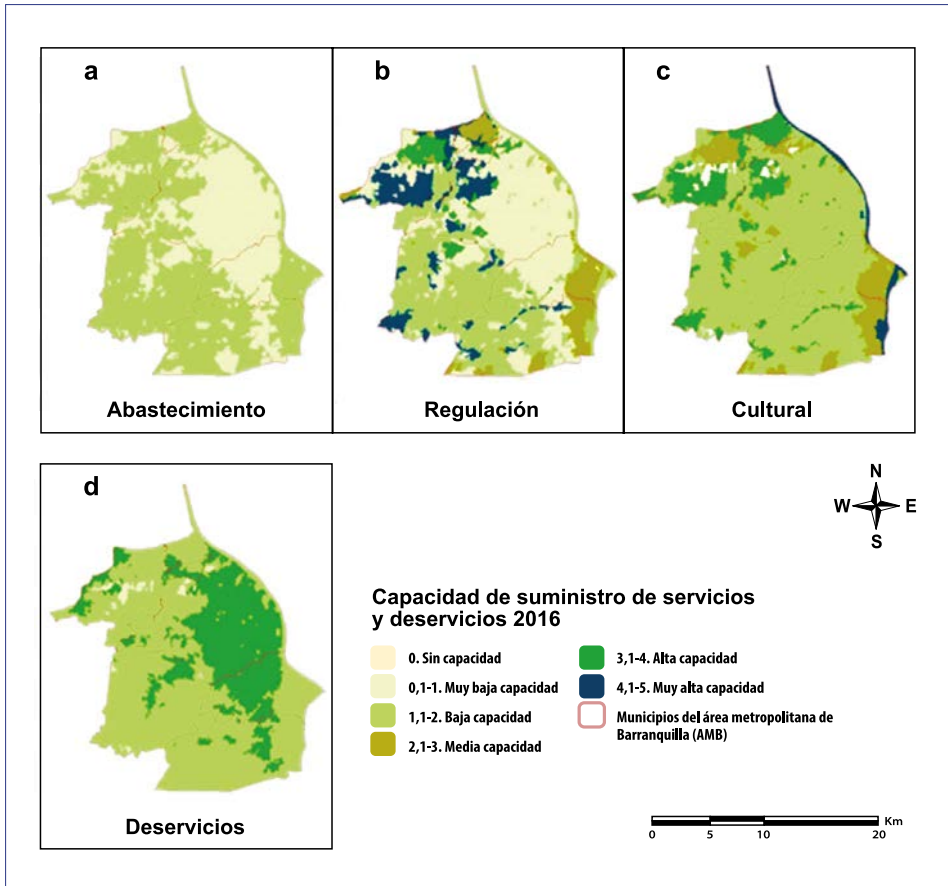
sentes fueron: los mosaicos, que son áreas donde se mezclan coberturas naturales, semi-naturales y artificiales que por su extensión no es posible separar, y cubrieron el 32,6% del Área Metropolitana de Barranquilla; las zonas urbanas (32,1%); el bosque seco tropical (11%); los humedales (6,2%); pastizales (5,3%); arbustales (4,7%); río Magdalena (2,5%); lagunas costeras (1,7%); las zonas mineras (1,6%); cultivos (1,2%); manglares (0,8%); y el verde urbano o parques (0,3%) (mapa 1, supra).

Para determinar cuáles son los principales servicios y deservicios en el Área Metropolitana de Barranquilla se hizo un taller participativo con expertos, quienes calificaron de 0 a 5 la capacidad (donde 0= ninguna capacidad y 5= muy alta capacidad) de cada ecosistema para suministrar veinte servicios y cinco deservicios (Aldana-Domínguez et al., 2019). En el mapa 3 se muestran los mapas de capacidad de suministro de servicios (agrupados en servicios de abastecimiento, regulación y culturales) y deservicios.

El 60% del Área Metropolitana de Barranquilla se evaluó con baja capacidad de suministro de servicios de abastecimiento (localizándose en zonas de mosaicos y área de cultivo), mientras que el resto del territorio mostró una capacidad muy baja de suministro (mapa 3a). Por su parte, tan solo el 12% del Área mostró una capacidad muy alta de suministro de servicios de regulación, localizándose en la parte norte, en áreas de bosque seco y manglares. Otros ecosistemas con capacidad media de suministro de servicios de regulación son los humedales, las lagunas costeras y arbustales (mapa 3b).

Con respecto a los servicios culturales, el 71% del área del Área Metropolitana de Barranquilla se valoró con baja capacidad y solo el río Magdalena recibió puntuaciones altas (mapa 3c). Un elemento que la define culturalmente es el Carnaval de Barranquilla, algunas de cuyas danzas representativas hacen alusión a animales de los humedales y del río Magdalena (Turbay, 2007). Cabe resaltar que las áreas urbanas y las zonas mineras presentaron niveles muy bajos o nulos de suministro de servicios. Asimismo, las áreas urbanas concentraron los valores altos de deservicios, mientras que el resto del territorio fue evaluado con baja capacidad (mapa 3d).

Mapa 3. Capacidad de suministro de servicios y deservicios de los ecosistemas en el Área Metropolitana de Barranquilla: a) servicios de abastecimiento; b) servicios de regulación; c) servicios culturales; d) deservicios



Estos resultados indican la gran importancia que tienen los ecosistemas de bosque seco y manglar para el suministro de servicios de regulación que son fundamentales para el bienestar humano como lo son la regulación del clima, el mantenimiento del ciclo hidrológico, la fertilidad del suelo y el control de las inundaciones, entre otros. Los servicios de regulación también son esenciales para el mantenimiento de la integridad de la biosfera y la provisión de la mayoría de otros servicios; por esta razón son tan importantes y su mantenimiento debe ser una prioridad (Sutherland et al., 2018). Los resultados también evidencian que el Área Metropolitana de Barranquilla no es una zona donde los servicios de abastecimiento se provean en altas cantidades

y que esta zona depende de otras regiones para el suministro de este tipo de servicios, como los productos agrícolas.

## Cambios de los ecosistemas en los últimos treinta años y su impacto en los servicios de los ecosistemas

A partir del análisis de los mapas de ecosistemas en los años 1986 y 2016 se determinaron los cambios en los últimos treinta años. Los ecosistemas que más han disminuido son los cultivos (-55,6%) y el boque seco tropical (-50,9%), seguidos de los manglares (-27,5%) y los humedales (-13,4%). En contraste, las áreas mineras son las que más han aumentado (+136%), seguidas por los pastizales (+71,5%) y las áreas urbanas (+50%) (tabla 1). Cabe resaltar que las zonas mineras se han establecido sobre zonas de bosque seco.

**Tabla 1. Cambios en la extensión de los ecosistemas en los cinco municipios del Área Metropolitana de Barranquilla entre 1986 y 2016\***

Grupo	Nivel 1	Nivel 2	1986	2016	Cambio periodo 1986-2016	
			Área total (ha)	Área total (ha)	Área de cambio (ha)	% de cambio
Coberturas naturales	Ecosistemas acuáticos y humedales	Humedales	3.446	2.983	-463	-13,4
		Río	1.088	1.204	116	10,7
		Manglares	499	362	-137	-27,5
		Lagunas costeras	982	831	-151	-15
	Subtotal acuático		6.015	5.380	-635	-46
	Ecosistemas forestales	Arbustales	1.377	2.263	886	64,3
		Bosque seco tropical	10.668	5.241	-5.427	-50,9
	Subtotal forestales		12.045	7.504	-4.541	13,5
Subtotal Coberturas naturales		18.060	12.884	-5.176	-32,1	
Coberturas semi-naturales	Áreas agrícolas	Cultivos	1.328	590	-738	-55,6
		Pastizales	1.491	2.557	1.066	71,5
		Mosaicos	16.234	15.591	-643	-4
	Subtotal Coberturas semi-naturales		19.053	18.738	-315	12
Coberturas artificiales	Urbano	Verde urbano	119	132	13	10,9
		Zonas urbanas	10.181	15.228	5.047	50
		Zonas mineras	317	748	431	136
	Subtotal Coberturas artificiales		10.617	16.108	5.491	196

\* El error estimado de los mapas es del 10%, así que los cambios cercanos a ±10% se pueden considerar dentro del error de los mapas.

Estos resultados muestran que la tendencia en esta zona es a perder coberturas naturales y a ganar coberturas artificiales (Aldana-Domínguez et al., 2019).

Los cambios ocurridos en los ecosistemas han tenido un impacto en la provisión potencial de servicios de los ecosistemas que aportan al bienestar humano. Para evaluar este impacto se utilizaron los datos obtenidos en el taller participativo con expertos en el que se evaluó la capacidad de cada ecosistema de generar servicios y deservicios. Luego, a partir de una multiplicación de matrices, donde una matriz contiene los valores de los servicios y deservicios por ecosistemas y la otra contiene la extensión de cada ecosistema para los años 1986 y 2016, se obtuvo la oferta potencial de estos servicios y deservicios por año. Este análisis se realizó para tres municipios del Área Metropolitana de Barranquilla: Barranquilla, Malambo y Galapa.

Asimismo, a partir del análisis de los planes de ordenamiento territorial de estos municipios se hizo una proyección de cómo cambiarán los ecosistemas al año 2027 considerando el crecimiento urbano planeado en estos instrumentos. La oferta potencial de estos servicios y deservicios por año se muestra en el gráfico 3.

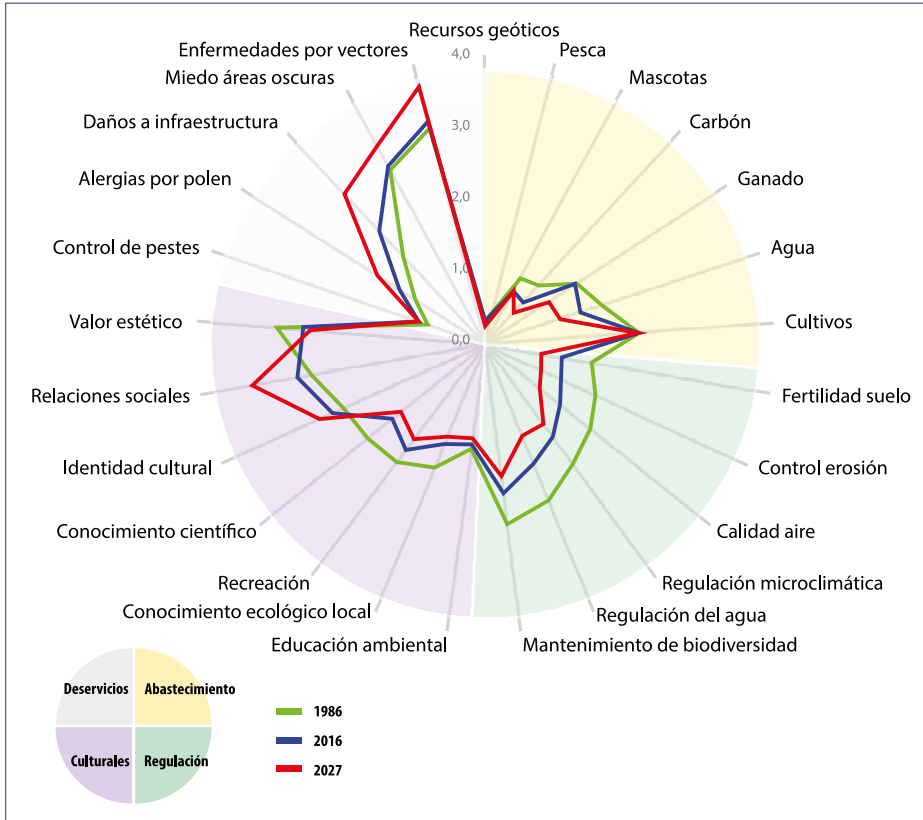
Este estudio mostró que entre 1986 y 2016 los servicios de regulación disminuyeron significativamente ( $p < 0,0001$ )<sup>2</sup> en razón de las pérdidas de bosque seco. Los de abastecimiento también disminuyeron ( $p = 0,005$ ), mientras que no se encontraron cambios significativos en los servicios culturales ( $p = 0,083$ ). Los deservicios, por su parte, aumentaron levemente ( $p = 0,01$ ).

Las áreas de crecimiento urbano planeadas constituyen 55% de las áreas urbanas existentes en 2016. Este crecimiento urbano significará la pérdida de 32% del bosque seco y 52% de los arbustales que actualmente existen en estos tres municipios. Estos cambios potenciales generarán una reducción

---

2 Valor p asociado a la prueba T-student que evaluó diferencias de grupos de servicios y deservicios entre fechas.

Gráfico 3. Suministro potencial de servicios y deservicios de los ecosistemas en tres municipios del AMB: Barranquilla, Galapa y Malambo, 1986, 2016 y 2027



de los servicios de regulación ( $p < 0,0001$ ) y abastecimiento ( $p = 0,035$ ) y un aumento de los deservicios ( $p = 0,001$ ).

Es decir que los cambios que han ocurrido y que ocurrirán con los ecosistemas tienen un impacto negativo en los servicios que contribuyen al bienestar humano. Así, se espera que con el tiempo el bienestar de las personas se vea disminuido debido a la destrucción y disminución de los ecosistemas naturales.

## Percepción social sobre la importancia de los ecosistemas y sus contribuciones al bienestar

Con el fin de indagar sobre la percepción social de la población del Área Metropolitana de Barranquilla sobre la importancia de los distintos ecosistemas para su bienestar, se hicieron cuatrocientas encuestas a la población repartidas en los cinco municipios (Aldana-Domínguez et al., sin publicar). Se formuló una pregunta abierta sobre las contribuciones positivas y negativas que cada tipo de ecosistema aporta al bienestar personal. Se recolectaron 2.990 respuestas abiertas, de las cuales 96,3% fueron contribuciones positivas y tan solo 3,7% negativas. Es decir que las personas perciben que los ecosistemas aportan mayoritariamente aspectos positivos a su bienestar. En cuanto a los aportes positivos, los servicios de abastecimiento fueron los más reconocidos (46% de todas las respuestas de contribución positiva), seguidos por los culturales (29%) y, finalmente, los de regulación (24%).

En términos de ecosistemas, el río Magdalena es el ecosistema más valorado (13,7%), seguido por las playas (12%), los cultivos (11,9%) y el verde urbano (11,6%), mientras que los menos valorados fueron los manglares (9,1%), el bosque seco (8,7%) y los arbustales (4,5%). El aspecto negativo más percibido fue la contaminación (30% de todas las respuestas de contribuciones negativas), identificada en la mayoría de los ecosistemas, pero especialmente en los humedales del río Magdalena. Otros efectos negativos fueron los animales peligrosos y apreciaciones culturales negativas sobre los ecosistemas por considerarlos poco estéticos y la expresión despectiva “es monte” al referirse al bosque seco.

## El desafío de la sostenibilidad ante los escenarios de cambio global y el posconflicto

El Área Metropolitana de Barranquilla, al igual que otras ciudades del Caribe colombiano, enfrenta un gran desafío para lograr ser más sostenible y resiliente, como lo plantea el Objetivo de desarrollo sostenible 11. En este desafío se entretajan las necesidades del territorio para hacer frente a los efec-

tos del cambio global, como el incremento del nivel mar, el aumento de las inundaciones y los periodos de sequía, entre otros. Este reto implica también generar las condiciones necesarias para sostener el bienestar humano en una situación en que los ecosistemas están altamente transformados y atender las necesidades actuales de generar opciones de subsistencia para las víctimas del conflicto armado, los excombatientes y la población rural. Ante este desafío, puede ser de gran utilidad una planificación territorial con base socio-ecológica que permita equilibrar los diferentes intereses de la sociedad en el territorio y evidenciar los vínculos entre los ecosistemas y el bienestar humano.

Un territorio bien conservado, con unos ecosistemas con integridad ecológica y una biodiversidad conocida y valorada estará en mejores condiciones para aportar al bienestar humano. Además, se ha reconocido la estrecha relación entre la biodiversidad, los servicios de los ecosistemas y los derechos humanos (Knox, 2017). Así, la pérdida de biodiversidad puede interferir con el disfrute de una amplia gama de derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, los alimentos, los medios de vida, el agua, la vivienda y la cultura. Por tanto, el pleno disfrute de muchos derechos humanos, incluida la paz, depende de ecosistemas saludables (Knox, 2017).

Una planificación territorial con base socio-ecológica deberá enfocarse en la conservación y restauración de los ecosistemas, en la promoción del bienestar humano dentro de los límites que imponen los ecosistemas y, como se tratará más adelante, en profundos cambios en la pirámide institucional. La planificación socio-ecológica ha sido definida como “un modelo de planificación integrada que conceptúa el territorio como un sistema socio-ecológico y que gestiona los flujos de suministro-demanda de servicios para el bienestar humano” (Montes y Palomo, 2015). La conservación y restauración del bosque seco tropical y de los mangles es una apuesta fundamental para pensar en la sostenibilidad del Área Metropolitana de Barranquilla como un territorio resiliente y con mejor capacidad para afrontar los desafíos futuros. Como se ha mostrado en este documento, estos ecosistemas son los más importantes para el suministro de servicios de regulación; ade-

más, son los que más han disminuido en los últimos treinta años y los menos valorados socialmente. Adicionalmente, la conservación del bosque seco no es considerada adecuadamente en los planes de ordenamiento territorial, lo cual se evidencia en que áreas destinadas a la expansión urbana se encuentran cubiertas por este bosque.

En Colombia el bosque seco es considerado un ecosistema en estado crítico de colapso (Etter et al., 2015) y su cobertura ha disminuido 92% (García et al., 2014). Los manglares de la ciénaga de Mallorquín se han deteriorado fuertemente por la contaminación, la sobreexplotación y la expansión urbana (CRA, 2006; Garcés-Ordóñez et al., 2016) y enfrentarán futuros desafíos ante la construcción de infraestructura portuaria. Los ecosistemas de manglares cumplen la función de protección costera (Mukherjee et al., 2014), así que su destrucción y transformación acentúan la vulnerabilidad del Área Metropolitana de Barranquilla a los efectos del cambio climático.

Otro ecosistema importante en el Área Metropolitana de Barranquilla es el río Magdalena que, como se mostró en los resultados, es altamente valorado por la sociedad. Su deterioro actual y las presiones futuras relacionadas con megaproyectos de infraestructura pueden llevarlo a un colapso con efectos negativos para la biodiversidad, la economía del país y sobre todo para el bienestar de las poblaciones que viven en su curso (Rodríguez, 2015). Por esto, es una necesidad que las políticas públicas incidan decididamente en la conservación y restauración de estos ecosistemas, así como en promover su valoración integral. Esta valoración debe incluir múltiples tipos de valor como el ecológico, el socio-cultural y el económico. Por tanto, se requiere de una mayor investigación interdisciplinaria que aporte a la generación de información útil para la toma de decisiones y a su uso por parte de los formuladores de políticas.

El otro gran objetivo de la planificación con visión socio-ecológica es generar un mayor bienestar humano, entendido como un fenómeno multidimensional que permite tener una buena calidad de vida, incluyendo la satisfacción de necesidades materiales, sociales, emocionales y psicológicas

(Summers et al., 2012) sin sobrepasar los límites de los ecosistemas (Aguado et al., 2018). El desafío es cómo fomentar una visión de bienestar que vaya más allá del bienestar económico y considere también el bienestar social (es decir que exista una mayor equidad) y más aún un bienestar socio-ecológico que resalte la importancia de las interacciones entre los seres humanos y la naturaleza, contemple la esfera social como un subsistema de la ecosfera y conceptualice los ecosistemas como la verdadera base de la subsistencia y del bienestar humano (Aguado, 2018).

Finalmente, los cambios transformadores y necesarios que se requieren para avanzar hacia la sostenibilidad del Área Metropolitana de Barranquilla recaen en la pirámide institucional. Esta muestra la diversidad de instituciones involucradas en la gestión del territorio y está estructurada en tres niveles (véase el gráfico 1, supra): las *instituciones no formales*, es decir las tradiciones, costumbres, valores, creencias y reglas sociales no formales; las *instituciones formales de carácter legal y normativo*, las que constituyen el marco legal, por ejemplo, leyes, normas, convenios; y las *instituciones formales basadas en los mercados*: instituciones mercantiles y financieras que operan mediante el ajuste de precios en los mercados.

Un modelo de gobernanza llamado a gestionar sosteniblemente un sistema socio-ecológico para el bienestar humano deberá sustentarse en las instituciones no formales, las cuales sustentan el resto de la pirámide (EME, 2011). Sin embargo, en el Área Metropolitana de Barranquilla las decisiones sobre los cambios de uso del suelo, los cuales determinan, en parte, la persistencia de los ecosistemas en el territorio, se basan en los intereses económicos del sector privado (Koch, 2015; Mertins, 2007). Es decir que tenemos una pirámide institucional invertida que llevará a la insostenibilidad. Fomentar las instituciones no formales para que sean la base de la pirámide requerirá de esfuerzos en múltiples campos, como promover la valoración social de la biodiversidad, el sentido de pertenencia de las personas al territorio por medio de la educación ambiental, aumentar la conciencia ambiental, generar cambios en los patrones de consumo y producción para que sean más sostenibles, reconectar física y psicológicamente a las personas con la naturaleza, entre otros.

Fomentar la creación de instituciones legales, como áreas protegidas municipales o metropolitanas, también cumpliría un papel fundamental para detener, a corto plazo, la destrucción de los ecosistemas. Esto es una prioridad dado que el Área Metropolitana de Barranquilla no cuenta con ninguna área protegida municipal o metropolitana y las áreas de bosque seco continúan bajo la amenaza de transformación por la urbanización y la minería. Asimismo, es recomendable generar sinergias entre diferentes políticas públicas como las relacionadas con el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, el crecimiento verde, el ecoturismo, la planificación territorial, entre otras. Un marco global y muy prometedor para concretar estas sinergias y articular los esfuerzos de todos los actores son los Objetivos de desarrollo sostenible. Un avance en este sentido es la creación del Centro de los Objetivos de desarrollo sostenible para América Latina y el Caribe (CODS), liderado por la Universidad de los Andes y del cual hace parte la Universidad del Norte.

Para avanzar en la construcción de territorios en paz es clave fomentar la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso del suelo y gestión del territorio. Sin embargo, la participación en este ámbito no ha tenido éxito por la falta de confianza en las instituciones formales y por el miedo a participar en un contexto de violencia (Koch y Sánchez-Steiner, 2016) que aún hoy persiste. El posconflicto es una ventana de oportunidad, llena de retos y oportunidades (Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP, 2016), para generar profundos cambios en las instituciones, buscar un futuro más justo y equitativo y para repensar el territorio como una fuente de bienestar para todos los colombianos. Este es un momento único en la historia para darnos la oportunidad de reconciliarnos y generar nuevos patrones de convivencia entre nosotros y con el medio ambiente, otra víctima reconocida del conflicto armado colombiano (JEP, 2019).

## Referencias

- AGUADO, M. ET AL. 2018. “Exploring Subjective Well-Being and Ecosystem Services Perception along a Rural-Urban Gradient in the High Andes of Ecuador”. *Ecosystem Services*. 34.
- ALCALDÍA DE BARRANQUILLA. 2012. “Plan de ordenamiento territorial. 2012-2032. Documento técnico de soporte”. [http://www.barranquilla.gov.co/politica-y-planes-institucionales/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=226&Itemid=126](http://www.barranquilla.gov.co/politica-y-planes-institucionales/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=226&Itemid=126)
- ALDANA-DOMÍNGUEZ, J., I. PALOMO Y C. MONTES. 2018. “Expanding the Understanding of Ecosystems Contributions to Human Well-Being: The Barranquilla Metropolitan Area Case of Study”. En “Hacia una planificación socio-ecológica del Área Metropolitana de Barranquilla (Colombia): integrando la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano”. PhD tesis. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/686199>
- ALDANA-DOMÍNGUEZ, J., I. PALOMO, J. GUTIÉRREZ-ANGONESE, C. ARNAIZ-SCHMITZ, C. MONTES Y F. NARVÁEZ. 2019. “Assessing the Effects of Past and Future Land Cover Changes in Ecosystem Services, Disservices and Biodiversity: A Case Study in Barranquilla Metropolitan Area (BMA), Colombia”. *Ecosystem Services*. 37. <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S2212041618301530>
- ALDANA-DOMÍNGUEZ, J., C. MONTES Y J. A. GONZÁLEZ. 2018. “Understanding the Past to Envision a Sustainable Future: A Social–Ecological History of the Barranquilla Metropolitan Area (Colombia)”. *Sustainability* 2018. 10 (7). <http://www.mdpi.com/310648>. 29 de junio de 2018.
- ALDANA-DOMÍNGUEZ, J., C. MONTES, M. MARTÍNEZ, N. MEDINA, J. HAHN Y M. DUQUE. 2017. “Biodiversity and Ecosystem Services Knowledge in the Colombian Caribbean”. *Tropical Conservation Science*. 10. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1940082917714229>
- ANGULO, C. 1981. *La tradición malambo*. Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales. Banco de la República. Bogotá.

- ÁVILA, G. Y E. RODRÍGUEZ. 2013. "Landslides and Great Soil Volume Changes Affecting an Urban Area of Barranquilla, Colombia". En Kyoji Sassa et al. (eds.). *Landslides: Global Risk Preparedness*. Springer. Berlín.
- BACA-MEJÍA, WILLIAM R. Y JAIRO J. PARADA. 2014. "Globalization, Territory and Institutions: The Case of Barranquilla, Colombia, 1990-2010". *Economía & Región*. 8 (1).
- BELL, C. Y J. VILLALÓN. 2000. "El periodo del Frente Nacional y la crisis de los años sesenta (1957-58-1974-75)". En J. Villalón (ed.). *Historia de Barranquilla*. Universidad del Norte. Barranquilla.
- BERKES, FIKRET Y CARL FOLKE. 1998. *Linking Social and Ecological Systems for Resilience and Sustainability: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge University Press. Nueva York.
- BLANCO, J. 2011. *Barranquilla. Obras Completas I*. J. Villalón y A. Vega (eds.). Universidad del Norte. Barranquilla.
- CEPEDA, L. 2011. "Los sures de Barranquilla: la distribución espacial de la pobreza". *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. 142.
- CRA. 2006. *Plan de ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica de la ciénaga de Mallorquín*. Barranquilla.
- CRUTZEN, PAUL. 2002. "Geology of Mankind". *Nature*. 415.
- DAILY, G. 1997. *Nature's Services Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press. Washington.
- DANE. 2010. "Population Estimates 1985-2005 and Municipal Total Population Projections 2005-2020 by Area". [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/Municipal\\_area\\_1985-2020.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls)
- . 2016. "Departmental Accounts. Colombia. Atlántico. Value Added by Economic Activity at Current Prices 2000-2015". <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- . 2019a. "Censo nacional de población y vivienda 2018. Segunda entrega preliminar".

- , 2019b. “Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2018”. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2018>
- ELMQVIST, T. ET AL. 2018. *Urban Planet: Knowledge towards Sustainable Cities*. Cambridge University Press. Cambridge. <https://www.cambridge.org/core/books/urban-planet/05E1CEDF6B9DF4E4B95AB8B4474C3C71>
- ERNSTSON, HENRIK ET AL. 2010. “Urban Transitions: On Urban Resilience and Human-Dominated Ecosystems”. *Ambio*. 39 (8).
- ETTER, A., A. ANDRADE, P. AMAYA Y P. ARÉVALO. 2015. “Estado de los ecosistemas colombianos-2014: una aplicación de la metodología de lista roja de ecosistemas”. En *From Alaska to Patagonia: IUCN Red List of the Continental Ecosystems of the Americas*. <http://iucnrl.org/static/media/uploads/references/published-assessments/etter-et-al-2015-national-rle-assessment-final-report-colombia-sp.pdf>
- ETTER, A., C. MCALPINE Y H. POSSINGHAM. 2008. “Historical Patterns and Drivers of Landscape Change in Colombia since 1500: A Regionalized Spatial Approach”. *Ann. Assoc. Am. Geogr.* 98 (1). <http://www.tandfonline.com/loi/raag20>
- FEDEGAN. 2010. “National Cattle Inventory by Department, Colombia”. <http://www.agronet.gov.co>
- FOLKE, C., A. JANSSON, J. LARSSON Y R. COSTANZA. 1997. “Ecosystem by Cities Appropriation”. *Ambio*. 26 (May).
- FUNDESARROLLO. 2015. *El crecimiento económico del Área Metropolitana de Barranquilla en los últimos años*. Fundesarrollo. Barranquilla.
- GARCÉS-ORDÓÑEZ, O., M. RÍOS-MÁRMOL Y J. L. VIVAS-AGUAS. 2016. “Evaluación de la calidad ambiental de los manglares de la ciénaga de Mallorquín, departamento del Atlántico”.
- GARCÍA, H., G. CORZO, P. ISAACS Y A. ETTER. 2014. “Distribución y estado actual de los remanentes del bioma de bosque seco tropical en Colombia: insu-

- mos para su gestión”. En C. Pizano y H. García (eds.). *El bosque seco tropical en Colombia*. Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá.
- GARZA, N., L. NIETO Y M. GUTIÉRREZ. 2009. “El homicidio en Barranquilla: una lectura espacial”. *Revista economía del Caribe*. 3.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA Y FARC-EP. 2016. “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA Y UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. 2018. “Registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia. Informe final”.
- GRIMM, N. ET AL. 2008. “Global Change and the Ecology of Cities”. *Science*. 319 (5864). <http://www.sciencemag.org/cgi/doi/10.1126/science.1150195>
- GUTIÉRREZ, F. DE PAULA, C. BARRETO Y B. MANCILLA. 2011. “Diagnóstico de la pesquería en la cuenca del Magdalena-Cauca”. En C. Lasso et al. (eds.). *Pesquerías continentales de Colombia: cuencas del Magdalena-Cauca, Sinú, Canalete, Atrato, Orinoco, Amazonas y vertiente del Pacífico*. Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá.
- HAINES-YOUNG, R. Y M. POTSCHEIN-YOUNG. 2018. “Revision of the Common International Classification for Ecosystem Services (CICES V5.1): A Policy Brief”. *One Ecosystem*. 3: e27108.
- HALLEGATTE, S., C. GREEN, R. NICHOLLS Y J. CORFEE-MORLOT. 2013. “Future Flood Losses in Major Coastal Cities”. *Nature Climate Change*. 3 (9). <http://www.nature.com/doi/10.1038/nclimate1979>
- IDEAM. 2010. *Sistemas morfogénicos del territorio colombiano*. Ideam.
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLETERÍA. 2017. *Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático en Colombia. Tercera Comunicación nacional de cambio climático*. Ideam, PNUD, MADS DNP, Cancillería, FMAM. Bogotá.
- IDEAM Y UDCA. 2015. *Síntesis del estudio nacional de la degradación de suelos por erosión en Colombia 2015*. Ideam y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá.

- INGEOMINAS. 2011. *Zonificación de amenaza por movimiento en masa de las laderas occidentales de Barranquilla*. Barranquilla. [http://www.barranquilla.gov.co/normas/Informe\\_Barranquilla.pdf](http://www.barranquilla.gov.co/normas/Informe_Barranquilla.pdf)
- INVEMAR. 2017. *Diagnosis and Evaluation of the Marine and Coastal Waters Quality of the Colombian Caribbean and Pacific*. Invemar. Santa Marta.
- IPBES. 2019. “Summary for Policymakers of the Methodological Assessment of Scenarios and Models of Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services”. *Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (May 2019). [https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm\\_unedited\\_advance\\_for\\_posting\\_htn.pdf%0Ahttp://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-06032016000100010&lng=en&tlng=en](https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm_unedited_advance_for_posting_htn.pdf%0Ahttp://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032016000100010&lng=en&tlng=en)
- JEP. 2019. “Unidad de investigación y acusación de la JEP reconoce como víctima silenciosa el medio ambiente”.
- KNOX, J. H. 2017. “Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment”. En *Human Rights Council Thirty-Fourth Session*. United Nations, 22. [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/34/49](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/49)
- KOCH, F. 2015. “The Rules of the Game and How to Change Them: Urban Planning between Formal and Informal Practices. A Colombian Case Study”. *Int Plan Stud.* 20 (4). <http://www.tandfonline.com/loi/cips20>
- KOCH, F. Y L. M. SÁNCHEZ-STEINER. 2016. “Participation without Power: The Failure of Citizen Participation in Barranquilla”. *Latin American Perspectives.* 44 (2).
- LYYTIMÄKI, J. Y M. SIPILÄ. 2009. “Hopping on One Leg - The Challenge of Ecosystem Disservices for Urban Green Management”. *Urban Forestry and Urban Greening.* 8 (4).
- MA. 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends*. Island Press. Washington.

- MCDONALD, R., P. MARCOTULLIO Y B. GÜNERALP. 2013. "Urbanization and Global Trends in Biodiversity and Ecosystem Services". En T. Elmqvist et al. (eds.). *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities: A Global Assessment*. Springer. Dordrecht, The Netherlands.
- MEISEL, A. 1987. "¿Por qué se disipó el dinamismo industrial de Barranquilla?". *Lecturas de Economía*. 23.
- MERTINS, G. 2007. "Estudios urbanos regionales desde el Caribe: el crecimiento 'moderno' espacial-urbano en Barranquilla: ¿planeación pública-oficial o manejo del sector privado?". *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. 4.
- MONTES, C. E I. PALOMO. 2015. "Áreas protegidas y planificación socio-ecológica del territorio". En Eberhard Goll (ed.). *Planificación en áreas protegidas: territorio y cambio climático*. Cooperación Alemana-GIZ. Lima.
- MUKHERJEE, N. ET AL. 2014. "Ecosystem Service Valuations of Mangrove Ecosystems to Inform Decision Making and Future Valuation Exercises". *PLoS ONE*. 9 (9).
- NELSON, G. ET AL. 2006. "Anthropogenic Drivers of Ecosystem Change: An Overview". *Ecology and Society*. 11 (2). [www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art29/](http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art29/)
- OSPINO, P. 2003. "El desarrollo urbano de Barranquilla y su dinámica regional 1777-1993". En L. Sánchez (ed.). *Barranquilla: lecturas urbanas*. Observatorio del Caribe Colombiano. Barranquilla.
- OSTROM, E. 2009. "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems". *Science*. 325. <http://science.sciencemag.org/content/325/5939/419>
- PALOMO, I. ET AL. 2016. "Disentangling the Pathways and Effects of Ecosystem Service Co-Production". *Advances in Ecological Research*. 54. <http://dx.doi.org/10.1016/bs.aecr.2015.09.003>
- POSADA-CARBÓ, E. 2007. *The Colombian Caribbean: A Regional History 1870-1950*. Oxford University Press. Nueva York.

- RED NACIONAL DE INFORMACIÓN. 2019. “Cifras del conflicto armado. Desplazamiento”. <http://Cifras.Unidadvictimas.Gov.Co/Home>. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. 1997. “Ley 388 (24 de julio de 1997)”. *Diario Oficial*. 43.09. [http://Www.Minambiente.Gov.Co/Images/Normativa/Leyes/1997/Ley\\_0388\\_1997.Pdf](http://Www.Minambiente.Gov.Co/Images/Normativa/Leyes/1997/Ley_0388_1997.Pdf)
- RESTREPO, J. C. ET AL. 2016. “Sediment Transport and Geomorphological Change in a High-Discharge Tropical Delta (Magdalena River, Colombia): Insights from a Period of Intense Change and Human Intervention (1990-2010)”. *Journal of Coastal Research*. 319. <http://www.bioone.org/doi/10.2112/JCOASTRES-D-14-00263.1>.
- RODRÍGUEZ, M. (ED.). 2015. *¿Para dónde va el río Magdalena? Riesgos sociales, ambientales y económicos del proyecto de navegabilidad*. Fescol-Foro Nacional Ambiental. Bogotá.
- SIR ALEXANDER GIBB & PARTNERS. 1966. *Report on Studies of River Training Works at Bocas de Ceniza from 1929 to 1966*. Editado por J. Blanco. 2011. *Barranquilla. Obras completas I*. J. Villalón y A. Vega (eds.). Universidad del Norte. Barranquilla.
- SOLANO, S. Y R. FLÓREZ. 2011. “Resguardos indígenas en el Caribe colombiano durante el siglo XIX”. *Procesos Históricos*. 19.
- SUBRAMANIAN, M. 2019. “Anthropocene Now: Influential Panel Votes to Recognize Earth’s New Epoch”. *Nature*.
- SUMMERS, J. K., L. M. SMITH, J. L. CASE Y R. A. LINTHURST. 2012. “A Review of the Elements of Human Well-Being with an Emphasis on the Contribution of Ecosystem Services”. *Ambio*. 41 (4).
- SUTHERLAND, I. ET AL. 2018. “Undervalued and under Pressure: A Plea for Greater Attention toward Regulating Ecosystem Services”. *Ecological Indicators*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolind.2017.06.047>
- TURBAY, S. 2007. “Los animales de monte en la tradición oral del Caribe colombiano”. *Revista de literaturas populares*. VII (2). <http://www.rlp.culturaspopulares.org>

- UN-HABITAT. 2016. *World Cities Report 2016. Urbanization and Development: Emerging Futures*. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- UNITED NATIONS. 2016. "Sustainable Development Goals-17 Goals to Transform Our World". <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- . 2018. *Economic and Social Affairs World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*.
- VAN AUSDAL, SHAWN. 2009. "Pasture, Profit, and Power: An Environmental History of Cattle Ranching in Colombia, 1850-1950". *Geoforum*. 40 (5). <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.09.012>
- VILLALÓN, JORGE. 2017. "Barranquilla y el deterioro de su entorno natural". *Huellas*. 100.
- VITOUSEK, P. M. 1994. "Beyond global warming: Ecology and global change". *Ecology*. 75 (7), 1861-1876.

## BARRANQUILLA: LA CIUDAD QUE CRECE

Amín Ariza Donado

**E**n el escenario nacional, Barranquilla se ubica como una de las ciudades de mayor crecimiento económico. El PIB per cápita en el departamento del Atlántico tuvo un aumento de hasta 50% en los últimos seis años, impactando con ello positivamente las recientes estadísticas de desempleo en la región Caribe. En el primer trimestre de 2019, fue la segunda ciudad con menor tasa de desempleo en el país (7,4%)<sup>1</sup> después de Cartagena (6,8%) (Dane, 2019). Desde hace diez años, el crecimiento económico ha incrementado la inversión pública y privada, consolidándola como un destino de inversión atractivo en el orden nacional. Sin embargo, frente a este panorama halagador en el escenario financiero, cabe preguntarse: *¿todo este desarrollo positivo incluye los indicadores de sostenibilidad ambiental?*

Aun cuando el avance en indicadores económicos es plausible, si nos enfocamos en evaluar el panorama mediante los índices de competitividad departamental (IDC, 2018), y de competitividad de las ciudades (ICC, 2018), el panorama ya no resulta tan halagador: el departamento del Atlántico y la

---

<sup>1</sup> Gran parte de ese empleo corresponde a la economía informal, y está afectando la desigualdad.

ciudad de Barranquilla ocupan el puesto octavo y noveno, respectivamente, en el país. Posición que no es consonante con el hecho de ser la cuarta ciudad en tamaño poblacional, con baja tasa de desempleo, crecientes inversiones y buena categorización en calificadoras de riesgo, es decir, Barranquilla tiene unos indicadores que le están restando a su competitividad<sup>2</sup>.

Esta realidad ambiental y social obliga a revisar las políticas y los manejos públicos y privados en pro de que Barranquilla avance en el amplio espectro de la competitividad. Desarrollo en términos de competitividad, que sin duda potencializarían los logros conseguidos a la fecha y con certeza propiciarían un mayor dinamismo económico, comprendiendo que debe crecer en un contexto social adecuado y en el marco de un territorio urbanísticamente ordenado, amable y sostenible.

Según el Ideam (2017a), el Atlántico es el segundo departamento del país y el primero en la costa Caribe con mayor número de ecosistemas naturales degradados (terrestres, acuáticos continentales, marinos y costeros), con 78%. Y al analizar el índice de calidad ambiental urbana de Barranquilla y Soledad del Ministerio del Medio Ambiente de 2016, es claro que la calidad ambiental está en una categoría baja, con puntajes de 21 y 23, respectivamente.

De acuerdo con el índice de competitividad departamental (2018) y el de competitividad de las ciudades (2018), en materia del pilar de sostenibilidad, tanto en el Atlántico como en Barranquilla existe una pérdida en sus activos naturales (subpilar). Teniendo el departamento una deforestación acumulada, una pérdida en la superficie de bosque natural (Ideam, 2017b) e implementación insuficiente de áreas protegidas. Y aunque la ciudad tiene una menor tasa de deforestación, también muestra resultados bajos en sus activos naturales. Por lo cual hay que asumir el reto de la conservación de los activos naturales y parar la deforestación, buscando estimular tal práctica

---

2 De acuerdo a datos de Fundesarrollo (2019), los niveles de desigualdad parecen estar deteriorándose: si la tendencia se sostiene, en 2022 el índice de Gini podría ser de 0,463, es decir diez años perdidos en materia de progreso social.

mediante el desarrollo de incentivos tributarios al sector privado, restaurando el bosque seco, de manglar y demás vegetación de los humedales, así como promover la implementación de áreas protegidas, no solo de bosque seco, sino además manglares y ecosistemas acuáticos.

En general, los desafíos que enfrentan la ciudad, el departamento y el Caribe colombiano para lograr el bienestar de la población ante el deterioro de sus ecosistemas, la pérdida de biodiversidad y la desigualdad social existente, requieren, como plantea Aldana (2018) una mirada desde el pensamiento sistémico que permita evidenciar las relaciones complejas existentes entre naturaleza y sociedad y proponer caminos para una mejor planificación de los usos del suelo desde el marco conceptual de las ciencias de la sostenibilidad, dado que como producto de la historia socio-ecológica del Área Metropolitana de Barranquilla se ha producido la disminución drástica del capital natural, el aumento de capital físico-financiero, periodos de crisis y recuperación del capital humano-social, haciendo que la situación actual del Área Metropolitana de Barranquilla sea muy vulnerable a los efectos del cambio global (cambio climático inducido, contaminación, etcétera), requiriéndose una transición hacia la sostenibilidad.

Por lo cual, según Aldana (2018), es fundamental conocer el pasado para proyectar el futuro, pues el pasado sienta las bases para los cambios futuros y permite entender el proceso de cambio de las relaciones naturaleza-sociedad en el que las interacciones entre los impulsores directos e indirectos de cambio han configurado el territorio a lo largo de la historia. En los últimos treinta años, los ecosistemas del Área Metropolitana de Barranquilla han cambiado sustancialmente. Los principales cambios se observan en la disminución drástica del bosque seco tropical (BST), el cual se redujo en 51%, y de los manglares que disminuyeron 27,5% en toda el Área Metropolitana de Barranquilla (Aldana, 2018). Estos dos ecosistemas son los que proveen, en mayor medida, los servicios de regulación y son los que muestran mayores excedentes de estos servicios. Es decir que las zonas cubiertas por bosque seco tropical y manglares funcionan como áreas suministradoras de servicios de regulación demandados por la población.

Según los resultados de las encuestas realizadas por Aldana (2018), esta importante función es reconocida por los habitantes del Área Metropolitana de Barranquilla, quienes identifican como principales servicios en estos ecosistemas la calidad del aire que producen y el mantenimiento de la biodiversidad. A pesar de la importancia de estos dos ecosistemas, son los menos valorados socialmente, lo cual coincide con la menor valoración social por los servicios de regulación. Adicionalmente, el bosque seco tropical no se tiene en cuenta en los planes de ordenamiento territorial (POT), lo cual se evidencia en que áreas destinadas para la expansión urbana se encuentran cubiertas por este bosque.

El crecimiento de nuestra ciudad ha generado presión sobre los recursos naturales, entre ellos el río Magdalena, el cual viene contaminado aguas arriba del departamento del Atlántico, además del deterioro progresivo del principal ecosistema estratégico continental que tiene la ciudad de Barranquilla: la ciénaga de Mallorquín. Este ecosistema tiene una fuerte presión por las obras de infraestructura portuaria que se están construyendo en este tramo de la desembocadura del río Magdalena, así como la presión demográfica de los habitantes aledaños a este importante cuerpo de agua, entre los que se destaca el corregimiento Eduardo Santos-La Playa, zona rural de Barranquilla. Dicha población ha pasado por una presión demográfica significativa. El censo que hizo en 1997 la firma Internacional de Exposiciones, contratado por el Superpuerto dio como resultado 15.700 habitantes, y hoy se presume que supera los 21.000. La mayor cantidad de esta población que se encuentra alrededor de la ciénaga de Mallorquín (Cangrejera, Villa Saco) no ha sido ajena al conflicto armado que vive el país, caracterizándose por haber sido desplazados de su territorio de origen.

Trabajos en esta población, como el elaborado por Obregón y Díaz (2014), que tomaron una muestra representativa de los pescadores y sus familias, organizados en Asoplaya, dan a conocer que la mayoría de pescadores pertenece a un estrato social bajo: estrato 1: 87,8% y 2: 12,2%. Asimismo, que la mayoría no terminó sus estudios de primaria (36,59%), mientras que 21,95% sí lo hizo. Respecto a los estudios de secundaria, 21,95% no la completó y

solo 12,20% sí. Se registra por último un pequeño porcentaje de analfabetas: 7,32%. En cuanto a la cobertura en servicios públicos en los pescadores encuestados, 100% de ellos cuentan con energía, 87,5% tienen agua potable y más del 40% de los encuestados tienen desagüe y pozo séptico. No obstante, la cobertura del servicio de gas natural solo alcanza 67,5% de estos hogares y el teléfono fijo 7,7%.

Esta comunidad de pescadores se ha visto afectada además por la contaminación de la ciénaga de Mallorquín, aun cuando la canalización del arroyo León es la principal problemática ambiental (Obregón y Díaz, 2014), que deja una estela de muertes en las especies que allí habitan, evidenciada en la pérdida de la biodiversidad. En el caso del recurso pesquero, después de la canalización del arroyo León se reporta la reducción considerable de la diversidad de organismos capturados por parte de los pescadores de Asoplaya (Obregón y Díaz, 2014). Antes de la canalización, los pescadores capturaban veintitrés especies (entre pescados, crustáceos y moluscos), registrándose después una menor diversidad en el recurso pesquero: diez especies. Además, antes el 54,8%, de los pescadores comercializaban de forma directa las especies que captaban, seguido por 23,81% que consumía el producto y 21,43% que lo comercializaba de forma indirecta. Pero después de la canalización de arroyo, 72,50% de los pescadores consumen el producto capturado, seguido por 20% que comercializa de forma directa y 7,5% que los comercializa indirectamente, todo esto debido a la “satanización del pescado” que se extrae de este cuerpo de agua, afectando los ingresos de estas poblaciones.

Los anteriores ejemplos representativos basados en estudios e indicadores ambientales nos permiten afirmar que la contaminación y degradación ambiental está afectando el desarrollo socioeconómico de las poblaciones que dependen de los ecosistemas como su principal fuente de ingresos, y de esta forma se afecta la competitividad de nuestro territorio.

Del mismo modo, es evidente que nuestro desarrollo económico está empeorando el medio ambiente y sus recursos naturales, y de acuerdo con la hipotética curva de Kuznets nos ubicaríamos en la primera etapa, donde el

crecimiento económico va acompañado de una paralela degradación ambiental. Sin embargo, se espera que a largo plazo, a partir de un cierto nivel de ingresos, el crecimiento económico provocará menores niveles de contaminación o degradación. Dicha relación solo se ha observado en algunos países desarrollados, donde en teoría la curva ambiental de Kuznets se explica por el desarrollo científico y tecnológico, el incremento en la eficiencia de los procesos productivos (menor requerimiento de energía y materiales por unidad de PIB real), cambios en la composición de los sectores de la economía y regulaciones ambientales más estrictas (Crespo, 2008). ¿Seguiremos degradando con mayor voracidad el medio natural que soporta nuestras relaciones socioambientales y económicas en nuestro territorio? ¿O asumiremos políticas públicas ambientales y compromisos de responsabilidad social y ambiental por parte del sector productivo que necesita la ciudad de Barranquilla y el departamento para crecer de manera competitiva? Seguimos construyendo nuestra historia...

## Referencias

- ALDANA DOMÍNGUEZ, JUANITA. 2018. “Hacia una planificación socio-ecológica del Área Metropolitana de Barranquilla (Colombia): integrando la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano”. Universidad Autónoma de Madrid.
- CRESPO, PATRICIO. 2008. *Decisiones ambientales y liberalismo*. Ediciones Abya Yala. Quito.
- DANE. 2019. Empleo y desempleo 2019.
- FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE (FUNDESARROLLO). 2019. “Las caras de la desigualdad en Barranquilla”. Fundesarrollo. Barranquilla.
- ICC (ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD DE CIUDADES). 2018. Consejo privado de competitividad y Cepec-Universidad del Rosario. 2018.
- IDC (ÍNDICE DEPARTAMENTAL DE COMPETITIVIDAD). 2018. Consejo privado de competitividad y Cepec-Universidad del Rosario. 2018.

- INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (IDEAM). 2017a. Mapa del estado de los ecosistemas (Transformado-Natural) del Ideam.
- , 2017b. Subdirección de ecosistemas e información ambiental. Grupo de Bosques 2017.
- FRANCO, ALEJANDRO J. E IVÁN M. LEÓN-LUNA. 2010. “Geoquímica y concentraciones de metales pesados en un organismo de interés comercial (*Corbula caribaea*. D’orbigny, 1842) en la zona submareal superficial de la ciénaga de Mallorquín-Atlántico”. *Boletín Científico CIOH*. 28.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. 2016. Índice de calidad ambiental urbana-Icau 2016.
- OBREGÓN, MELISSA A. Y RAFAEL DÍAZ S. 2014. “Impactos socioeconómicos de la contaminación ambiental de la ciénaga de Mallorquín sobre los pescadores locales y sus nuevas formas de participación: estudio de caso-Asociación de Pescadores de la Playa (Asoplaya)”. Tesis de grado. Universidad del Atlántico. Barranquilla.



Foto: Moisés Carrillo (colaboración del Suplemento Cultural *MARSALAIRE*).

## EPÍLOGO

Gerardo Ardila • Roberto Lippi

**E**l proyecto *Ciudad, sostenibilidad y posconflicto en Colombia* entrega un balance importante para entender la situación actual de las ciudades colombianas, los alcances y perspectivas de las políticas públicas en relación con el desarrollo urbano y para evaluar las posibilidades de generar una mejor calidad de vida para los colombianos. Doce foros, doce ciudades, tres volúmenes de documentos y comentarios, cientos de personas pensando en las posibilidades de la vida urbana en Colombia y de su importancia para la construcción de la paz y el fortalecimiento de la democracia<sup>1</sup>. Este proyecto tuvo como meta la de invitar a la mesa de análisis y debate a los administradores, políticos, especialistas en los temas urbanos, miembros de organizaciones de la sociedad civil, empresarios comprometidos con la construcción de las ciudades, estudiantes, académicos y observadores interesados en cada ciudad en la que se realizaron los foros: Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Montería, Pereira, Florencia, Buenaventura, Santa Marta, Cúcuta, Cali y Barranquilla. Aunque en todos los casos estuvieron participando empresarios, políticos, miembros de las administraciones locales, los foros en Florencia, Buenaventura, Santa Marta y Cúcuta fueron excepcionales por el

---

<sup>1</sup> Como se ha hecho explícito en todo el proceso, este proyecto fue coordinado por el Foro Nacional Ambiental y financiado por la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), con el apoyo de muchas entidades e instituciones en cada una de las ciudades y con el acompañamiento, en algunos casos, de organizaciones internacionales como ONU-Hábitat. Los documentos completos se encuentran publicados y se pueden obtener sin ningún costo en la página [www.foronacionalambiental.org.co](http://www.foronacionalambiental.org.co).

interés y la participación de directivos, políticos, miembros de los gobiernos y de organizaciones locales diversas.

Los diagnósticos de política que surgieron de cada foro permiten tener una visión amplia, seria y confiable de la realidad urbana del país; de la manera como se relacionan la autonomía municipal que propugna la Constitución y la fuerza del centralismo nacional, así como del valor que tienen la vida y las decisiones urbanas tanto para la economía como para la estructuración de la sociedad y de la democracia.

La concentración de población, recursos, capital y oportunidades les confiere a las ciudades su importancia innegable en la definición del destino de regiones inmensas. Jordi Borja escribe:

Lo que le pasa a las ciudades marca el devenir de las regiones y de los países. Cuida tus ciudades y cuidarás a las personas. Así pues, en un mundo que asiste a un acelerado proceso de urbanización, las ciudades se convierten en el principal laboratorio donde afrontar el reto que representa el promover acciones locales destinadas a satisfacer las demandas sociales y medioambientales impuestas por la realidad global (cambio climático, geopolítica, fluctuaciones económicas, nuevas tecnologías...) ... Estos datos sumados y las evidencias de evolución de los espacios urbanos ponen en el centro del debate los derechos de las personas para poder ser ciudadanos, el derecho a la ciudad (Borja, 2012: 14).

Bernardo Secchi, por su parte, nos recuerda que:

Cada una de las veces que la estructura de la economía y de la sociedad cambian (...) la cuestión urbana vuelve al primer plano: al inicio de la revolución industrial, al pasar la producción industrial del campo a la ciudad, de la manufactura al sistema de fábrica; cuando la organización del trabajo fordista-taylorista construye una sociedad de masas; a su término y, en fin, al principio de lo que Bauman asocia a la “sociedad líquida”, Beck a la “sociedad del riesgo” y Rifkin a la “era del acceso”. De estas crisis la ciudad ha salido, en el pasado, cada vez distinta: en su estructura espacial, en su modo de funcionar, en la relación entre ricos y pobres y en su imagen (Secchi, 2015: 23).

En el mismo sentido, el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, al promulgar la Agenda de desarrollo sostenible 2030 en el 2015, afirmó “que la batalla por la sostenibilidad se ganará o perderá en las ciudades”. Estas evidencias sobre la importancia de las ciudades en los momentos decisivos de las transformaciones sociales, políticas, culturales, económicas, han creado la preocupación en torno de la ausencia de las ciudades, sus regiones y entornos urbanos en los procesos de negociación de la paz en Colombia. Aunque era claro que los acuerdos entre el Gobierno nacional y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) se hacían sobre la base de las reivindicaciones puestas en la mesa por una guerrilla de origen y presencia rural, las decisiones sobre los acuerdos y su implementación se hacían en las ciudades y se extendían sobre el resto de la nación; por lo que es importante entender las posibilidades de construcción de la paz (el periodo posterior a los acuerdos y de superación del conflicto armado) desde los ámbitos urbanos.

Las ciudades colombianas tuvieron un crecimiento muy rápido a mediados del siglo veinte como producto de una compleja combinación de situaciones. De una parte, la violencia sobre las áreas rurales y campesinas del país obligaron al desplazamiento de familias y personas que siguieron una ruta desde sus veredas hacia los cascos urbanos de poblados rurales, de allí hacia las ciudades intermedias cercanas y, después, hacia las ciudades capitales. De otra, los gobernantes colombianos, siguiendo las recomendaciones de un experto influyente, el canadiense Lauchlin Currie, decidieron que la única manera de llevar mejores condiciones de vida al campo era sacando a los campesinos hacia las ciudades, para emplearlos en la construcción de viviendas, mientras que la agricultura y la ganadería debían tecnificarse para elevar la productividad, mejorar el empleo en el campo y asegurar buenos salarios. Currie proponía crear quinientos mil empleos nuevos en las ciudades en un lapso de dos años. Los campesinos perdieron la tierra y se convirtieron en asalariados en el campo y en desplazados en las áreas urbanas. Las campañas para llevarlos a las ciudades, primero, y a las zonas de colonización después, fueron muy eficientes.

Estos desplazados eran víctimas del conflicto colombiano con todas sus secuelas, que buscaban medios de subsistir lejos de la guerra y la violencia. Muy pocos lograron construir una vida mejor, pues en las ciudades tuvieron que enfrentar un destino difícil, en donde su sabiduría campesina no tenía ningún valor y su fuerza de trabajo se convertía en su única posibilidad. De sabios formados durante cientos y miles de años de experimentaciones e investigación, como producto de sus observaciones sobre los suelos y su interacción con el agua, los ciclos climáticos y las respuestas de las plantas y animales a los retos de la naturaleza, como constructores de los mecanismos sociales de reciprocidad y solidaridad que facilitaban enfrentar las embestidas de la vida, ocuparon el nivel más bajo de la escala social urbana caracterizados como simple “*mano de obra no calificada*”.

Algunos urbanistas y “desarrolladores” defendieron el concepto de *desarrollo progresivo* para explicar las condiciones de miseria de los nuevos pobladores urbanos desde una perspectiva optimista de superación individual, integración social y cultural y encaje con las economías urbanas, convertidos en fuerza de trabajo para generar riqueza. El *desarrollo progresivo* tenía su inicio a la llegada de los nuevos urbanitas a las periferias, en donde construían un rancho con desechos para resguardarse, el cual poco a poco se iba convirtiendo en casa de una planta con cemento y ladrillos, que se transformaba en negocio cuando se echaba encima una segunda planta. Mientras tanto, pensaban, sus hijos recibían educación escolar y técnica y, en algunos casos universitaria, que les dotaba de condiciones para ascender en la escala social y económica y concretar así el ascenso social concebido como el objetivo fundamental de la vida y el proceso normal del *desarrollo progresivo*.

Pero no contaron con que la mayoría de los desplazados, ubicados en las periferias, no podrían recorrer esa escala de sueños de los planificadores, así que sus barriadas se quedaron pobres y sus habitantes sin acceso a los mínimos equipamientos urbanos: sin escuelas, sin centros de salud, sin fuentes de trabajo cercanas y, claro, sin acceso a los servicios públicos básicos como el agua potable, la energía, la vivienda “digna” (como dice la Constitución), la salud, la educación, el transporte. Los suelos para construir sus ranchos

no abundaban tampoco en las periferias, por lo que se ubicaron en áreas de muy bajo costo: canteras abandonadas, laderas erosionadas, viejos meandros y terrazas inundables de los ríos, o humedales y pantanos desecados por los hacendados a las volandas para vender las tierras por metros, dejando a la gente que compra en riesgo de muerte ante los derrumbes y las inundaciones. Sus ilusiones y esperanzas enterradas bajo el lodo y el agua.

Los hijos ciudadanos de estos campesinos desplazados por la guerra y la política nacieron pobres y quedaron condenados a no poder salir de la pobreza por el “delito” (y el estigma) de haber nacido en la pobreza. Las ciudades generaron riqueza, que no llegó hasta estas zonas de pobres que siguen existiendo en todas las ciudades del país (como puede verse en estos tres volúmenes). A pesar de que algunos hayan logrado forjarse un destino en la clase media, que sigue segregada y excluida por mecanismos culturales más profundos: el ahogo en el consumo; la insatisfacción constante causada por la obsolescencia programada y la vida efímera de las cosas; la disolución con los lazos institucionales, la precariedad estructural del *Estado de bienestar*, la atomización de las identidades, la pertenencia social y cultural que se evapora... Esta cultura de la pobreza sume a sus víctimas en la soledad, la necesidad angustiosa de nuevos contactos, la incertidumbre permanente, la competencia salvaje y su correlato el miedo, materia de todas las violencias y de todos los abusos. El arte, la literatura, la belleza, salvavidas de los problemas humanos, parece que se hayan ocultado detrás de los letreros luminosos de los bancos y los centros comerciales.

El camino hacia la segregación espacial urbana se recorre junto con el crecimiento y la urbanización; con la ayuda de las decisiones de ordenamiento y las normas urbanas, surgen algunas de estas áreas degradadas y empobrecidas para pobres, al tiempo con áreas dedicadas a los que pueden pagar por el paisaje, los equipamientos de calidad y el acceso fácil a todas las ventajas de la vida urbana. Cada vez se reconocen con más claridad esas dos ciudades que surgen de las exclusiones y la desigualdad y cada vez se hace más difícil el encuentro entre ciudadanos de estos mundos diversos. A no ser porque la contaminación ambiental, las dificultades de la movilidad, el ruido

y, algunas veces, la inseguridad y la violencia tienen impactos parecidos para los unos y los otros.

Los ejemplos presentados en este proyecto muestran que la marginalización y la segregación socio espacial se han constituido en elementos estructurantes de la vida urbana nacional, de suerte que el “*derecho a la ciudad para todos*” (establecido en la Nueva agenda urbana suscrita también por Colombia) está muy lejos de ser una realidad para millones de hogares colombianos enclavados en las periferias de todas las ciudades.

Las dificultades de acceso a la tierra, al suelo urbano, siguen siendo uno de los escollos más graves para la superación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la segregación. Por lo tanto, son un tema obligatorio para la construcción de la paz y para el fortalecimiento de la democracia. Las políticas públicas no ofrecen mecanismos que disminuyan la concentración de la tierra y las dificultades para su acceso, sino que en muchos casos han contribuido a agravarla, como ocurre con algunos proyectos de vivienda de interés social y con las limitaciones y deformaciones del programa de viviendas de subsidio pleno que se desarrolló por el mismo gobierno –y al mismo tiempo– que construyó el proceso de paz.

Es imposible la generación y distribución de la riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida sin tener en cuenta que sin sostenibilidad ambiental no hay ninguna posibilidad de hacer negocios. Primero, merece revisión la idea del crecimiento constante; la ilusión de que las ciudades muy grandes y expandidas son mejores es una falacia del siglo veinte. Hoy aceptamos que el crecimiento infinito no es posible en un mundo finito y que las capacidades de soporte natural para el crecimiento urbano tienen un límite. Las ciudades del siglo veintiuno serán ciudades compactas, de “dimensión humana” (*Nueva agenda urbana-Hábitat III*) recogidas en el espacio para recuperar y recrear sus valores naturales, sus bosques, aguas, aire, suelos y paisajes. Segundo, las ciudades se deben preparar para enfrentar los impactos del cambio climático y de la variabilidad del clima, con decisiones de recuperación y ampliación de las áreas de bosque; de los humedales, quebradas y ríos urbanos; con el

ablandamiento de las superficies urbanas que acompaña la peatonalización; con el reciclaje y el manejo responsable de las aguas servidas; con la revolución de la movilidad y el reordenamiento de la ciudad sobre la base de la mezcla de usos, así como con el establecimiento de zonas de encuentro de todos los diversos, creando más espacio público, más proyectos compartidos por gente de diferentes culturas, géneros, edades, oficios y orígenes sociales.

Tercero, se debe considerar con seriedad la evidencia de que en Colombia hay ciudades que poseen gran capacidad para defender su naturaleza y sus regiones, fortalecer su estructura ecológica, asegurar una mejor vida para todos controlando su crecimiento a tiempo y tomando medidas para hacer una mejor distribución del espacio urbano, de los equipamientos y de la riqueza, así como una mejor distribución de las relaciones entre las áreas urbanas y rurales. En estos tres tomos hay sugerencias de política y de acciones consecuentes y adecuadas.

Este proyecto definió el *posconflicto* como un periodo posterior al del Acuerdo, durante el cual se trabaja en la construcción de la paz. La idea, entonces, ha sido la de hacer un diagnóstico del estado de cada una de las ciudades en las que se realizaron los foros, identificar sus problemas más sobresalientes y proponer soluciones viables en cada caso, teniendo como horizonte de fondo la construcción de una sociedad más amable y el fortalecimiento de la democracia, seguros de que estas dos condiciones son la base de la paz. Luis Guillermo Plata (en el primer volumen) llamó la atención sobre el hecho de que la mayoría de las soluciones propuestas sería tan pertinente en el periodo de posconflicto como en cualquier otro. Son acciones y procesos que deberían emprenderse en cualquier circunstancia política.

Plata también pidió información al Departamento Nacional de Planeación acerca de la existencia de estudios en esa entidad sobre las afectaciones del posconflicto a Bogotá. No fue posible encontrar ninguna evaluación institucional sobre los impactos en áreas urbanas. Hoy, cuando el posconflicto y el cumplimiento de los acuerdos está sumido en un túnel oscuro, es más alarmante que no exista ningún estudio ni proyecto que evalúe las posibili-

dades e impactos del proceso de paz sobre áreas urbanas y que plantee algunas hipótesis sobre el futuro de esos procesos en las ciudades de Colombia. Razones de más para acoger con mucho entusiasmo estos tres volúmenes de documentos y comentarios sobre las doce ciudades del proyecto.

Hoy, no solo enfrentamos unas nuevas condiciones en la continuidad del proceso de paz y en las formidables talanqueras a la construcción del posconflicto, sino que fuimos sorprendidos por un hiato en la existencia, por un frenazo que ha traído cambios inimaginables: el tiempo de la pandemia de la covid-19. La ronda de la muerte, el miedo, la sensación de culpa y de terror ante el contagio, la evidencia de la inoperancia del sistema privado de servicios públicos. También la época de medidas restrictivas de la libertad y de angustia y desesperación de los desempleados, subempleados y rebuscadores. No se sabe todavía cuál es la evaluación definitiva y confiable de las pérdidas de la economía<sup>2</sup>, pero la “*ciudad informal*” (eufemismo para no profundizar sobre las políticas de desarrollo inequitativas y marginalizantes) presenta una cuenta demasiado alta para los más vulnerables y excluidos. La factura de esta crisis se está descargando de forma desigual, con mucha más fuerza sobre ellos: tanto para los efectos sociales y económicos de la recesión pos covid, que afectan en especial al empleo formal menos calificado y al universo de la informalidad, como por la misma situación de salud pública, donde la capacidad de respuesta y atención médico-diagnóstica es obviamente mucho más precaria y menos accesible en los barrios de los más pobres.

---

2 Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda colombiano, ha dicho que esta situación le ha costado a la economía de este país una pérdida de más de cinco millones de empleos en un solo mes. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en julio de 2020 la tasa de desempleo en el total de las trece ciudades y áreas metropolitanas fue 24,7%, lo que representó un aumento de 14,4 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,3%). La tasa global de participación se ubicó en 60,7%, lo que significó una reducción de 5,7 puntos porcentuales frente a julio de 2019 (66,4%). Entre tanto, la tasa de ocupación fue 45,7%, lo que representó una disminución de 13,8 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2019 (59,5%). En mayo, Colombia fue el país de América Latina con el índice de desempleo más alto, 21,4%.

En el caso de epidemias como la de la covid-19, uno de los fenómenos que muestran la vulnerabilidad de las localidades y barrios marginales frente a la crisis epidémica es la relación (difícil) entre salud pública y hacinamiento. La medida principal que han adoptado los gobiernos y las organizaciones de salud para reducir la propagación del virus ha sido el distanciamiento físico entre individuos (“distanciamiento social”). El hacinamiento es la antítesis del distanciamiento social. Si el uno reduce el riesgo de transmisión de enfermedades infecciosas, el otro lo aumenta. Los asentamientos informales de las ciudades de Colombia –los “barrios marginales” – son algunos de los espacios más concurridos y densos del mundo; la velocidad e intensidad de la propagación de la covid-19 a través de ellos (y las consiguientes medidas de control implementadas, como los cierres en ciudades, barrios o localidades) han provocado al tiempo alta morbilidad y malestar social a gran escala en las ciudades del país.

La solución del hacinamiento en los barrios de los más vulnerables y con mayores familias en la pobreza es una necesidad para reducir el riesgo de reservorios infecciosos en las ciudades colombianas. La pandemia y el posconflicto muestran la necesidad de tomar medidas estructurales para superar la renuencia –o incapacidad de larga data– a rehabilitar y mejorar los asentamientos informales bajo una perspectiva de derechos y una lógica de inclusión que supere los ya desgastados programas de “mejoramiento de barrios”. Como lo muestra la agenda global, la ciudad es un bien público que tiene como objetivo fundamental el de asegurar el bienestar para cada uno de sus habitantes; para lograrlo, la planeación urbana y regional deben tener como su objetivo la construcción de contextos donde sea posible vivir “a dimensión humana”, un escenario lejano de las realidades de hacinamiento forzoso y precariedad excluyente de las ciudades construidas bajo la égida de intereses inmobiliarios e informalidad.

Los ejemplos que se están gestando en todo el mundo (y la experiencia histórica) muestran que las intervenciones para controlar y prevenir la propagación de la covid-19 a través de los barrios marginales pueden clasificarse en inmediatas, intermedias y de largo plazo:

- ♦ La intervención *inmediata* requiere activar de manera complementaria: (a) el tejido social y comunitario presente en los asentamientos informales, organizando la respuesta de las estructuras comunitarias que puedan abogar por la comunidad (desde la identificación de espacios apropiados para el tratamiento y las cuarentenas a las necesidades más básicas de cuidado de los más vulnerables y con el fortalecimiento de la capacidad para participar en las decisiones a través del entendimiento de la información puesta al escrutinio público), junto con (b) la respuesta del Estado (ayuda alimentaria, garantías de acceso a servicios básicos y en particular el agua, pruebas de casos rápidas y de fácil acceso, mejoramiento de las capacidades de atención crítica de pacientes, transporte público seguro, entre otras).
- ♦ La intervención *intermedia* para el control y la eliminación de la infección implica identificar la población en riesgo y reducir su exposición mediante procedimientos concertados que busquen acuerdos entre los implicados para estructurar de forma rápida y efectiva los “cercos epidémicos” que permitan contener los brotes. Los acuerdos son posibles tan solo con la disponibilidad de información confiable, clara, abierta y oportuna.
- ♦ Al *largo plazo*, la gestión de la epidemia en los barrios marginales exige una perspectiva de “salud pública” permanente, integral y de larga duración. Esto requiere de un enfoque estructural, que evite las estigmatizaciones sobre “comportamientos inapropiados” que los más pobres tendrían que adoptar en contravía de lo dictado por las autoridades para prevenir la transmisión epidémica (por ejemplo, “insistir” en las ventas ambulantes, única forma de sustento para miles de familias).

La aparición de la pandemia de la covid-19, por una parte, hizo aún más evidentes las debilidades del modelo urbano propio del siglo veinte; por la otra, muestra la necesidad de tomarse en serio las transformaciones necesarias de ese modelo hacia una nueva ciudad del siglo veintiuno. En especial, desde la perspectiva a la que obliga la experiencia de la pandemia: la revisión del tipo de componentes y de los estándares propios del hábitat urbano, buscando una intersección entre un amplio concepto de salud pública con un urbanismo que atienda al diseño, tamaño y condiciones de las viviendas

(empezando por las viviendas de interés prioritario), distribuidas en un espacio público de calidad, con acceso a servicios públicos bien financiados y gerenciados para que sus rendimientos puedan ser aplicados a las tarifas disminuyendo costos.

Estos doce foros hicieron visible también un nuevo grupo importante de actores urbanos en Colombia, ausentes casi por completo a lo largo de la historia del país: los migrantes. Los colombianos<sup>3</sup> han sido migrantes masivos en Venezuela, varios países de Europa, los Estados Unidos y Ecuador, pero hasta ahora no han tenido la experiencia de la inmigración masiva, ni siquiera en las ciudades fronterizas o portuarias. Tanto los ciudadanos colombianos como sus gobernantes enfrentan un reto en las decisiones de inclusión y apertura hacia estos nuevos ciudadanos, quienes pueden ser un renovado e importante factor de progreso o un ámbito de nuevas formas de exclusión.

Las experiencias vividas por la humanidad en estos tiempos recientes ratifican que las políticas de desmarginalización, equidad y búsqueda de una sociedad más democrática e incluyente, son hoy el centro de las preocupaciones colectivas. A la vez, los contextos de crisis sistémicas como los que estamos soportando en este segundo decenio del siglo veintiuno pueden favorecer un giro hacia cualquier dirección, lo que obliga a los ciudadanos a buscar encuentros de diálogo y concertación y a los gobiernos a poner la alarma frente a posibles desviaciones hacia tendencias neopopulistas y antidemocráticas. Las medidas de aislamiento social, los excesos de control y la sobreexposición mediática y excepcional libertad de acción de los mandatarios crean un suelo fértil para tales peligros, de lo cual ya hay suficientes ejemplos recientes. En estas circunstancias, la historia de epidemias anteriores y otras crisis ya vividas por la humanidad nos enseña que la superación de los momentos difíciles exige una sociedad capaz de trabajar en comunidad, que construye

---

3 En 2002 había casi cinco millones de colombianos viviendo en el exterior, desde donde llegaron al país en ese año un poco más de cinco mil millones de dólares por concepto de remesas, constituyendo la mayor inversión extranjera directa, por encima de otros rubros como el petróleo y el café.

un liderazgo público que se legitima adoptando las medidas fundamentales por aceptación y no por imposiciones o decretos. Los mandatarios y las instituciones del poder público necesitan una interacción profunda con las organizaciones sociales y comunitarias (pactos colectivos), tanto para construir las acciones determinantes frente a las crisis, como para contar con los procesos pedagógicos necesarios para su interiorización e implementación.

El Foro Nacional Ambiental y Fescol cierran este proyecto con la satisfacción de haber alcanzado con creces los objetivos que se propusieron al principio, presentando los resultados de una cuidadosa revisión y análisis de doce casos de ciudades colombianas, en un momento de quiebre de sus historias, frente a la doble experiencia de buscar un acuerdo de paz estable y duradera con sus ventajas y sus riesgos, y enfrentar los impactos de la pandemia con sus secuelas de muerte y de empobrecimiento, al mismo tiempo que con su montaña de evidencias y enseñanzas sobre la necesidad de cambio. Ojalá que este esfuerzo sea un aporte y un impulso, un ramillete de posibilidades para un nuevo florecimiento de la vida.

## Referencias

- BORJA, JORDI, FERNANDO CARRIÓN Y MARCELO CORTI (EDS.). 2016. *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a Hábitat III*. Flacso, Ecuador. Quito.
- ONU-HÁBITAT. 2016. *Nueva Agenda Urbana*. Hábitat III. Quito.
- SECCHI, BERNARDO. 2015. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Los libros de la Catarata. Madrid.

## AUTORES Y COMENTARISTAS

### JUANITA ALDANA-DOMÍNGUEZ

Bióloga por la Universidad de los Andes (Bogotá), con maestría en geografía por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). PhD *cum laude* en ecología por la Universidad Autónoma de Madrid. Experiencia en investigación en sistemas socio-ecológicos en entornos urbanos y en ecosistemas de humedales y bosque seco. Fue investigadora del Instituto Alexander von Humboldt por más de cinco años. Es profesora e investigadora de la Universidad del Norte (Barranquilla).

### GERARDO ARDILA

Miembro fundador del Centro Latinoamericano para la Democracia, el Desarrollo y la Innovación Territorial (CLADDIT), que promueve el desarrollo sostenible y la gobernanza democrática partiendo de los territorios y las comunidades locales. Ha sido director del Instituto de Estudios Urbanos y del Centro de Estudios Sociales en la Universidad Nacional de Colombia, secretario de Planeación de la ciudad de Bogotá, asesor y consultor internacional en temas urbanos.

### AMÍN ARIZA DONADO

Biólogo y magíster en economía del medio ambiente por la Universidad de los Andes (Bogotá). Es fundador y CEO de la Fundación Ambiental para el Desarrollo Sostenible (FUNAD ONG), e investigador en cambio climático y susten-

tabilidad ambiental, gestor y coordinador del grupo de investigación Cambio climático y sostenibilidad ambiental de Minciencias, y líder climático en “The Climate Reality Project”, la ONG de Al Gore. Docente de pregrado y posgrado de la Universidad del Norte y la Universidad Simón Bolívar (Barranquilla); ponente en foros ambientales locales, nacionales e internacionales.

#### ERIKA TATIANA AYALA

Doctora en teoría e historia de la arquitectura por la Universidad Politécnica de Cataluña y MSc en teoría e historia de la arquitectura por la misma Universidad; MSc en estudios territoriales y de la población por la Universidad Autónoma de Barcelona. Arquitecta por la Universidad Francisco de Paula Santander (Cúcuta). Docente de tiempo completo del programa de arquitectura de la Universidad Francisco de Paula Santander, directora del Grupo de Investigación Taller de Arquitectura y Gestión del Territorio (TAR-GET).

#### ANDREA BARCENA

Asistente de investigación intersemestral de la Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo). Economista por la Universidad de los Andes y estudiante de la maestría en economía aplicada de la misma Universidad.

#### ALFREDO BATEMAN

Economista y magíster en economía por la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de cátedra de la Universidad Javeriana y de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Director de UrbanPro, consultor de las Naciones Unidas en la agencia ONU-Habitat, exsubsecretario de Desarrollo Económico y asesor de la alcaldesa Mayor de Bogotá. Especializado en asuntos relacionados con el desarrollo territorial, la geografía económica y el desarrollo económico local.

#### JOSÉ M. BORRERO NAVIA

Abogado ecologista nacido en Cali. Ha trabajado durante cuatro décadas en la defensa del patrimonio natural y los derechos ambientales. Ha sido docente en universidades nacionales y profesor visitante en universidades extranje-

ras. Fue becario del World Wildlife Fund (Washington, 1986-1987) y de la Inter-American Foundation (Washington, 1992-1993). En ejercicio de su profesión investiga, escribe y publica artículos y libros sobre derecho, ecología política, justicia y política ambiental. Dirige el Centro de Asistencia Legal Ambiental (Cela), con sede en Cali, desde 1992. Es doctor en derecho y ciencias políticas, máster en derecho y política ambiental por la George Washington University (USA).

Más información en [www.joseborrero.com](http://www.joseborrero.com)

Correo electrónico [jmborrero@celambiental.org](mailto:jmborrero@celambiental.org)

### WILFREDO CAÑIZARES ARÉVALO

Defensor de derechos humanos. Director Ejecutivo de la Fundación Progresar.

### JUAN CAMILO COCK

Antropólogo por la Universidad de los Andes y doctor en geografía humana de Queen Mary, Universidad de Londres. Ha trabajado con organizaciones de la sociedad civil y en proyectos de investigación, enfocándose en mejorar las condiciones de vida de poblaciones vulnerables y apoyando procesos de gestión comunitaria. Fue director del área de Cultura Ciudadana de la Fundación FES. Entre 2017 y 2019, subsecretario de Territorios de Inclusión y Oportunidades en la alcaldía de Cali, liderando la estrategia intersectorial focalizada en las zonas más pobres y violentas del municipio. En la actualidad es el director ejecutivo de la Fundación Alvarallice, organización que trabaja en Cali por la paz, la reconciliación y la generación de oportunidades.

### JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Abogado, senador desde 1998 hasta 2014, expresidente del Senado de la República. Autor de la ley de víctimas y restitución de tierras. Ministro del Interior de 2014 a 2017 y negociador del Acuerdo de paz con las Farc. Embajador y presidente de la Dirección Nacional del Partido Liberal. Autor de los libros *A un año del cambio* y *La guerra por las víctimas*. Coautor de *Disparos a la paz*. Analista político y columnista en varios periódicos.

### LUZ HELENA DÍAZ-ROCCA

PhD en gobierno y administración pública por la Universidad Complutense de Madrid, magíster en gestión y políticas públicas por la Universidad de Chile y magíster en planificación y administración del desarrollo regional por la Universidad de los Andes. Profesora-investigadora de la Universidad del Magdalena (Santa Marta).

### FRANCISCO FERNANDO GARCÍA RENTERÍA

Ingeniero sanitario, con maestría y doctorado en ingeniería ambiental por la Universidad de Antioquia (Medellín). Consultor del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cruz Roja Holandesa y Acdi-VocUSAID. Profesor de la Universidad del Magdalena. Su campo de investigación incluye la modelación y simulación de problemas ambientales. Entre 2016 y 2019 fue secretario de Planeación en el Distrito de Santa Marta.

### ROBERTO LIPPI

Politólogo italiano, miembro fundador del Centro Latinoamericano para la Democracia, el Desarrollo y la Innovación Territorial (CLADDIT), que promueve el desarrollo sostenible y la gobernanza democrática partiendo de los territorios y las comunidades locales. Ha sido por más de siete años coordinador para los Países Andinos de ONU-Habitat. Fue Programme Manager del Programa ONU para el Desarrollo, Coordinador de la Unidad de relación con las Instituciones Financieras Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, Senior Programme Manager de la Unidad de Misión para el e-government y la innovación para el desarrollo de la Presidencia del Consejo de Ministros de Italia.

### FRANCIA ELENA MÁRQUEZ MIÑA

Abogada. Presidenta del Consejo Nacional de Paz. Activista medioambiental y por los derechos humanos, líder comunitaria afrodescendiente, ha formado parte de comisiones de paz y es reconocida por su claridad crítica frente a los procesos extractivos en el norte de América del Sur. En 2015 Diakonía le entregó el Premio Nacional como Defensora de los Derechos Humanos y

en 2018 recibió el premio ambiental Goldman, considerado como el Nobel ambiental.

#### DAVID MILLÁN OROZCO

Arquitecto por la Universidad del Valle, donde fue docente. Máster en política territorial y urbanística por la Universidad Carlos III de Madrid. Candidato a doctor en estudios territoriales de la Universidad de Caldas. Entre sus publicaciones destacan *Marginópolis*, *El valle de lágrimas de la planificación*, *El espacio informal como problema* y *Los tres órdenes territoriales* (en edición). Asesor, consultor y servidor público en Cali, Bogotá y la nación.

#### MARCELA NAVARRETE PEÑUELA

Bióloga por la Universidad Nacional de Colombia, con maestría en gestión ambiental por la Pontificia Universidad Javeriana y doctor europeo por la Universidad Politécnica de Cataluña. Profesora de la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Valle (Cali) en el Área de Gestión Ambiental. Docente por pasión y convicción, activista social comprometida con la causa ambiental y la construcción de paz, defensora de los derechos de la naturaleza y los seres que en ella cohabitamos.

#### MARÍA JOSÉ NAVARRO

Profesional en negocios internacionales por Universidad del Magdalena, estudiante de maestría en desarrollo social de la Universidad del Norte. Miembro del Grupo de Investigación en Conflicto y Relaciones Internacionales de la Universidad del Magdalena.

#### KELINA PUCHE

Directora de la Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo). Economista por la Universidad de los Andes, con maestría en economía de la misma Universidad. Destaca su participación en el impacto de la ley 388 de 1997, evaluación económica de las inversiones sociales de la Fundación Promigas, evaluación de impacto de los proyectos de la Fundación Saldarriaga Concha, diseño de una metodología de evaluación de impacto de los

proyectos del Fondo Adaptación. En el Departamento Nacional de Planeación fue asesora técnica de la Dirección de Regalías y de la Subdirección General Territorial y de Inversión Pública. Coordinó el proceso de mejora continua del Sistema general de regalías.

#### FERNANDO URREA

Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia y magíster en ciencia política por la Universidad de los Andes. Investigador social reconocido por su larga trayectoria, durante decenios vinculado a la Universidad del Valle. Referencia fundamental para entender las correlaciones entre raza, género, crimen, violencia, etnicidad y pobreza en Colombia. Mención honrosa del premio Carlos Monsiváis 2016, Latin American Studies Association.

#### HILDEBRANDO VÉLEZ G.

Ingeniero químico por la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en filosofía por la Pontificia Universidad Javeriana. PhD en ciencias ambientales por la Universidad del Valle. Catedrático en las universidades del Valle, Nacional de Colombia y del Cauca (Popayán). Consultor ambiental de entidades públicas, fundador y exdirector de CENSAT Agua Viva, activista, educador popular e investigador independiente.

#### SANDRA P. VILARDY QUIROGA

Bióloga marina y doctora en ecología y medio ambiente. Actualmente es profesora del Área de Sostenibilidad de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes y directora de Parques Cómo Vamos. Su trabajo ha estado enfocado en el análisis de servicios ecosistémicos en el marco de los sistemas socio ecológicos y la resiliencia, con énfasis en el análisis de humedales, sistemas costeros y el Caribe colombiano.







