

Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval  
coordinadoras

# Ciudades intermedias y nueva ruralidad

© 2021 FLACSO Ecuador

Enero de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-549-6 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savia>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

---

Ciudades intermedias y nueva ruralidad / coordinado por  
Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval.  
Quito : Editorial FLACSO Ecuador. 2021

xvi, 356 páginas : ilustraciones, cuadros, figuras, fotografías,  
tablas. - (Serie SAVIA)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675496 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savia>

CIUDADES ; URBANIZACIÓN ; POLÍTICA URBANA  
; DESARROLLO RURAL ; PLANIFICACIÓN URBA-  
NA ; DEMOGRAFÍA ; SEGURIDAD ALIMENTARIA ;  
GOBERNANZA AMBIENTAL ; AMÉRICA LATINA. I.  
CARRIÓN HURTADO, ANDREA, COORDINADORA.  
II. LÓPEZ-SANDOVAL, MARÍA FERNANDA, COORDI-  
NADORA

307.76 - CDD

---

# Índice de contenidos

<b>Presentación</b> .....	xii
<b>Abreviaturas</b> .....	xv
<b>Introducción. Territorio y poder: las políticas de desarrollo a debate</b> .....	1
<i>Mabel Manzanal</i>	
 <b>PARTE I</b> <b>LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN PERSPECTIVA REGIONAL: NUEVAS FORMAS DE POLICENTRALIDAD</b>	
<hr/>	
<b>Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina</b> .....	10
<i>Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli y Mariel Alejandra Arancio</i>	
<b>Ciudades médias, policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, Brasil</b> .....	36
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
<b>La urbanización de los frentes litorales fluviales, marinos y lacustres en Chile (1992-2017)</b> .....	62
<i>Rodrigo Hidalgo</i>	

<b>Dinámicas territoriales en cantones pequeños en Ecuador: los casos de Baños y Jama</b> .....	87
<i>Grace Guerrero Zurita</i>	

## PARTE II

### EL INTERFAZ URBANO-RURAL: SEGREGACIÓN, PERIURBANIZACIÓN Y RURURBANIZACIÓN

---

<b>Segregación y singularidades en el periurbano de ciudades medias mexicanas</b> .....	114
<i>Cynthia Fabiola Ruiz López, Antonio Vieyra y Yadira Méndez-Lemus</i>	

<b>Expansión urbana, rururbanización y gentrificación incipientes en Punta Arenas, Chile</b> .....	136
<i>Gustavo de la Barra Riquelme</i>	

<b>Impactos socioespaciales y demográficos del agronegocio en Cayambe, Ecuador</b> .....	160
<i>Diana Calero y Susana Kralich</i>	

<b>Uso agrícola do território e ruralidade em Natal e Parnamirim, no Rio Grande do Norte, Brasil</b> .....	180
<i>Celso Donizete Locatel</i>	

<b>Expansión urbana y ordenación territorial: la urbanización fuera de plan en Popayán, Colombia</b> .....	209
<i>María Isabel Mazorra Argote, Andrés A. Córdoba Calvo, Francisco León Zúñiga Bolívar y Valerià Paül</i>	

## PARTE III

### ASENTAMIENTOS HUMANOS Y NUEVA RURALIDAD: SERVICIOS REGIONALES Y DINÁMICAS RURALES

---

<b>A produção do espaço em uma cidade média da Amazônia: o caso de Marabá, Pará, Brasil</b> .....	234
<i>Naurinete Fernandes Inácio Reis y Leandro Pansonato Cazula</i>	

<b>Transformaciones rurales frente al desarrollo del turismo metropolitano en Girardot, Colombia</b> .....	257
<i>Alejandro Delgado Ballesterosa</i>	
<b>Huertos familiares para la seguridad alimentaria en ciudades intermedias del subtrópico mexicano</b> .....	281
<i>José Carmen García Flores, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez</i>	
<b>Nueva ruralidad y gobernanza ambiental: la Mancomunidad del Chocó Andino en Pichincha, Ecuador</b> .....	304
<i>Ronald Torres y Manuel Peralvo</i>	
<b>Resistência e identificação dos assentados rurais na Mata Norte Pernambucana, Brasil</b> .....	320
<i>Ana Regina Serafim</i>	
<b>Autoras y autores</b> .....	345

# Ilustraciones

## Figuras

Figura 1.1. Sistema urbano de la Argentina según rangos del PET. . . . .	26
Figura 2.1. Localização e configuração espacial da Região dos Vales, Rio Grande do Sul . . . . .	43
Figura 2.2. PIB per capita dos municípios em 2010 da Região dos Vales - RS . . . . .	44
Figura 2.3. Deslocamentos pendulares da População Economicamente Ativa (PEA) para trabalho entre os municípios da Região dos Vales - RS . . . . .	49
Figura 2.4. As FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado - RS . . . . .	51
Figura 2.5. Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales - RS . . . . .	52
Figura 3.1. Luminosidad artificial en la zona sur del país (1992-2012) . . . . .	73
Figura 3.2. Valdivia: viviendas sociales y económicas, equipamiento, servicios y humedales . . . . .	76
Figura 3.3. Evolución de las zonas de ocupación humana en la comuna de Villarrica (1973-2010). . . . .	77
Figura 4.1. Tamaño y tasa de crecimiento poblacional en los cantones del Ecuador . . . . .	88
Figura 5.1. Localización de ciudades medias mexicanas en 2018. . . . .	119

Figura 5.2. Modelo de ciudad latinoamericana . . . . .	122
Figura 5.3. Modelo de segregación de ciudades medias mexicanas . . .	126
Figura 6.1. Localización de Punta Arenas y del área de estudio . . . . .	146
Figura 6.2. Detalle del área de estudio . . . . .	152
Figura 7.1. Plantaciones florícolas en torno a las ciudades de Cayambe y Tabacundo . . . . .	164
Figura 7.2. Ciudad de Cayambe. Localización dentro del territorio nacional (A) y cantonal (B). Alcance del área urbana analizada, 2010 (C) . . .	166
Figura 7.3. Ciudad de Cayambe. Configuración espacial sociodemográfica (1990, 2001, 2010) . . . . .	171
Figura 7.4. Ciudad de Cayambe. Población económicamente activa urbana por sector económico (1982-2010). . . . .	174
Figura 8.1. Região Metropolitana de Natal/RN: localização dos municípios, situação das áreas urbanas e ano de inclusão na RMN. . . . .	191
Figura 8.2. Natal e Parnamirim: agricultura urbana . . . . .	195
Figura 8.3. Natal: Bairro Salinas: viveiros de criação de camarão. . . . .	200
Figura 8.4. Natal e Parnamirim: produção de hortaliças de folhas, de fruto e de raízes . . . . .	203
Figura 9.1. Ciudad consolidada en 1983 y primeros asentamientos informales después de 1983. . . . .	214
Figura 9.2. Clasificación del suelo de Popayán de acuerdo con el POT vigente . . . . .	216
Figura 9.3. Ubicación de los asentamientos en suelo rural . . . . .	220
Figura 9.4. Previsión de nuevos urbanismos informales . . . . .	224
Figura 10.1. Localização do município de Marabá - Pará na Amazônia legal brasileira . . . . .	235
Figura 10.2. Imagem coroplética de população dos municípios da Amazônia legal brasileira . . . . .	241
Figura 10.3. Localização dos principais serviços na cidade de Marabá - Pará - Brasil . . . . .	244
Figura 11.1. Localización del área de estudio . . . . .	263
Figura 11.2. Reducción del área destinada a uso del suelo agrícola entre 1991 y 2018 . . . . .	269
Figura 11.3. Aumento de áreas asociadas a procesos de suburbanización por usos del suelo urbano y turístico entre 1991 y 2018. . . . .	270

Figura 12.1. Localización del área estudiada en el subtrópico mexicano . . . . .	288
Figura 13.1. Macrozonificación de la MCA . . . . .	314
Figura 14.1. Localização do Brasil, Estado de Pernambuco, com destaque para a Zona da Mata . . . . .	331
Figura 14.2. Localização do Nordeste brasileiro, Estado de Pernambuco, com destaque para o município de Tracunhaém - Pernambuco . . . . .	332

---

## Fotografías

Fotografia 8.1. Horta localizada no município de Natal: aspecto da produção de hortaliças de folha . . . . .	201
Fotografia 9.1. Invasiones sobre suelo rural. . . . .	221
Fotografia 9.2. Parcelaciones en suelos rurales legalmente no parcelables . . . . .	221
Fotografia 9.3. Urbanismos informales sobre suelos rurales parcelables . . . . .	222
Fotografia 14.1. Tratores da Usina Santa Tereza com apoio da Polícia Militar de Pernambuco destruindo as casas cumprindo ordem judicial . . . . .	334
Fotografia 14.2. Em um dos momentos de conflitos, funcionários da Usina Santa Tereza colocam veneno nas lavouras dos camponeses . . . . .	335
Fotografias 14.3. y 14.4. Casas e móveis destruídos após ação de despejo. Camponeses tentam recuperar algo . . . . .	335

---

## Gráficos

Gráfico 2.1. Número de empresas por setor nos municípios - 2014, Região dos Vales - RS . . . . .	47
Gráfico 4.1. Cantones por población intercensal y tasas de crecimiento. . . . .	91
Gráfico 4.2. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños . . . . .	95
Gráfico 4.3. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños (excluye el sector eléctrico) . . . . .	96
Gráfico 4.4. Flujo de conexión regional en el cantón Baños . . . . .	99



Gráfico 4.5. Relación VAB-población ocupada, cantón Jama . . . . .	101
Gráfico 4.6. Flujo de conexión regional en el cantón Jama . . . . .	105
Gráfico 9.1. Evolución de la población del perímetro urbano de Popayán (1985-2016) . . . . .	215
Gráfico 10.1. Estimativa de população dos municípios da Amazônia Legal brasileira, em 2018 - acima de 150 mil moradores . . . . .	242
Gráfico 10.2. Estimativa de população dos municípios da mesorregião do sudeste paraense, em 2018 . . . . .	243
Gráfico 10.3. População de Marabá – urbana e rural – 1970 a 2018 e taxa de urbanização . . . . .	245

---

## Quadros

Quadro 2.1. Região dos Vales e municípios de Lajeado e Santa Cruz do Sul: população urbana, população total e taxa de crescimento e urbanização - 2000 e 2010. . . . .	46
Quadro 2.2. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS: empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados - 2014. . . . .	54
Quadro 2.3. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales – RS: Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados – 2014 . . . . .	56
Quadro 8.1. Tipos de Sistemas de produção na agricultura urbana. . . . .	186

---

## Tablas

Tabla 1.1. Criterios para las tipologías de ciudades . . . . .	16
Tabla 1.2. Argentina Urbana 2011: variables e indicadores para jerarquizar núcleos de población. . . . .	21
Tabla 1.3. Servicios y niveles de prestación según Schweitzer y colegas . . . . .	22
Tabla 1.4. Jerarquías de los nodos urbanos según variables de Argentina Urbana 2011. . . . .	24
Tabla 3.1. Ciudades marinas, lacustres y fluviales: condiciones de sitio y su producción de espacio . . . . .	74

Tabla 5.1. Población y tasas de crecimiento de ciudades medias de 1990 a 2015 . . . . .	117
Tabla 6.1. Población y cantidad de viviendas por localidad. . . . .	145
Tabla 6.2. Zonificaciones del PRC de 2016 en el área de estudio . . . .	149
Tabla 6.3. Comparación de valores avalúo fiscal y comercial. . . . .	153
Tabla 7.1. Parroquia Cayambe. Población urbana y rural (1982-2010) . . . . .	167
Tabla 7.2. Ciudad de Cayambe. Índice de Theil (1982-2010) . . . . .	173
Tabla 9.1. Categorización de asentamientos en suelo rural . . . . .	223
Tabla 11.1. Veredas seleccionadas para levantamiento de usos del suelo. . . . .	264
Tabla 11.2. Reclasificación de coberturas de la tierra identificadas por CORINE Land Cover a usos del suelo . . . . .	265
Tabla 11.3. Área en hectáreas y porcentaje de participación de los usos del suelo en el lugar de estudio, años 1991, 2002 y 2018. . . . .	268
Tabla 11.4. Producción de cultivos en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1991 y 2016 . . . . .	271
Tabla 11.5. Producción de cultivos en el municipio de Flandes en 1992 y 2013. . . . .	273
Tabla 11.6. Producción pecuaria en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1990 y 2015 . . . . .	274
Tabla 11.7. Número de habitantes y porcentaje de participación en los municipios del área de estudio, durante el período 1985-2018 . . . . .	275
Tabla 12.1. Distribución de la población por sector de actividad económica en 2015 . . . . .	289
Tabla 12.2. PIB por municipio según sector de actividad económica en 2015 (millones de pesos mexicanos). . . . .	290
Tabla 13.1. Actores y roles en el proceso de elaboración del Plan Especial de la MCA . . . . .	309
Tabla 13.2. Descripción de los grupos definidos en la macrozonificación de la MCA y objetivos de gestión del territorio prevalentes por clase . . . . .	315

## Tabelas

Tabela 8.1. Natal e Parnamirim: Número de estabelecimentos agropecuários, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área territorial total e Condição legal das terras - 2006/2017 . . . . .	197
Tabela 8.2. Número de estabelecimentos agropecuários, por associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe, 2006 - 2017 . . . . .	198
Tabela 8.3. Número de estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - 2017. . . . .	199

# Presentación

Este libro tiene su origen en una serie de debates que buscan comprender de manera integral la interacción de los asentamientos humanos en sus territorios, más allá de la referencia a las ciudades como entidades autónomas o de la exacerbación de la dicotomía urbano-rural. A tal efecto, en el marco del XVII Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL 2019), se impulsó un conjunto de paneles sobre la relación entre ciudades intermedias y nueva ruralidad. El trabajo de reflexión incluyó una serie de preguntas orientadoras y revisiones progresivas de pares abiertos, en una modalidad colaborativa que permitió precisar el enfoque conceptual y aproximarse a los casos que se presentan en esta obra.

Esta iniciativa fue impulsada por la Asociación Geográfica del Ecuador (AGEC) con respaldo del Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio y el programa de Desarrollo Territorial Rural (DTR) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. Desde el año 2017, este Departamento mantiene la línea de investigación “Transformaciones socioterritoriales de la ruralidad ecuatoriana”, donde se discuten los cambios en las estructuras territoriales del espacio rural en las últimas tres décadas, y se reconoce que las relaciones campo-ciudad son de central interés en todas sus dimensiones. Para realizar los paneles temáticos se contó con el auspicio del Programa de Ciudades Intermedias Sostenibles de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), cuyo objetivo principal es gestionar el desarrollo urbano sostenible, de acuerdo con la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana (NUA) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

En la primera parte se busca comprender la complejidad y diversidad de las redes urbanas nacionales en una perspectiva comparada, así como cuestionar los patrones de urbanización dominantes que privilegian a las ciudades capitales y que refuerzan los índices de primacía urbana. Se incluye una reflexión sobre la funcionalidad espacial de los sistemas urbanos en perspectiva regional y las nuevas formas de centralidad que adoptan las ciudades intermedias a nivel nacional. Las siguientes preguntas motivaron el debate: ¿cuáles son las principales transformaciones del sistema urbano nacional en la última década? ¿Cuál es el posicionamiento relativo de las ciudades intermedias en el contexto nacional, en cuanto a los aspectos políticos, económicos, ambientales y culturales? ¿Cuáles son las políticas públicas nacionales y locales que favorecen (o no) la concentración demográfica en ciudades intermedias y el policentrismo funcional? ¿Existen mecanismos para la gobernanza y la gestión del territorio que involucren la coordinación entre ciudades intermedias con otras escalas territoriales, más allá de los límites de las propias ciudades?

En la segunda parte se explora las transformaciones de las ciudades intermedias en relación con su entorno inmediato a partir de casos puntuales que evidencian procesos de segregación, fragmentación y reorganización socioespacial. Se busca interpretar la (re)producción de las desigualdades sociales y espaciales en múltiples escalas, que incluyen a las comunidades periféricas y rurales. También se cuestiona las prácticas de ordenamiento territorial en entornos periurbanos y rurubanos de las ciudades intermedias y los poblados rurales. A tal efecto, a continuación algunas de las preguntas orientadoras: ¿cuáles son las principales transformaciones del interfaz urbano-rural en el caso de estudio? ¿Cuáles son los procesos de segregación y fragmentación socioterritorial en las ciudades intermedias y cuáles son sus especificidades respecto de otros patrones observados en las grandes metrópolis? ¿Cómo inciden el capital inmobiliario y los agronegocios en la transformación del interfaz urbano-rural en las ciudades intermedias?

La tercera, y última parte, presenta una reflexión sobre el crecimiento de las ciudades intermedias y metropolitanas en una relación dinámica con su *hinterland* rural. Se promueve un debate sobre cómo la dinámica urbana enfrenta cambios en la estructura y la productividad

agraria en un contexto de políticas neoliberales. Se reconocen procesos de valorización de las identidades territoriales, de la naturaleza y la trascendencia ambiental de lo rural, la construcción de una subjetividad local y una resistencia a la inserción de los espacios rurales en la economía global. Las preguntas que orientaron este debate son: ¿cómo se produce la integración funcional entre los asentamientos rurales, las ciudades intermedias y las zonas metropolitanas? ¿Cómo se posicionan los poblados rurales y las ciudades intermedias en relación con la provisión de servicios ambientales, la extracción de recursos naturales y la producción y comercialización de alimentos destinados a las áreas urbanas? ¿Cuáles son los mecanismos y estrategias para la gobernanza territorial y la resistencia desde los territorios?

Queremos agradecer a Mabel Manzanal y Rosa Elena Donoso, miembros del comité editorial del libro, quienes otorgaron una importante retroalimentación de los textos en sus distintas etapas.

Andrea Carrión Hurtado  
María Fernanda López-Sandoval

# Abreviaturas

ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sustentable
AEHF	Agroecosistemas con Huertos Familiares
AUF	Agricultura Urbana Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil)
CEOA	Corredor Ecológico del Oso Andino (Ecuador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGA	Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (México)
CIME	Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación (México)
CODESAN	Consortio para el Desarrollo de la Ecorregión Andina (Ecuador)
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (Brasil)
CRC	Corporación para la Reconstrucción del Cauca (Colombia)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de Naciones Unidas
FUA	Área Urbana Funcional
FUNASUP	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (Chile)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil)
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
IPT	Instrumentos de planificación territorial (Chile)
MCA	Mancomunidad del Chocó Andino (Ecuador)
NR	Nueva Ruralidad
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia (Brasil)
PEA	Población económicamente activa
PET	Plan Estratégico Territorial
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Producto interno bruto / Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Políticas públicas
PRC	Plan Regulador Comunal (Chile)
PSP	Programa Servicio País (Chile)
RM	Región Metropolitana
RMN	Região Metropolitana de Natal
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (México)
SUN	Sistema Urbano Nacional
UF	Unidades de Fomento (Chile)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
VAB	Valor agregado bruto



# Introducción. Territorio y poder: las políticas de desarrollo a debate

Mabel Manzanal

Desde mediados del siglo XX, en América Latina, comenzó a pensarse el desarrollo y el espacio (la región, el territorio) de manera asociada y como parte constituyente del accionar político de los Estados. La Conferencia de Punta del Este (1961) y la Alianza para el Progreso (1961-1970) son referentes insoslayables que dan cuenta del comienzo de esta relación entre desarrollo y espacio tanto a través de las políticas públicas<sup>1</sup> (PP) cuanto en la planificación del Estado keynesiano.

Las PP referidas al espacio (de desarrollo regional, local, rural, territorial) se instrumentaron en Latinoamérica a mediados del siglo XX. Las mismas siguieron pautas generales comunes, vinculadas a las propuestas de organismos internacionales y multilaterales como BID, CEPAL, ILPES, FAO, FIDA o BM.<sup>2</sup> Dichas pautas no impidieron que las PP presentaran sus particularidades según el país y el territorio. Estas se observan tanto en su formulación como en su gestión y ejecución. Tales especificidades son un reflejo de las realidades geográficas,

---

<sup>1</sup> Seguimos a Oszlak y O'Donnell (1995, 112) en su definición de “políticas públicas” como “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

<sup>2</sup> Las abreviaturas significan: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de Naciones Unidas) o BM (Banco Mundial).

económicas, sociales, políticas e institucionales de cada nación, región, lugar. Las mismas no pueden ser soslayadas, aunque provengan de un mismo campo analítico y propositivo.

En otras palabras, en cada caso, los determinantes internacionales confluyen con procesos socioeconómicos e institucionales nacionales al configurar las PP específicas de cada país o territorio. Para describir una política o explicarla se requiere comprender sus orígenes, sus causas, en definitiva, todo su proceso histórico, que a su vez es el resultado de diferentes disputas de poder entre intereses económicos y sociopolíticos nacionales e internacionales.

La interacción entre actores y relaciones de poder que conducen al diseño de políticas se producen en las siguientes escalas: a) Estado y ámbito nacional, b) territorio y ámbito local, y c) ámbito internacional o global. Estas interacciones están en permanente formulación y reformulación (por el propio juego de intereses contradictorios) hasta agotar la cuestión que las suscitó o hasta que esta pierde interés.

Al analizar y proponer acciones de desarrollo y al intervenir en la formulación de PP asociadas con la inclusión social, con el acceso a mejores y más igualitarias condiciones de vida, con la sostenibilidad ambiental, con la ampliación de libertades y derechos (entre otros) debemos renovar el enfoque vigente hace más de 70 años, desde que se inició la relación entre desarrollo y región en las PP.

En primer lugar, no podemos soslayar la importancia de indagar, descubrir y comprender que, en cada territorio bajo análisis, sus expresiones particulares son producto de procesos históricos que implican relaciones y disputas de poder que operan a diferentes escalas temporales y espaciales. Este tema cobra mayor relevancia cuando percibimos serias falencias en las políticas; por ejemplo, que en más de medio siglo no se ha logrado superar los escollos identificados originalmente, como la falta de sustentabilidad del desarrollo y los enormes grados de desigualdad social y económica (Manzanal 2017).

La proliferación de políticas de desarrollo (desarrollistas, keynesianas, neoliberales, neoestructuralistas) no pudo eliminar la persistencia del hambre; la pobreza; la desigualdad económica, social y de género; el desempleo y la precariedad laboral; los déficits de vivienda, de educación, de salud, de saneamiento. Se mantiene la persecución y represión

política contra quienes se oponen o se diferencian de las prácticas hegemónicas, como los pueblos originarios, las comunidades campesinas, los productores familiares, entre otros. Bajo la globalización, estas situaciones parecieran agravarse.

El capitalismo se enmarca en nuevos escenarios: la dupla global-local, global-territorio, desplaza o transforma el rol de los Estados nación, mientras los procesos de extranjerización y de financiarización de la economía se profundizan hasta tornarse parte intrínseca de la realidad de los ámbitos locales y territoriales. Saskia Sassen (2007, 12) sostiene que buena parte de lo que sucede en los territorios, en el presente, ocurre al margen de las regulaciones y controles del Estado nación y se constituye directamente en “una localización de lo global” o “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”. En este marco se generan renovadas formas de dependencia respecto de las anteriores y respecto de aquellas que se reconocían hacia 1960, cuando el estructuralismo, la teoría de la dependencia y del subdesarrollo eran los ejes para analizar la realidad latinoamericana.

En las décadas posteriores a 1960 se han gestado profundas transformaciones socioeconómicas en los ámbitos nacionales del primer y tercer mundo. Son, en su mayoría, resultado de las políticas de liberalización, ajuste, desregulación y privatizaciones y de los procesos de integración regional (Unión Europea, Mercosur, Nafta, Pacto Andino). Ello nos obliga a repensar el análisis regional, territorial y a redefinir los modelos interpretativos existentes.

Desde la década de 1990 aparece un renovado discurso que delega en los “territorios” y en los actores locales buena parte de la responsabilidad de diseñar las estrategias y comandar el desarrollo local. Es la etapa en que el territorio irrumpe en los discursos y todo se espera de él. Se descubren sus especificidades, asociadas con identidades particulares, frecuentemente vinculadas con la cultura. Comienza a definirse un nuevo desarrollo, el “territorial”, acompañado de los discursos que vinculan el territorio con el ambiente, con los actores, con los movimientos sociales, con el poder (Manzanal 2006). En todas estas perspectivas está, explícita o implícita, la concertación público-privada a través de la promoción de las relaciones entre los actores locales, la movilización de la población, la cohesión social, la identidad cultural,

la colaboración entre instituciones, la formación de redes. Todas estas cuestiones son consideradas clave para el desarrollo territorial. De su conjugación surgirá el concepto-propuesta de “gobernanza”, relacionado con el fortalecimiento de la relación y gestión público-privada y Estado-actores sociales.

La gobernanza implica propuestas de desarrollo que enfatizan en la integración social a escala de cada ámbito local, porque ello mejora la competitividad de los territorios en el mundo globalizado. Este pensamiento, si bien pone énfasis en los territorios, puede no incluir al conjunto de los espacios que conforman la nación; algunos pueden quedar excluidos por no cumplir con los requisitos de inserción competitiva en el ámbito internacional. En realidad, esta cohesión e integración no garantiza la unidad del conjunto de los espacios que componen un Estado nacional. Desde estos enfoques, “territorios” son solo los que demuestran capacidad de interactuar directamente con los actores del mundo “globalizado”, los que por su modalidad de gestión y sus “recursos” tienen condiciones para trascender más allá de las fronteras nacionales. En estos casos, lo habitual es que las empresas globalizadas busquen un vínculo directo con los actores locales, tratando de evadir los controles legales y/o institucionales de otros órdenes de gobierno, de otras jerarquías nacionales o estatales. En definitiva, este modelo es factible solo en los territorios considerados “competitivos” a nivel internacional.

Profundizar el accionar de las PP bajo esta propuesta de desarrollo territorial conlleva a preguntarse: si los territorios competitivos negocian directamente con las empresas globalizadas, con los territorios de otros Estados, con agentes particulares, ¿cuál será el rol del Estado nacional en el futuro? ¿Garantizar la libre circulación entre los territorios y el mundo globalizado? ¿Se protege así la integración y la soberanía nacional? Estos cuestionamientos avizoran un futuro conflictivo en las próximas décadas.

La conflictividad se acrecienta si se agregan otras limitaciones estructurales resultantes del sistema capitalista de “acumulación por desposesión” (Harvey 2005). Estas son: a) la financiarización de la economía; b) el modelo neoextractivista y de reprimarización dominante; c) la especulación inmobiliaria implícita en los procesos de urbanización y suburbanización de ciudades grandes y medias; d) las recurrentes y

cada vez más frecuentes crisis financieras, ambientales, alimentarias y energéticas; e) las desregulaciones, privatizaciones y restricciones en la distribución de la renta (donde el Estado juega un rol central).

Todas estas cuestiones están determinadas, explícita o implícitamente, por relaciones de poder y de dominación. Se trata de relaciones asimétricas entre los actores participantes que resultan del control diferenciado de los recursos –económicos, de información, ideológicos, científicos, tecnológicos– y que conllevan a capacidades diferentes para instituir el desarrollo.

En realidad, transformar, producir e imponer acciones y voluntades (con o sin resistencia o conflicto) está en la génesis misma del desarrollo tanto en el pasado como en el presente (Manzanal 2015). Este conjunto de relaciones y redes de poder se expresa en el campo de la cultura, en el ámbito del deber ser (de los valores, de las normas) y en el de la estructura social (el del ser, lo que realmente es [Portes 2006]). De aquí la importancia y necesidad de identificar y analizar las restricciones estructurales y las disputas de poder e intereses presentes en cada territorio o tema, cuando buscamos explicaciones y conocimientos dirigidos a transformar la desigualdad y la marginalidad.

Según Poulantzas (1969, 124) el poder es “la capacidad de una clase social para realizar sus intereses específicos”. Esta concepción ubica al poder en el marco de la lucha de clases que “puede rastrearse partiendo de las estructuras”. Gramsci (1972, 53) completará este marco al analizar hechos sociales *situados espacial e históricamente*. Este contexto resalta “las relaciones entre estructura y superestructura” y urge distinguir, en el análisis de una estructura, “los movimientos orgánicos (relativamente permanentes) de los que se pueden llamar de ‘coyuntura’ (ocasionales, inmediatos, casi accidentales)”.

Al analizar hechos “situados” espacial e históricamente, enfoques como los de Gramsci son claves para responder varias preguntas. ¿Por qué ciertas situaciones y procesos económicos, sociales e institucionales de desigualdad y exclusión hacia sectores de escasos recursos no lograron revertirse a lo largo de décadas de intentos fallidos (reales o supuestos)? ¿Por qué la desigualdad y la exclusión persisten a pesar de las múltiples PP cuyo objetivo explícito es transformar y mejorar la calidad de vida de los sectores sociales más desfavorecidos? ¿Por qué

la desigualdad y la exclusión son producto de situaciones estructurales que no pueden ceñirse, por ejemplo, a la estricta y tradicional división entre urbano y rural? ¿Por qué la división entre ámbitos urbanos y rurales es un instrumento metodológico de dominación que desvirtúa la comprensión de la realidad territorial bajo estudio? Todas estas interrogantes tienen en común que las relaciones de poder presentes en las estructuras sociales se ocultan y se desdibujan cuando se las encasilla en estrictas delimitaciones físicas, espaciales y metodológicas (por ejemplo, la división entre lo urbano y lo rural). Por ello sucede que campesinos, pequeños productores, agricultores familiares, población originaria que han sido sujeto y objeto de sucesivos programas y financiamientos no consiguieron mejorar sus condiciones de vida y de producción de forma regular y sostenida. Por el contrario, es población frecuentemente sometida a desplazamientos, persecuciones y expulsiones de sus hábitats por parte de actores interesados en sus tierras o en sus recursos materiales o simbólicos. Lo mismo se observa con las migraciones de trabajadores agrarios, asociadas con la sostenida expansión de la agricultura en las economías latinoamericanas que disminuye el trabajo asalariado, permanente y transitorio dadas las nuevas formas productivas o tecnológicas ahorradoras de mano de obra.

En todos los casos mencionados, la acumulación capitalista presente en América Latina (asociada al neoextractivismo, la explotación de *commodities*, el acaparamiento de tierras y la financiarización económica) permite que aparezcan y se profundicen variadas formas de desposesión del trabajo y de la tierra y sus recursos. Postulamos, entonces, que el problema para explicar y comprender estas realidades radica en que no se visualiza (o se oculta) que el territorio es poder. Queda velada la concepción de que el territorio se disputa, que es territorialidad, que es ejercicio de poder. Y este ocultamiento es producto de una práctica epistemológica y metodológica recurrente. Así por ejemplo, la mencionada división entre urbano y rural dificulta explicar y comprender los procesos en el espacio porque no se refiere a escenarios independientes sino, por el contrario, absolutamente interrelacionados, interconectados por relaciones de clase y estructuras de poder.

Cuando se utilizan recursos teórico-metodológicos como los que diferencian un territorio de otro, según el número de personas que lo

habitan o la densidad del aglomerado, se mitifica la realidad, y un sinnúmero de determinantes en el accionar de los actores y de las políticas permanecen ocultos, sesgados, lo que impide conocer, analizar y delimitar la raíz del problema. Tampoco se logran PP que conduzcan a los objetivos deseados y explícitos (en sus diferentes etapas de formulación, diseño, intervención y gestión). Sostenemos que no es posible pensar PP relacionadas con el territorio, con sus actores, ignorando y minimizando la disputa territorial, las relaciones de clase y de poder que atraviesan y son fundantes del territorio, cualquiera que sea su escala o clasificación.

Todo lo anterior nos advierte acerca de la necesidad de modificar el campo teórico-metodológico de interpretación del desarrollo, del territorio, de la política y de las instituciones, en general. Se requiere, en consecuencia, cambiar el campo empírico de investigación. Estamos operando con conceptos-propuestas que son “construcciones sociales”, donde participan actores con distinta inserción territorial, social y de clase, con diferente integración a redes y a prácticas específicas de poder, con particulares territorialidades y escalas de acción (de lo global a lo local).

## Referencias

- Gramsci, Antonio. 1972. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Harvey, David. 2005. “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. *Socialist Register 2004*, 40: 99-129.  
<https://bit.ly/30fnNCF>
- Manzanal, Mabel. 2006. “Desarrollo territorial e integración nacional ¿convergencia o divergencia?”. En *Territorios, identidades y federalismo*, compilado por José Nun y Alejandro Grimson, 101-110. Buenos Aires: Edhasa.
- 2015. “Desarrollo. Análisis crítico desde la perspectiva del territorio y del poder”. En *Política, territorio y medio ambiente*, compilado por Enrique Elorza y Gloria Trocello, 43-76. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Luis-Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales.

- Manzanal, Mabel. 2017. "Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46: 5-31. <https://bit.ly/39Ervsk>
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O' Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128. <https://bit.ly/3gi66Ic>
- Sassen, Saskia. 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Portes, Alejandro. 2006. "Institutions and Development: a conceptual reanalysis". *Population and Development Review* 32 (2): 233-262. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.00117.x>
- Poulantzas, Nicos. 1969. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. 29.<sup>a</sup> ed. México D.F.: Siglo XXI.



PARTE I  
LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN  
PERSPECTIVA REGIONAL: NUEVAS  
FORMAS DE POLICENTRALIDAD

# Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina

Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli y Mariel Alejandra Arancio

El análisis de un sistema regional permite evaluar el funcionamiento de las relaciones entre asentamientos humanos de un territorio en relación con la oferta de servicios y equipamientos para la población y para las actividades productivas. Las ciudades intermedias, por la función que desempeñan en su entorno, son centros de interacción social, económica y cultural; ofrecen empleos, servicios e infraestructura a la población urbana y regional. Su rol es determinante en áreas alejadas de los grandes centros urbanos, con efectos dinamizadores sobre áreas rurales y localidades menores.

Dadas sus potencialidades, las ciudades intermedias resultan cruciales al repensar las políticas de desarrollo regional en Argentina; deberían ser consideradas centros privilegiados en cualquier intento de revitalización de las economías regionales desde una perspectiva territorial. Frente a las asimetrías derivadas de la distribución socioterritorial, se entiende que las ciudades intermedias pueden y deben desempeñar un rol más activo, equilibrando los procesos de polarización y compensando, e incluso frenando, el excesivo crecimiento de las grandes urbes. En ese sentido, se podría señalar que las ciudades intermedias contribuyen a mantener la población rural en esas áreas alejadas proporcionándoles servicios y, en algunos casos, empleos. Ahora bien, en la búsqueda de ese objetivo –que podríamos denominar equilibrio territorial– debe tenerse en cuenta el funcionamiento de los diferentes sistemas urbanos, así como las potencialidades y roles que juegan los diferentes núcleos en cada contexto regional.

Dentro de una investigación más amplia que pretende aportar estrategias para un ordenamiento territorial más equilibrado, en este trabajo se apunta a recuperar los antecedentes académicos del debate sobre ciudades intermedias y sistemas regional-urbanos. Se entiende que, para lograr transformaciones en este campo, no solo debe observarse la dimensión territorial, sino también los procesos económicos, sociales y políticos interrelacionados.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se revisó la bibliografía teórica, se definieron los elementos y procesos constitutivos de los sistemas regional-urbanos y sus dinámicas, y se identificaron consensos, complementariedades y contradicciones. A su vez, se puso en cuestión el rol y la relevancia de las ciudades intermedias en la actualidad en el marco del sistema capitalista. Una serie de interrogantes han guiado el trabajo: ¿qué es un sistema regional y qué características puede presentar? ¿Cuáles son las implicaciones de los procesos de globalización en la configuración de los sistemas regional-urbanos? ¿Cómo se ha analizado el caso argentino y qué rol ocupan las ciudades intermedias? ¿Cuáles son las políticas que han incidido en la mayor o menor concentración territorial? ¿Qué dimensiones analíticas se encuentran comprendidas en una definición de ciudad intermedia? ¿Cuáles son los límites al ordenamiento territorial en el marco del modelo de acumulación capitalista?

Este trabajo se estructura en seis apartados. En el primero, se analiza las características de las urbes en el marco de la globalización; en el segundo, se avanza al análisis de las ciudades intermedias y se identifican tipologías de los núcleos de población; en el tercero, se relaciona el sistema regional y urbano en Argentina con los sucesivos modelos de desarrollo; en el cuarto, se revisa el tema de las ciudades y la estructura urbana en Argentina según rangos de población; en el quinto, se identifica políticas públicas que privilegiaron la desconcentración poblacional. Se concluye con reflexiones.

## Las ciudades en la globalización

En las últimas décadas, junto con la reestructuración económica, la mundialización de la economía y el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación, ha cambiado la forma de organizar

la producción y el trabajo, y la contigüidad física adquirió un peso relativo. El nuevo sistema industrial propuso una articulación distinta de dinámicas globales y locales. Las mejoras en el transporte y en las tecnologías de información modificaron la percepción del tiempo y el espacio, acortando las distancias y acelerando la comunicación y la circulación. Estos avances tuvieron fuertes implicaciones en la organización territorial a nivel mundial, reconfigurando las relaciones entre los países. Las ciudades comenzaron a ser las protagonistas del desarrollo económico mientras, a nivel urbano-regional, se intensificaron las redes de relaciones entre puntos no próximos en el espacio. Muchas ciudades pasaron a mantener relaciones económicas más fuertes con localidades fuera de su área de influencia regional y nacional, que con aquellas más cercanas. Servicios de comunicación, bancarios, educativos y hasta prestaciones médicas primarias comenzaron a establecerse a distancia, a partir de la disponibilidad de fibra óptica, alterando la configuración territorial preexistente.

Las ciudades son organizadoras del territorio, como parte de un sistema de asentamientos de población interdependientes. En esta lógica, la ciudad no puede ser entendida sin el campo y sin las otras urbes con las que se complementa. Al respecto, Castells (1999) se refiere a los patrones de localización flexible que comenzaron a adoptar las industrias de alta tecnología, descentralizando y segmentando sus sistemas de producción en una cadena global de división espacial del trabajo. Los procesos socioeconómicos dominantes son organizados en una red global, en el espacio de los flujos. Desde esta perspectiva, la delimitación del espacio no se explica por su continuidad geográfica, sino por la continuidad de procesos entrelazados funcionalmente.

Estos cambios implicaron una tendencia a la especialización y complementación de ciudades que ofrecen nuevos tipos de servicios junto a una creciente descentralización de las funciones de gobierno. Por otro lado, se ha producido mayor accesibilidad en múltiples modos de transporte, pero con una distribución altamente inequitativa, favoreciendo solo a determinados nodos y sectores sociales. Estos factores han afectado la dinámica de las localidades, de los sistemas urbanos y la conformación de la jerarquía urbana de todo el globo, generando impactos económicos, sociales, políticos y culturales. En este sentido, puede afirmarse que la globalización es

asimétrica y excluyente en la medida que conecta unos territorios al tiempo que aísla otros, priorizando ciertos flujos de bienes, servicios, información, personas y capital concentrados en áreas específicas. Son impactos heterogéneos, en lo que Benko y Lipietz (1994) analizaron como regiones que ganan y otras que pierden.<sup>1</sup>

Más allá de las particularidades de cada situación, Gago García (2002) entiende que las ciudades intermedias cobraron relevancia en América Latina debido al aumento en los valores de la exportación y de enclaves turísticos, así como por los procesos de deslocalización productiva. Asimismo, constata una nueva tipología de territorios en la década de los noventa desde la perspectiva del funcionamiento económico, donde las ciudades medias y las grandes metrópolis cobran relevancia debido a su papel fundamental en la economía global.

En el marco de estas tendencias, Sassen (2007) plantea que las ciudades reproducen las desigualdades a otra escala. Detalla una organización jerárquica con otras ciudades en la que los centros metropolitanos reciben altas inversiones en pos del desarrollo inmobiliario y de las comunicaciones, en contraposición con áreas metropolitanas de bajos ingresos que son privadas de los mismos. Existe una desigual concentración y atracción de recursos y actividades estratégicas dentro de un mismo sistema urbano regional.

Como menciona Llop Torné (1999), el proceso de globalización que tiende a favorecer a las ciudades globales y a las principales metrópolis castiga a las ciudades intermedias. Sin embargo, para algunas, se abre una oportunidad de integración a las nuevas redes de flujos, pues el tamaño poblacional no es un requisito frente a la importancia de su localización geográfica, su posición en el entramado global y sus posibilidades de intercambio de recursos, bienes y servicios. Para las ciudades intermedias latinoamericanas, las posibilidades de inclusión en la red global son menores que para las ciudades intermedias de América del Norte o de Europa. Los términos de intercambio son mucho más desfavorables, reforzando aún más las diferencias.

---

<sup>1</sup> No se trata únicamente de regiones que ganan y otras que pierden, sino de entender que la compresión espacio temporal y los flujos e interconexiones derivados constituyen un fenómeno socialmente diferenciado. Se trata de un acceso inequitativo de las personas y grupos sociales a la movilidad y al control de la movilidad (Massey 2012).

## Ciudades intermedias: hacia la construcción de tipologías de análisis

Se señaló que la ciudad está engranada en un sistema o red urbana. Con distintas jerarquías, las urbes organizan un determinado territorio en el que ejercen funciones rectoras o de intermediación con otras de distinto rango.

Si previamente las funciones de las urbes se medían por sus dimensiones, en nuestros días la jerarquía urbana, la posición de las diferentes ciudades en la red mundial, nacional y regional, ya nada tiene que ver con el tamaño de la población (Rodríguez Domenech 2007). El concepto de “ciudad intermedia” pasó de uno caracterizado casi exclusivamente por la talla demográfica, hacia otro con base en el rol de los centros urbanos en relación con los otros elementos de la red. Se evidencia así la importancia de la capacidad de articulación y la intensidad de los flujos con las grandes metrópolis nacionales y mundiales, y con las amplias redes rurales.

El concepto de ciudad intermedia sugiere centrar el análisis en los flujos e intercambios entre los diversos nodos, en el entramado resultante; tal como lo señalan Bellet Sanfeliu y Llop Torné (2004), no se concibe la dimensión urbana y rural como dinámicas separadas. Se entiende que identificar y jerarquizar los asentamientos urbanos, y establecer el criterio de ciudades intermedias, es esencial en el análisis territorial, en la búsqueda de la distribución de equipamientos y servicios acorde con las particularidades y requerimientos de cada porción territorial en función de un modelo de desarrollo.

Una vez entendido que las ciudades intermedias se caracterizan por particulares relaciones y funciones urbanas, se presenta, a continuación, las distintas miradas académicas a modo de tipologías.

Como primera aproximación, se recupera el análisis realizado por diferentes autores en relación con las ciudades intermedias en que subrayan las relaciones con el entorno, las disposiciones en el territorio, las actividades económicas que desarrollan, o la dinámica de la población (tabla 1.1). Al destacar la articulación del territorio, refuerzan la concepción de intermediación. Carrión Mena (1994) señala que las ciudades intermedias se convierten en los ejes vertebradores del sistema urbano,

sea como nodos que articulan los espacios de integración interna, a la región y al país, tanto como de articulación externa con la red urbana global o con las regiones más dinámicas de la economía internacional. Se mencionan las ciudades rurales, intermedias y fronterizas, regionales o metropolitanas.

León (2010) las define con base en la articulación. Así, la ciudad intermedia es el lugar central, núcleo, polo o nudo que genera una doble relación con su entorno: de centralidad (atracción, gravitación de personas, de bienes, de comunicaciones) y de polarización (o irradiación de servicios educativos, sanitarios, comerciales). Los flujos de personas entre ciudades implican áreas de complementariedad y una distancia máxima a recorrer por los habitantes para acceder a servicios. Para entender el área de influencia, se debe considerar el tamaño de la población, el poder económico y la centralidad de los servicios o de los equipamientos de ese núcleo urbano.

Ganau Casas y Vilagrasa Ibarz (2003) y Capel (2009) señalan que los centros urbanos intermedios cobran importancia en áreas aisladas de las ciudades grandes, en relación con la estructuración del territorio, dinamizando las áreas rurales y las urbes menores. En concordancia, los diferencian según sean ciudades aisladas, en entornos metropolitanos, en corredores de entornos metropolitanos, en corredores de transporte o en una región urbana propia. Se entiende esta tipología, en cierto modo variable, dada la dinámica de la urbanización que, en su expansión, va anexando territorios con centros poblados, integrando algunos que estaban aislados.

Interesa reconocer la estructura económica de las ciudades para establecer vínculos con algunos de los tipos anteriores. Capel (2009) plantea la división a partir de la estructura económica, si poseen una función predominante o múltiples funciones. Las identifica como altamente especializadas, como centros agrícolas, industriales, turísticos, comerciales, mineros, de transporte o de servicios, o integrando funciones múltiples en relación con el espacio circundante. En la misma línea, el Ministerio de Trabajo de Argentina define las Áreas Económicas Locales –y las ciudades incluidas– según su especialización y diversificación productiva, con respecto a las ramas de actividad (Mazorra, Filippo y Schleser 2005). También se puede mencionar que, de acuerdo con la

evolución demográfica, es posible distinguir a los centros urbanos según su modalidad de desarrollo, ya sea dinámico, estancado o regresivo (Capel 2009).

Considerar una única tipología de análisis para estudios de ciudades intermedias puede resultar una metodología reduccionista, de la misma manera que el análisis exclusivamente con criterio demográfico fue limitado. Además, las tipologías presentadas no pueden analizarse en forma independiente, ya que se encuentran fuertemente interrelacionadas.

Tabla 1.1. Criterios para las tipologías de ciudades

Criterios	Tipos
Articulación del territorio (Carrión Mena 1994)	Rurales
	Medias
	Fronterizas, regionales o metropolitanas
Flujos que genera (León 2010)	Centralidad o atracción
	Polarización o irradiación
Localización (Ganau Casas y Vilagrasa Ibarz 2003; Capel 2009)	Aisladas
	En entornos metropolitanos
	En corredores de entornos metropolitanos
	En corredores de transporte
	En una región urbana propia
Actividades económicas (Capel 2009; Ministerio de Trabajo Argentina 2003)	Altamente especializadas
	Con funciones múltiples
Dinámica demográfica (Capel 2009)	Desarrollo dinámico
	Desarrollo estancado
	Desarrollo regresivo

## Sistema regional-urbano argentino y modelo de desarrollo. Una mirada histórica

Para pensar un sistema de ciudades, se debe considerar la multiplicidad de dimensiones del territorio, incluyendo su configuración y cómo se piensa su desarrollo económico y territorial a partir de los planes, proyectos y



políticas de ordenamiento articulados al modelo de desarrollo. En Argentina, dichos modelos han dejado su huella en la organización territorial, ya que implicaron una determinada forma de ocupación y producción del territorio y, con ello, el crecimiento —o no— de particulares núcleos y áreas.

Carlos De Mattos (1984, 28) señala que no se puede pensar la organización del territorio con un

razonamiento excesivamente apegado a la dimensión territorial y, por consiguiente, caracterizado por una tendencia a subvalorar, en mayor o menor medida, según los casos, el peso de las condiciones y restricciones inherentes a la lógica de los modelos dominantes de acumulación a escala nacional.

Tras la conquista de América, la ocupación del territorio argentino no inició con el corrimiento de una frontera pionera, sino por implantación de centros urbanos en la zona central y en las vías de circulación entre las áreas con recursos, hacia Lima —en épocas del Virreinato del Alto Perú— y luego, hacia el frente fluvial del Río de la Plata y Buenos Aires, con el Virreinato del Río de la Plata. Como consecuencia, en los siglos XVI y XVII, el noroeste argentino concentraba a más de la mitad de población del país, y era la región más dinámica. Esta situación se vio alterada con la apertura del puerto y la aduana de Buenos Aires, que significó un cambio de polaridad.

La ocupación del territorio fue acompañada por la fundación de ciudades y el avance de la frontera hacia los territorios de los pueblos originarios. Así, los centros urbanos se implantaron a lo largo de caminos y de las vías fluviales, formando cordones defensivos y puestos de avanzada.

El rol de la Argentina, como proveedor de alimentos dentro del modelo agroexportador, demandó construir infraestructuras para la extracción de recursos, junto con la radicación de población que pudiera producir lo demandado por los mercados mundiales. Así, las líneas ferroviarias comenzaron a recorrer el territorio pampeano, las áreas más fértiles, y con ellas surgieron poblados en el entorno de las estaciones. Un masivo estímulo a la inmigración, proveniente de países europeos en su mayoría, explica la colonización de áreas hasta entonces poco

ocupadas y el desarrollo de la agricultura en esos territorios.<sup>2</sup> Los ferrocarriles de cargas llegaban al puerto de Buenos Aires, desde donde se exportaba la producción. La concentración de población en la capital nacional comenzó a despuntar, mientras que la ocupación del territorio en las áreas periféricas fue marginal, pues las actividades extensivas no atrajeron población, y crecieron a partir de la implementación de políticas públicas específicas.

Con la crisis mundial de 1929, los grandes exportadores reconvirtieron su actividad hacia un embrionario desarrollo industrial. Con el avance de la industrialización por sustitución de importaciones, los núcleos urbanos principales se impulsieron por las ventajas de aglomeración: un mercado interno más amplio por tener mayor población, una mejor dotación de infraestructuras de transportes y de energía, tendida por el Estado en años anteriores, y un mayor contingente de fuerza de trabajo. En Buenos Aires y en los centros más consolidados del interior del país, Rosario y Córdoba, confluyeron la mayor cantidad de industrias, pero también las de mayor tamaño. Como explica De Mattos (1984), la concentración económica y la concentración territorial han tendido a reforzarse recíprocamente provocando el surgimiento y la expansión de nuevas actividades productivas, en particular comerciales y de servicios, intensificando la centralidad de los núcleos urbanos ya consolidados. De este modo, se fortaleció el peso relativo de la estructura productiva de los centros principales, estableciendo un creciente desequilibrio en relación con las restantes áreas urbanas de cada país.

Junto con la industrialización por sustitución de importaciones se incrementaron las migraciones internas y de los países limítrofes hacia la periferia de las grandes ciudades, en búsqueda de oportunidades laborales, incrementándose así la primacía urbana en unos pocos centros. Buenos Aires se destacaba a nivel mundial por su cantidad de población: en 1950 fue la octava ciudad más poblada con más de cinco millones de habitantes. Argentina presentó uno de los procesos más rápidos de

---

<sup>2</sup> Pese a que los inmigrantes europeos esperaban radicarse en el interior del país, ante la dificultad de acceso a la propiedad de la tierra, muchos –más de dos millones– terminaron asentándose en las grandes ciudades. No obstante, el censo de población realizado en 1914 da cuenta de que el 29,9 % de la población nacional era extranjera, índice que en el censo de 2010 representó un 4,5 %.

urbanización temprana entre los países latinoamericanos: en 1960, tres de cada cuatro habitantes vivían en áreas urbanas (Trincheró 2010).

En 1976, el golpe cívico militar y la dictadura instaurada tuvieron, entre otros objetivos, la liberalización económica y la apertura indiscriminada a las importaciones, dando inicio a la implantación de un modelo económico de matriz neoliberal, que se profundizó a partir de la década de los noventa. Como consecuencia, las ciudades más grandes y con mayor cantidad de establecimientos industriales, se vieron afectadas. Fueron épocas de desempleo masivo, de paralización de las actividades económicas ligadas a la industria, servicios y comercio, y de deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

## La estructura urbana de la Argentina

Los núcleos urbanos que más prosperaron desde fines del siglo XIX, avanzada la consolidación del Estado nacional con la organización institucional y la integración territorial de Argentina, fueron los que asumieron roles administrativos como capitales de provincia, a excepción de un puñado de ciudades: Rosario, Mar del Plata, San Carlos de Bariloche, General Roca, Comodoro Rivadavia y Río Grande. Estas últimas prosperaron por actividades económicas como el turismo, la actividad industrial e hidrocarburífera. Por el contrario, las cabeceras provinciales han tenido un componente importante de empleo público, muy significativo en centros urbanos con actividades económicas de escaso porte.

En los años noventa, en Argentina, se mantuvo una industrialización concentrada espacialmente y orientada a la producción de bienes de consumo, con procesos intensivos en capital y una alta dependencia tecnológica. Las nuevas actividades económicas se vieron relacionadas con las economías de exportación sin producir la relocalización industrial, a la vez que los espacios rurales se vieron golpeados por la modernización de la agricultura y la desaparición de muchas de las actividades agrarias que no tuvieron capacidad para competir con las importaciones de alimentos y con la especialización en productos de exportación (Montoya 2004). Autores como Manzano y Velázquez (2015) sostienen que, en la Argentina, en los últimos 40 años, ha descendido la población dispersa

y la de los aglomerados menores a los 50 000 habitantes, a la vez que ha crecido la población de los aglomerados de entre 50 000 y 999 999 habitantes. El modelo neoliberal afectó el desarrollo urbano: el mayor desempleo estancó el crecimiento de las grandes ciudades y suscitó un repunte relativo de la población en las ciudades intermedias. Si bien el área pampeana sigue concentrando la mayor cantidad de ciudades intermedias y grandes, todas las provincias argentinas cuentan con urbes intermedias.<sup>3</sup> Estas últimas han crecido, en términos relativos, por encima de las grandes, según los censos desarrollados entre 1970 y 2001. En 2010, según los datos del último censo, la Región Metropolitana de Buenos Aires recuperó su ritmo de crecimiento superior al de las ciudades intermedias.

Según Velázquez y García (1999), el crecimiento de las ciudades intermedias de los noventa obedeció a las privatizaciones, a la política de descentralización, al surgimiento de población desempleada en los cordones de los aglomerados más cercanos y, a la vez, a la proliferación de los barrios cerrados. En la primera década del siglo XXI las causas serían los posibles proyectos de desarrollo territorial más sostenibles que apuntan a mejorar su función de provisión de servicios e infraestructura para las zonas rurales. Entre 2001 y 2010 se observa cierta recuperación del peso relativo de la Región Metropolitana, probablemente por consecuencia de la reactivación del aparato productivo durante la primera década del siglo XXI.

De Mattos (1984) advierte que el crecimiento de los núcleos intermedios en las últimas décadas lo protagonizan ciudades localizadas en las regiones de desarrollo capitalista más avanzado de los respectivos países y no aquellas de las regiones más pobres, donde no se encuentran funciones regionales. Enfatiza que el proyecto político orienta la toma de decisiones e implica una modalidad de funcionamiento espacial del sistema.

---

<sup>3</sup> En principio se puede considerar a las ciudades intermedias aquellas con un rango entre 50 000 y 1 000 000 habitantes, establecido por Vapñarsky y Gorojovsky (1990), aunque, como se menciona, estas no se definen por su cantidad de población.

## Análisis de la jerarquía urbana. Los límites en la información para la jerarquización de ciudades en Argentina

Ya se indicó que para el análisis de las ciudades intermedias se precisa incorporar otros aspectos vinculados a su funcionamiento en el sistema regional, más allá de la cantidad de población. Por ello, se analizan, por un lado, los trabajos realizados en el Plan Estratégico Territorial (MINPLAN 2011a), en su apartado Argentina Urbana, que incluye la jerarquización de núcleos de población de más de 2000 habitantes en todo el país; por el otro, el trabajo de Schweitzer, Carrizo et al. (2017), que aborda la jerarquización de la totalidad de los núcleos en tres provincias argentinas incorporando una mayor diversidad de variables. En el primero de estos trabajos se organizaron cinco grupos de variables con sus respectivos indicadores, según la tabla 1.2.

En el segundo de los trabajos, a diferencia de la jerarquía propuesta en Argentina Urbana, no se considera el tamaño de los servicios, sino si están presentes. Se incorporan nueve variables con sus respectivos indicadores (tabla 1.3).

Tabla 1.2. Argentina Urbana 2011:  
variables e indicadores para jerarquizar núcleos de población

Variable	Indicador
Infraestructura de servicios	Cantidad de camas públicas y privadas
	Cantidad de instituciones terciarias y universitarias públicas y privadas
Transporte y comunicaciones	Cantidad de movimiento aéreo de vuelos comerciales
	Índice de accesos viales
Actividades financieras y comerciales	Cantidad de instituciones bancarias
	Cantidad de grandes superficies comerciales (hipermercados y centros comerciales)
Población	Cantidad de habitantes
Estructura ocupacional	Población ocupada en el sector terciario
	Población económicamente activa con calificación ocupacional profesional y técnica

Fuente: MINPLAN (2011a).

Tabla 1.3. Servicios y niveles de prestación según Schweitzer y colegas

Servicio	Nivel de prestación
Educación	Secundario
	Terciario no universitario
	Facultad
Salud	Puesto sanitario (CAPS)
	Establecimiento sin internación
	Establecimiento con internación general
	Establecimiento con internación especializada
Ocio y recreación	Biblioteca
	Museo
	Cine
	Centro cultural
	Centro deportivos
Justicia	Juzgado de paz
	Juzgado provincial
	Tribunal superior
	Juzgado federal
Gobierno	Sede sin concejo deliberante
	Sede con concejo deliberante
	Capital provincial
Seguridad	Destacamento /subcomisaría
	Comisaría provincial
	Comisaría federal
Bancarios	Cajero
	Sucursales de banco
	Casa central / casas de cambio / comercio exterior
Correo	Postal ómnibus
	Jet paq
	Sucursal correo
Conectividad	Estaciones de servicio
	Ómnibus interprovincial
	Ómnibus intraprovincial
	Aeropuerto

Fuente: Schweitzer, Schweitzer et al. (2017).

En ambos trabajos se consideraron dos tipos de fuentes. Por un lado, estadísticas, para indicadores que se pueden trabajar a partir de los censos nacionales de población y vivienda. Por el otro, información a partir del análisis de imágenes satelitales. En relación con las estadísticas, se identifican limitaciones vinculadas a los datos contenidos en los censos, a la discontinuidad de los censos económicos (el último fue realizado en 2004) y a la discontinuidad del censo nacional agropecuario (el último se llevó a cabo en el 2008). A su vez, no se cuenta con la información desagregada a nivel de la localidad en todos los casos, sino que se tiene datos a escala departamental o provincial, sin poder desagregarlos a núcleos urbanos. A ello se suman las limitaciones de tiempo para realizar la lectura de imágenes satelitales de todo el país.

Para el análisis de flujos, que permitiría identificar las relaciones entre ciudades, también se observan dificultades, ya que solo se registran mediciones en las rutas nacionales argentinas, y quedan excluidas las numerosas rutas provinciales que forman parte de los sistemas urbanos. Además, se registran discrepancias en el criterio estadístico que define cuáles radios censales forman parte o no de aglomerados. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) asigna un código de aglomerado a cada radio censal que considera parte de un aglomerado. Sin embargo, mediante un análisis espacial de las unidades geoestadísticas, hemos registrado que los criterios en cuanto a superficie máxima de los radios, densidades de población y vivienda son muy disímiles, incorporándose a la superficie de aglomerados vastas áreas escasamente pobladas que distorsionan fuertemente el dato relativo a su extensión territorial.<sup>4</sup>

### Las ciudades intermedias y el sistema urbano en Argentina

Dadas las dificultades de acceso a la información, se optó por considerar el análisis del sistema urbano elaborado en el Plan Estratégico Territorial (PET) de 2011, que jerarquiza la totalidad de los núcleos urbanos de Argentina.<sup>5</sup> Se identificaron siete rangos de nodos urbanos

---

<sup>4</sup> Las distorsiones en cuanto a población representan un obstáculo para calcular densidades más reales en temas como prestaciones de servicios, equipamientos, actividades económicas, inversión pública, población, etc.

<sup>5</sup> Para este análisis, se optó por el PET de 2011 a pesar de que presenta indicadores limitados para las variables seleccionadas, dado su mayor alcance territorial.

Tabla 1.4. Jerarquías de los nodos urbanos según variables de Argentina Urbana 2011

	Jerarquía	Localidades por rango	Población por rango	Promedio de población por ciudad y por rango
1	Internacional	1	13 096 874	13 096 874
2	Nacionales	4	4 204 674	1 051 169
3	Regionales	18	5 115 304	284 184
4	Subregionales	82	4 317 358	52 651
5	Microregionales A	160	2 632 644	16 454
6	Microregionales B	508	2 829 277	5569
7	Microregionales C	89	287 568	3231

Fuente: MINPLAN (2011a).

según las variables e indicadores definidos en el la tabla 1.2, que consideran la presencia de servicios, transporte y comunicaciones, actividades comerciales y financieras, población y la estructura ocupacional. Esta clasificación se expresa en la tabla 1.4.

En el PET 2011, las ciudades intermedias son aquellas comprendidas en los rangos jerárquicos 3 (nodos regionales) y 4 (nodos subregionales) de la tabla 1.4. Representan el 30 % de la población urbana. Más allá de esta definición, al entender al sistema urbano regional como una red de nodos en el territorio interrelacionados entre sí, donde algunos cumplen funciones más jerárquicas que otros, entendemos que en caso de no existir un nodo de categoría 3 o 4 en cierta área, la categoría inmediatamente inferior que se registre podría considerarse como ciudad intermedia por desempeñar esa función.

Para entender esta situación, se propone un ejemplo del trabajo realizado por Schweitzer, Schweitzer et al. (2017) para el caso de la provincia de Catamarca. Allí, se observa que la ciudad capital, primada a nivel provincial, ejerce un rol importante. Las ciudades que le siguen detentan un nivel 5 en jerarquía, pero pese a su escasa diversidad funcional, operan como nodos regionales para atender a las necesidades de localidades más pequeñas y aisladas de la capital provincial.

Hecha esta salvedad, al leer el mapa del sistema urbano argentino se observa que el país cuenta con un alto porcentaje de población urbana, superior al 90 %, en un sistema marcado por la primacía que involucra



a la capital federal. En 2010, esta concentraba al 31,9 % de la población nacional según los datos del INDEC.<sup>6</sup>

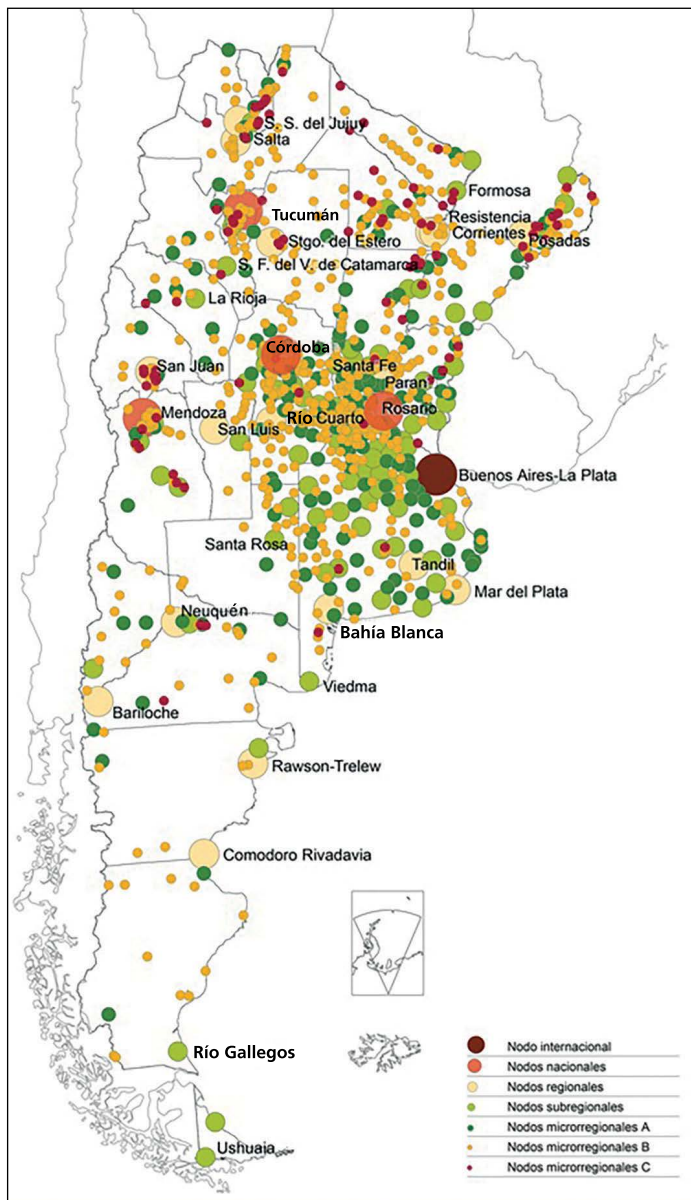
Los datos revelan que la población no se encuentra distribuida de manera homogénea (ver figura 1.1). Por un lado, la estructura de asentamientos da cuenta de una única gran ciudad primada, jerarquizada como nodo internacional. Le siguen cuatro ciudades con rango de nodos nacionales que se distribuyen mayormente en la franja central del país (tres de las cuatro). Por otro lado, existe una importante cantidad de asentamientos pequeños con menos población, los nodos microrregionales. Si bien estos se distribuyen en todo el territorio nacional, se localizan en mayor número hacia el norte del país, pues el clima riguroso del sur ha limitado históricamente el asentamiento de población.

Al mirar a las ciudades intermedias, nodos regionales, las urbes de mayor jerarquía entre ellas se corresponden fundamentalmente con las capitales provinciales y con aquellos núcleos que han cobrado dinamismo por sus funciones turísticas o por desarrollar actividades vinculadas a la explotación petrolera. Dieciocho ciudades clasifican en esta jerarquía regional; en ellas reside el 15,7 % de la población del país y tienen un promedio de 284 184 habitantes. Los nodos subregionales, la categoría más baja de ciudades intermedias según el PET, son más numerosos: 83 localidades con un promedio de 52 651 habitantes y el 13,3 % de la población del país. En este rango se ubican las restantes capitales provinciales y un conjunto de ciudades ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, la zona más fértil del país, la pampa húmeda. Estas ciudades, que se desarrollaron con el impulso de las actividades agrícolas bajo el modelo agroexportador, se ubicaron a lo largo de los ríos y marcaron la traza ferroviaria lo que dio lugar al surgimiento de otros poblados. Los nodos microregionales A, como se mencionó anteriormente, actúan como ciudades intermedias por las funciones que desempeñan en el territorio, en casos en los que las distancias respecto a los centros subregionales o regionales son muy pronunciadas, como sucede en el sur y el oeste del país (figura 1.1).

---

<sup>6</sup> IGN (Instituto Geográfico Nacional). s.f. Población de la República Argentina. Principales centros urbanos, localidades de más de 500 000 habitantes, con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. <http://www.ign.gov.ar>

Figura 1.1. Sistema urbano de la Argentina según rangos del PET



Fuente: Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana (2011).

## Políticas públicas en la búsqueda de un territorio más equilibrado

La implementación de políticas públicas nunca ha sido un proceso sencillo en Argentina, en parte dada su compleja y heterogénea estructura institucional, caracterizada por su organización federal. Las constituciones provinciales han establecido diferentes modalidades de organización política para sus territorios, generando hasta dos niveles gubernamentales: jurisdicciones con jerarquía municipal y otro tipo de gobiernos comunales. Estos últimos no alcanzan a conformar el piso mínimo establecido por las constituciones provinciales para instituirse como municipios y sus estructuras administrativas y atribuciones sufren variaciones entre las provincias. Más allá de las modalidades de organización gubernamental, históricamente se observó una tensión entre las dinámicas territoriales “reales” y la organización formal e institucional del territorio, que generó desafíos constantes en la implementación de las políticas públicas para todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal/local (MINPLAN 2011b). Frente a la primacía de Buenos Aires, desde esferas nacionales se buscó implementar medidas de “desarrollo regional”, que estimularan el crecimiento y la radicación de población en áreas urbanas menores y en regiones extra pampeanas.

Se destaca la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), durante la década de los sesenta. Este organismo buscó un avance regional más equilibrado a partir del establecimiento de “regiones de desarrollo” que contenían los denominados “polos”, distribuidos en distintas áreas del país. No obstante, los vaivenes institucionales de la política nacional finalmente condujeron a abandonar los planes propuestos por el Consejo.

En la década siguiente, se formularon regímenes de promoción industrial en provincias extra-pampeanas, pero su implementación se concretó una década más tarde en dos provincias del noroeste (Catamarca y La Rioja), en otras dos de Cuyo (San Juan y San Luis) y un régimen especial en un territorio nacional patagónico (Tierra del Fuego). Esta política tuvo efectos en el crecimiento de las ciudades intermedias respecto de las dinámicas nacionales, a contrapelo del proceso de desindustrialización que hizo mella en las ciudades de fuerte perfil industrial. La Ley de Promoción Industrial, con un régimen especial

fiscal y aduanero, fue decisiva en las últimas décadas del siglo XX y la primera década del XXI.

En 1987 fue creado el Entecap, Ente para la Construcción de la Nueva Capital, en el marco del denominado Proyecto Patagonia. Tuvo como inspiración el Novacap, la compañía urbanizadora de Brasilia. Su objetivo fue trasladar la capital federal a territorios del sur del país, al aglomerado de Viedma-Carmen de Patagones, ubicado en las provincias de Río Negro y Buenos Aires respectivamente (Ley 23.512). Con esta medida se buscó descentralizar el poder político y separarlo del económico. El traslado no llegó a implementarse y el proyecto fue abandonado en 1989, con el cambio de gobierno.

En la década de los noventa, se reformularon las estrategias para implementar políticas públicas bajo el presupuesto de que la descentralización administrativa y la focalización de los programas y proyectos conllevarían a mayor eficacia y eficiencia de los recursos disponibles. En el marco de la reforma del Estado, la responsabilidad y las competencias para intervenir en el territorio quedaron en manos de los gobiernos provinciales y locales, que debieron atender fragmentariamente las demandas y necesidades surgidas con presupuestos y herramientas limitadas. De este modo, diferentes ciudades del país diseñaron su *plan estratégico* con la finalidad de lograr reposicionarse dentro del sistema urbano nacional o regional y así atraer inversiones e impulsar el desarrollo local.

A comienzos de los años 2000, la intervención de los diferentes niveles de gobierno volvió a cobrar protagonismo en distintos ámbitos. De haber viabilizado la desregulación de todas las actividades económicas privilegiando la participación del sector privado, el Estado amplió su participación en inversiones, regulando actividades y diseñando políticas territoriales, energéticas, de transporte, industrial, en comunicaciones, agricultura y agroindustria, actividades mineras y en turismo. Los procesos de planificación, sectoriales y territoriales, se plasmaron en el diseño de planes estratégicos, al tiempo que se concretaron proyectos vinculados a cada uno de esos sectores. En ese contexto, el PET se planteó la necesidad de recuperar el Estado como actor primordial de procesos de desarrollo regional, entendiéndolo como herramienta de un proyecto político colectivo que promoviera, para cada habitante, una identidad territorial, cultural y sentido de pertenencia. Se buscó el progreso económico en las

regiones, la sustentabilidad ambiental, la participación en la gestión democrática en todas las escalas y el acceso a bienes y servicios (MINPLAN 2008). Desde su inicio en el año 2004, se pusieron en marcha diferentes proyectos que incrementaron y mejoraron la infraestructura provista por el sector público, incluyendo caminos, energía, agua, comunicaciones y sitios industriales entre otros.

El último informe de avance del PET, publicado en 2018, marcó la continuidad del trabajo conjunto con los equipos técnicos provinciales para formular los modelos actuales y deseados del territorio, los objetivos, los lineamientos principales y las carteras de proyectos. A partir del cambio de gobierno en 2015, se incluyó una vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por las Naciones Unidas y la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible (Hábitat III). Sin embargo, al analizar la relación entre inversión pública y PIB a lo largo de la serie 2004-2017, se observa una disminución del ritmo de inversiones a partir de 2015, y más específicamente en los dos últimos años de la serie, 2016 y 2017, cuyos valores se ubican incluso por debajo del promedio general del 2,57 % del PIB.<sup>7</sup>

## Reflexiones

En este trabajo se propuso revisar el debate acerca de la caracterización de las ciudades intermedias, el rol que desempeñan en el sistema regional y su relación con los distintos modelos de desarrollo económico. Así, se ha abordado la impronta territorial desplegada por las diferentes políticas públicas, planes y proyectos y la conformación territorial resultante. A su vez, se ha analizado el sistema urbano regional argentino que considera no solamente la dinámica de población, sino que incluye el rol que las ciudades desempeñan.

En la actualidad, el proyecto geográfico del capitalismo avanzado ha potenciado las desigualdades al mismo tiempo que ha homogeneizado

---

<sup>7</sup> Datos estructurados con información de la serie 2013-2018 de Inversión Pública Nacional elaborada por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

los espacios, las políticas y las prácticas culturales y sociales. En este contexto, las relaciones entre lo global y lo local se han dinamizado en torno a la circulación del capital, dando un lugar preponderante a las ciudades y volviendo porosos los otrora compactos territorios nacionales. De este modo, un nuevo orden jerárquico, profundamente urbano, se va configurando reticular e inestablemente por medio de flujos y relaciones de todo tipo. Autores como Llop Torné (1999) consideran que este proceso tiende a favorecer a las ciudades globales o a las grandes metrópolis en desmedro de las ciudades intermedias, a partir de una dinámica que refuerza las desigualdades concentrando los recursos en algunos nodos del sistema. Sin embargo, Gago García (2002) indica que algunas ciudades intermedias latinoamericanas han cobrado relevancia en el entramado global en función del desarrollo de la actividad turística y por los procesos de deslocalización productiva. De todos modos, se reconoce que las posibilidades de inserción de las ciudades intermedias latinoamericanas no son las mismas que las que presentan aquellas ubicadas en las regiones centrales del globo.

En el caso argentino, se ha evidenciado la importancia del rol activo del Estado y de las políticas de promoción para el desarrollo de las ciudades intermedias en función de una distribución más equitativa de los servicios, equipamientos e infraestructuras. Estas políticas, que proponen un esquema policéntrico de núcleos urbanos, buscan que la población permanezca en su lugar de origen y fomentan el desarrollo de actividades que generen empleo local y regional. Así, se comprende que las estrategias estatales que buscan el equilibrio territorial, se encuentran profundamente vinculadas a las políticas de desarrollo económico. Repensar entonces, políticas de desarrollo regional para las ciudades intermedias exige un análisis multiescalar que considere las situaciones locales vinculadas a procesos nacionales, regionales y globales. En ese sentido, formular estas políticas requiere la concertación entre gobiernos locales, provinciales y el gobierno nacional en pos de delinear estrategias complementarias y orientar la inversión.

Pese al avance en este sentido, al analizar el sistema urbano argentino, aún se observa una importante concentración en el área metropolitana de Buenos Aires y un conjunto muy acotado de grandes ciudades ubicadas en las áreas económicamente más activas. En este contexto,

Manzano y Velázquez (2015) señalan que, en los últimos cuarenta años, ha descendido la población rural dispersa y la de aglomerados de menos de 50 000 habitantes para favorecer el aumento de población de los centros urbanos intermedios de entre 50 000 a menos de un millón de habitantes.

El aspecto de mayor consenso en la bibliografía que aborda el análisis de las ciudades intermedias es que el tamaño demográfico no es criterio suficiente para definir como tal a un núcleo urbano. Se considera que este elemento es metodológicamente impreciso y, como concepto, no da cuenta de la relevancia de las funciones que estas urbes desempeñan en su entorno inmediato.

Las referidas dificultades metodológicas y de falta de información han derivado en que la mayoría de los análisis del sistema urbano en Argentina, y la definición de las ciudades intermedias, se basen en indicadores relacionados con la cantidad de población. En este sentido, el análisis del sistema urbano argentino en el estudio del PET (MINPLAN 2011b) y de la investigación realizada por Schweitzer, Schweitzer et al. (2017) han permitido complejizar la reflexión. Sus planteamientos aportan para indagar sobre elementos como la localización de los nodos urbanos en relación con otros, la disposición de servicios y actividades económicas, la intensidad de flujos y transporte, todos estos, indicadores más apropiados para analizar el rol de las ciudades, que la cantidad de habitantes, que se vuelve relativa.

En las diferentes tipologías de ciudades intermedias, un conjunto de ellas incluye características físicas o vinculadas a su configuración espacial, otras abordan procesos socioeconómicos que tienen más incidencia en sus posibilidades y dinámicas de desarrollo. En este trabajo se enfocan estas últimas, bajo una perspectiva de búsqueda de un territorio más equilibrado.

No se puede pensar la dinámica territorial sin asociarla con los modelos de desarrollo y las estructuras sociales y económicas. Las transformaciones de las dinámicas urbanas regionales y de las ciudades intermedias hacia un desarrollo más equilibrado están limitadas por la concentración económica y social, y por las políticas públicas dentro de ese entramado.

## Referencias

- Bellet Sanfeliu, Carmen, y Josep Maria Llop Torné. 2004. “Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias”. *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* VIII (165). <https://bit.ly/2MD6lQC>
- Benko, Georges, y Alain Lipietz. 1994. “El nuevo debate regional”. En *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, editado por Georges Benko y Alain Lipietz, 19-36. Barcelona: Edicions Alfons el Magnánim.
- Capel, Horacio. 2009. “Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global”. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 70 (diciembre): 7-32. <https://bit.ly/2BkYoNP>
- Carrión Mena, Fernando. 1994. “Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana: un intento de interpretación”. *Revista Interamericana de Planificación, Las pequeñas y medianas ciudades en el desarrollo socio-económico de América Latina* 18 (73): 129-147. <https://bit.ly/2CQMH2A>
- Castells, Manuel. 1999. *La sociedad red*. Vol. 1 de *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- De Mattos, Carlos A. 1984. “Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad”. *Revista EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales* 11 (32): 7-34. <https://bit.ly/3jRqh1F>
- Gago García, Cándida. 2002. “Jerarquía urbana en América Latina”. *Nimbus. Revista de climatología, meteorología y paisaje*, 9-10: 71-98. <https://bit.ly/30WGWs5>
- Ganau Casas, Joan, y Joan Vilagrassa Ibarz. 2003. “Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes”. En *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, coordinado por Horacio Capel, 37-73. Almería: Instituto de Estudios de Cajamar / Caja Rural Mediterránea.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). s.f. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1980, 1991, 2001, 2010*. <http://www.indec.gob.ar>



- León, Juan Bernardo. 2010. *Grupos urbanos y movimientos migratorios internos*. Quito: SENPLADES / Mimeo.
- Llop Torné, Josep Maria, dir. 1999. *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ajuntament de Lleida / UNESCO / UIA / Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Manzano Fernando y Guillermo Ángel Velázquez. 2015. “La evolución de las ciudades intermedias en Argentina”. *Revista GEO UERJ*, 27: 258-282. <https://doi.org/10.12957/geouerj>
- Massey, Doreen. 2012. *Un sentido global del lugar*. Barcelona: Icaria.
- Mazorra, Ximena, Agustín Filippo y Diego Schleser. 2005. “Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos”. Documento de trabajo. Serie Desarrollo Productivo, 157. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://bit.ly/2X8zRUh>
- Ministerio de Economía. 2013. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2013*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- 2014. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2014*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- 2015. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2015*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- 2016. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2016*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- 2017. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2017*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>

- Ministerio de Economía. 2018. *Seguimiento físico financiero. Inversión Pública Nacional. Presupuesto de la Administración Nacional. Acumulado al Cuarto Trimestre 2018*. Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto. <https://www.minhacienda.gob.ar>
- MINPLAN (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. 2008. *Plan Estratégico Territorial, Avance 2008*. Buenos Aires: MINPLAN.
- 2011a. *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*. Buenos Aires: MINPLAN.
- 2011b. *Plan Estratégico Territorial, Avance 2011*. Buenos Aires: MINPLAN.
- Montoya, Jhon Williams. 2004. “Sistemas urbanos en América Latina: globalización y urbanización”. *Cuadernos de geografía* (Bogotá), 13: 41-58. <https://bit.ly/3360axX>
- Rodríguez Domenech, Ma. Ángeles. 2007. “Las Ciudades Intermedias, una alternativa a las desigualdades urbanas. El caso de Ciudad Real, en la submeseta sur de la Península Ibérica”. En *Pensando la Geografía en red*, 1-16. Córdoba: Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Sassen, Saskia. 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- Schweitzer, Mariana, Silvina Carrizo, Marisa Scardino, Santiago Petrocelli, Pablo Schweitzer y María Laura Carena. 2017. “Planificación en Argentina a principios del siglo XXI”. *Revista Área. Agenda de Reflexión en Arquitectura y Urbanismo*, 23: 25-35. <https://bit.ly/2CQyq5X>
- Schweitzer, Mariana, Alejandro Schweitzer, Mariana del Valle Tapia, Enzo Fasioli, Brenda Ponzi, Santiago Petrocelli y Pablo Schweitzer. 2017. *Análisis de sistemas regionales de asentamientos. Aportes para la toma de decisiones en políticas territoriales*. NOA, Cuyo y Patagonia. Buenos Aires: Editorial Cuentahilos.

- Trinchero, Héctor Hugo. 2010. "Las relaciones entre lo urbano y lo rural en la planificación territorial en argentina. Algunos aportes desde una mirada antropológica". En *Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. <http://www.filo.uba.ar>
- Vapñarsky, César A., y Néstor Y Gorjovsky. 1990. *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Velázquez, Guillermo Ángel, y María Celia García. 1999. *Calidad de vida urbana. Aportes para su estudio en Latinoamérica*. Tandil: Centro de Investigaciones Geográficas, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

# Cidades médias, policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, Brasil

Rogério Leandro Lima da Silveira

O objetivo do trabalho é contribuir com a reflexão teórica e metodológica sobre o papel do policentrismo, a partir da constituição de áreas urbanas funcionais em cidades médias e de redes urbanas, na análise do desenvolvimento regional<sup>1</sup>. A abordagem envolveu a análise da centralidade das cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado, na rede urbana da região dos Vales, localizada no centro do estado do Rio Grande do Sul, no Sul do Brasil. Tais cidades médias desempenham importante papel de centros regionais atraindo os deslocamentos pendulares para trabalho e polarizando através dos fluxos de gestão, amplo espaço geográfico no contexto do território regional. Assim, buscou-se compreender melhor a relação entre a configuração espacial e o funcionamento das áreas urbanas funcionais, da rede urbana regional e a dinâmica de desenvolvimento territorial na região dos Vales.

Em termos metodológicos, foram utilizados como referência os estudos empreendidos por Davoudi (2007), Pillet et al. (2010) e por Espou (2011), que valorizam o uso do policentrismo como recurso metodológico para a identificação das áreas urbanas funcionais e de suas

---

<sup>1</sup> Apresentam-se resultados parciais da pesquisa “Policentrismo, Cidades Médias e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul”, em andamento, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR), da UNISC, com financiamento do CNPq e da FAPERGS. Algumas ideias e análises desenvolvidas foram originalmente publicadas na revista Informe GEPEC, vol. 22, n. 2, dezembro de 2018. O autor agradece aos editores pela permissão para publicá-las aqui. O autor também agradece a colaboração de Carolina Rezende Faccin, Nicolas Billig De Giacometti e Débora Krug pela confecção dos mapas temáticos, gráficos e tabelas do presente texto.

respectivas áreas de influência das cidades. Também foram utilizadas as contribuições de Spósito (2007), Llop e Uson (2012), e Bellet e Llop (2002) na abordagem e análise das cidades médias e sua relação com o desenvolvimento regional, juntamente com os aportes de Corrêa (2006), Ferrão (2012) e Neal (2013) sobre a constituição e funcionamento de redes urbanas.

Os dados secundários utilizados na análise foram levantados a partir dos Censos Demográficos (2000 e 2010) e dos estudos Região de Influência das Cidades - REGIC (2007) e Gestão do Território (2014), todos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

No primeiro tópico, faz-se uma breve revisão da noção de cidade média e dos conceitos de policentrismo funcional, área urbana funcional (FUA) e rede urbana. O segundo apresenta uma breve caracterização socioespacial da região e das cidades médias analisadas. No terceiro tópico, apresenta-se a configuração espacial e a caracterização das FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, quanto à origem, conteúdo e intensidade dos fluxos de deslocamento para trabalho no território regional. No último tópico, analisa-se os fluxos de gestão privada existentes no território, suas características e seus reflexos na configuração e funcionamento da rede urbana e no processo de desenvolvimento regional.

## Cidades Médias, Área Urbana Funcional (FUA) e Rede Urbana: conceitos e instrumentos teóricos e metodológicos para a análise do espaço urbano regional

A partir do final da década de noventa, o Brasil e o Rio Grande do Sul passaram a experimentar os reflexos das mudanças na economia mundial que afetaram a lógica tradicional de mobilidade geográfica do capital. A passagem do regime de acumulação fordista para a acumulação flexível e a economia cada vez mais mundializada levaram a um amplo reposicionamento das atividades econômicas (sobretudo as industriais), à implantação de novas estruturas de distribuição e à concentração da gestão da economia nas metrópoles conectadas à rede global. Estes processos aliados às novas tecnologias da informação e de comunicações alteraram as tradicionais estruturas territoriais e regionais, reservando

novos papéis para os centros urbanos – incluindo-se aqui as cidades médias – e produzindo uma nova hierarquia urbana e padrões de interações intra e inter-regionais.

O conceito e definição de cidade média estão em construção. Não há uma definição consensual a respeito, dada a especificidade e diversidade da classificação e tipologia urbana empregadas em cada país. Ora vamos ter a sua definição baseada no critério demográfico, ora pela centralidade e funções urbanas das cidades (SPOSITO, 2007). Além disso, os critérios utilizados para sua definição dependem dos objetivos dos especialistas na análise e implementação das políticas públicas específicas (MOTTA; MATA, 2008).

De todo modo, pensamos que sua definição não deva estar apenas vinculada ao tamanho da sua população, como faz o IBGE ao classificar como média as cidades que apresentam entre 100 e 500 mil habitantes. Embora o tamanho demográfico seja um dado importante a ser considerado na definição de cidade média, pensamos que também deve-se considerar o papel ou função que a cidade desempenha regionalmente, o conteúdo e a dinâmica da relação que a cidade estabelece com a região na qual está localizada.

A noção de cidade média que pensamos mais adequada, e que utilizamos neste trabalho, é a que corresponde às cidades que além de possuírem um contingente demográfico expressivo, no contexto regional, também apresentam uma concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação econômica e de serviços públicos, e de fluxos diversos, entre seu *hinterland* e a metrópole (LLOP; USON, 2012; BELLET; LLOP, 2002). Além disso, é preciso também considerar os níveis das atividades econômicas resultantes da confluência dos sistemas de transporte e logística, e a reconfiguração espacial advinda da incorporação de novas atividades ao setor agropecuário que, por sua vez, redefinem a indústria, o comércio e os serviços, e as funções e centralidade urbana das cidades médias (SPOSITO, 2007; SANTOS; SILVEIRA, 2001; OLIVEIRA; SOARES, 2014).

A reflexão sobre as cidades médias, as suas áreas urbanas funcionais ou *functional urban areas* (FUAs) em sua relação com a dinâmica territorial, sobretudo na escala regional, remete-nos à noção de policentrismo ou de policentralidade. Tal noção, de modo simplificado,

está relacionada à existência de um conjunto de centros urbanos com diferentes funções econômicas e de gestão, com distintas capacidades e condições de centralidade urbana, que se inter-relacionam num dado espaço regional e que ao mesmo tempo que refletem o processo de desenvolvimento econômico regional, igualmente condicionam a dinâmica de organização espacial e as relações intra e inter-regionais no território (CATTAN, 2007; DAVOUDI, 2003).

No campo dos estudos urbanos e do planejamento urbano e regional, a noção de policentrismo não é nova. Davoudi (2003) lembra-nos que ela surge inicialmente no começo da década de 1920, com os estudos de Burgess, no âmbito da Escola de Chicago. Posteriormente, a partir de 1970, o conceito ganha expressão com os estudos de Brian Berry (1973) sobre o sistema urbano americano, a partir da análise dos movimentos pendulares para o trabalho e da configuração de regiões urbanas.

Mas é sobretudo no começo deste século, a partir dos trabalhos realizados pelo ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*), no contexto da formulação e implementação das bases conceituais e operacionais da política pública de desenvolvimento territorial europeia que o policentrismo tem ganhado atenção, tanto no âmbito dos organismos estatais quanto no da academia.

Utilizamos aqui o policentrismo como recurso metodológico para compreender a dinâmica territorial regional. O que nos interessa é abordar o potencial metodológico e analítico dos conceitos de FUAs e rede urbana para os estudos urbanos e regionais, notadamente em relação ao seu uso para a análise e compreensão da centralidade das cidades médias e do desenvolvimento da dinâmica territorial, em contextos regionais de formações socioespaciais periféricas e polarizadas por cidades médias com diferentes tamanhos demográficos (SILVEIRA et al., 2016).

Os conceitos de FUA e de rede urbana são alguns dos principais elementos que estruturam a agenda de pesquisa atual sobre o policentrismo e sua relação com o espaço regional (CATTAN, 2007). Eles auxiliam na análise da dimensão territorial da divisão do trabalho, dos processos de interação socioespacial e das interrelações entre as cidades de uma dada região, ao possibilitar uma melhor identificação e entendimento das configurações, das características e dos conteúdos de alguns

dos principais fluxos que circulam no território regional, como os fluxos pendulares e os fluxos de gestão pública e privada. Permitem, igualmente, verificar os diferentes níveis de centralidade urbana existentes, as inter-relações entre as cidades e identificar as suas áreas de influência no território regional.

No sistema urbano policêntrico, em que as centralidades ocorrem em vários pontos do território e possuem um conteúdo tendencialmente funcional e especializado, constituem-se redes de centralidades urbanas entre as quais são cada vez maiores as interdependências, a mobilidade, a complementaridade e a conectividade (DEMATTEIS, 1991).

A FUA é um tipo de região funcional. Como tal, ela é uma dada área territorial caracterizada por apresentar uma alta frequência de interações econômicas, como o comércio de bens e serviços, deslocamentos para trabalho e compras domésticas realizadas no interior da região. Ela é caracterizada pela aglomeração de atividades e por sua infraestrutura intrarregional de transportes, que facilite ampla mobilidade de pessoas, produtos e serviços dentro das suas fronteiras (KARLSSON; OLSSON, 2006).

As Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) são definidas como unidades econômicas funcionais, constituídas de centros urbanos e seus respectivos municípios ou comunas, com alta densidade populacional, bem como de alguma outra cidade (e seu município) adjacente que apresente alto grau de integração econômica com os demais centros urbanos. Essa interação é medida pelos fluxos de deslocamento para trabalho e para estudo, mas também pelos fluxos de gestão territorial entre as cidades que integram uma dada região e rede urbana (ESPON, 2011).

Nos estudos sobre desenvolvimento urbano e regional têm-se também valorizado a rede urbana, seja como recurso metodológico para a compreensão do dinamismo socioespacial e econômico intra e inter-regional em sua expressão territorial, seja como estratégia de promoção de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Eles têm sido amplamente realizados no contexto da União Europeia, onde busca-se estimular o desenvolvimento de redes urbanas policêntricas. Exemplos disso são os estudos realizados pelo ESPON (2004), Davoudi (2003) e Cattani (2007), no âmbito da União Europeia, por Pillet et al. (2010), na região de Castilla-La Mancha, na Espanha, e por Sýkora e Muliček (2009), na República Tcheca.



A rede urbana é constituída por um conjunto hierárquico de cidades funcionalmente articuladas entre si. Ou seja, os nós da rede são as cidades que, dotadas de distintas funções urbanas, a partir das suas respectivas dinâmicas produtivas e especializações econômicas, interligam-se pelo sistema de infraestruturas viárias e de comunicação, e possibilitam a conexão e a circulação de diversos fluxos entre essas cidades, e entre elas e as demais localidades e espaços das regiões (CORRÊA, 2006; NEAL, 2013).

Na análise das redes urbanas nacionais e regionais, as cidades médias destacam-se. Possuem papel estratégico na rede urbana, na medida em que são referência para pequenos aglomerados urbanos e o meio rural de seu entorno, intermediando fluxos com centros urbanos maiores e mais importantes hierarquicamente, localizados no país ou fora dele. As cidades médias são importantes nós das redes urbanas em diferentes escalas regionais (CORRÊA, 2017).

Dentre os diferentes fluxos que circulam no território regional através da rede urbana, podemos identificar os deslocamentos pendulares de pessoas para trabalho e os fluxos decorrentes do processo de gestão territorial promovidos pelo mercado por meio das relações comerciais e operacionais promovidas pelas empresas nas ações de gestão empresarial.

Pensamos o conceito de gestão do território como propõe Corrêa (1992, p. 35). Ela “constitui-se em uma faceta da gestão econômica, política e social, a ela estando subordinada, mas também a condicionando. É a dimensão espacial do processo geral de gestão, confinando-se ao espaço sob controle de um Estado ou de uma dada empresa”.

Assim como as metrópoles desempenham destacado papel na gestão do território na escala mundial, as cidades médias igualmente apresentam relevante atuação na gestão territorial, notadamente na escala regional onde estão inseridas, espacialmente e onde atuam, através da função de intermediação de fluxos de naturezas diversas.

Os processos de gestão territorial que as cidades médias centralizam e através dos quais exercem influência regional estão vinculados ao controle que o Estado, a partir da sua organização e da gestão de serviços públicos, estabelece no/do espaço. Igualmente têm importância para a gestão territorial das cidades médias as ações e estratégias de organização, controle e de uso espacial, coordenadas pelos grupos

empresariais, através das suas sedes instaladas nessas cidades, ou das suas filiais atraídas por aquelas cidades” (CORRÊA, 1992, p. 115).

Portanto a gestão do território focalizada em centros urbanos, a partir de organizações descentralizadas e corporações multifacetadas e com múltiplas localizações, é o meio pelo qual é viabilizada a criação e a manutenção de diferenças econômicas e sociais no âmbito dos espaços regionais. Os papéis e as funções desempenhadas pelas cidades médias no contexto de organização e funcionamento da rede urbana regional, a partir dos fluxos de gestão territorial, apresentam-se como dimensões fundamentais para análise da dinâmica do desenvolvimento territorial.

### A Região dos Vales: uma breve caracterização socioespacial

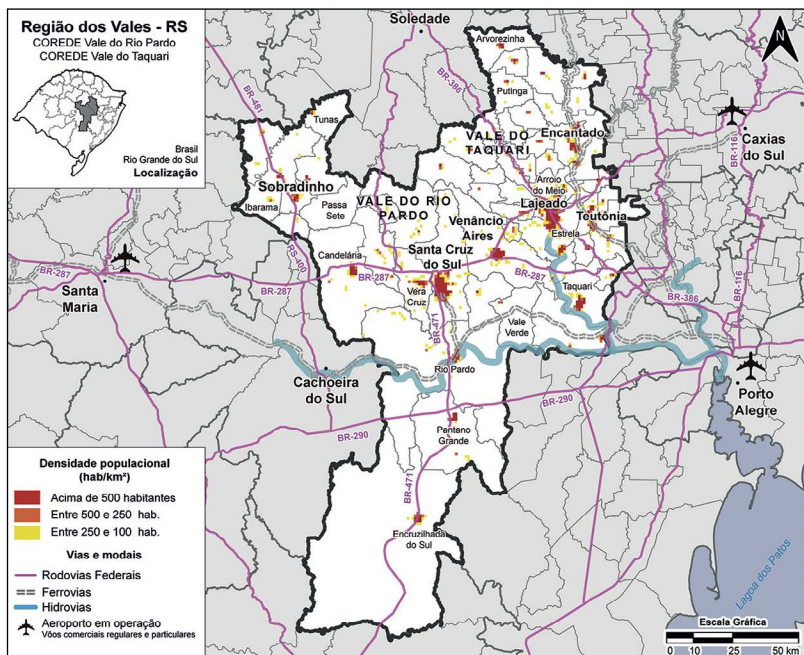
A região dos Vales é formada pelas sub-regiões dos Vales do Rio Pardo e Taquari, contíguas e localizadas na porção centro oriental do Rio Grande do Sul, em área de transição entre os campos da Serra do Sudeste, os vales da Depressão Central e as áreas mais altas da borda da Encosta do Planalto. A região dos Vales abrange 59 municípios com desiguais dimensões espaciais (Figura 2.1).

Observa-se uma distribuição desigual da população no território. As áreas que apresentam maior densidade demográfica são justamente as áreas urbanas de Santa Cruz do Sul e Lajeado, cidades médias, com respectivamente 118 e 71 mil habitantes, em 2010 (IBGE, 2010).

A região dos Vales encontra-se em um espaço de transição entre as regiões metropolitanas de Porto Alegre e de Caxias do Sul. Por meio do acesso às rodovias, como a BR-471, BR-290, BR-287, além de hidrovias e aeroportos em operação, a região liga-se com a metrópole e com o centro regional de Caxias do Sul. Há igualmente ligações da região com o interior do Estado, notadamente com as áreas de influência das cidades de Passo Fundo, no norte, e de Santa Maria, no oeste.

A maior parte do território da região dos Vales, notadamente o correspondente ao conjunto dos municípios que integram a sub-região do Vale do Taquari, e aos municípios localizados na área central e norte da sub-região do Vale do Rio Pardo, apresenta uma estrutura fundiária rural caracterizada pela pequena propriedade. Tais propriedades rurais

Figura 2.1. Localização e configuração espacial da Região dos Vales, Rio Grande do Sul



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

possuem, em média, 16 hectares de extensão e estão vinculadas à agricultura familiar, cuja produção principal é constituída pela criação de frangos e suínos, no Vale do Taquari, e pela produção do tabaco e milho, no Vale do Rio Pardo. Na parte sul da região dos Vales, constituída pelos municípios da porção sul da sub-região do Vale do Rio Pardo, tem-se a presença de médias e grandes propriedades rurais especializadas na produção de arroz, soja e na criação de gado bovino, além da silvicultura.

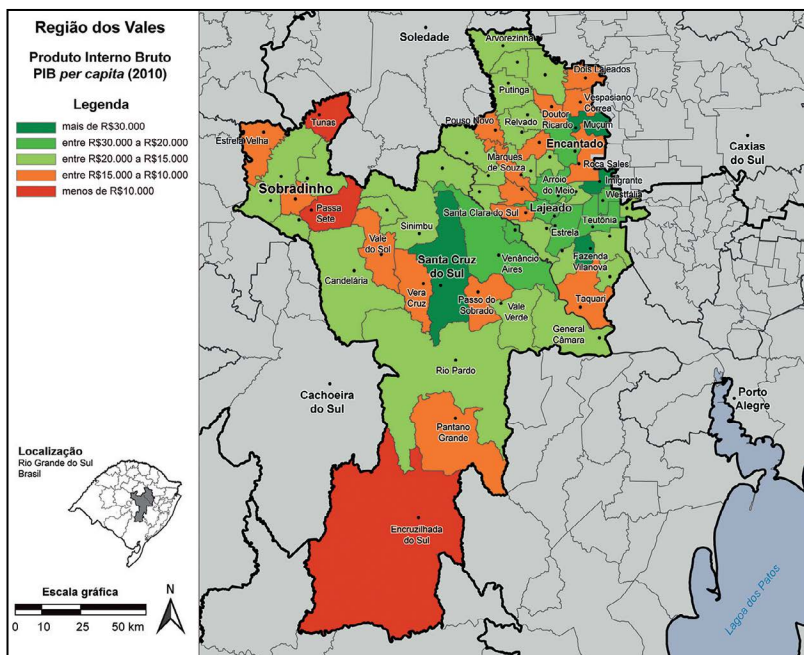
Em ambos os Vales há a presença do capital internacional comandando o processo de integração das propriedades familiares ao mercado nacional e internacional, do tabaco e da carne de frango e de suíno. Com graus diferentes de intensidade de subordinação ao capital internacional, ambos os espaços regionais experimentam um intenso processo de fragmentação, tanto do ponto de vista social quanto econômico (envelhecimento da população, diminuição do tamanho das

propriedades rurais e intensificação da emigração de jovens das áreas rurais).

Pode-se dizer também que a região dos Vales está integrada ao mercado globalizado, através da produção especializada e processamento industrial nos ramos do tabaco e da produção de frango e suíno, por meio do sistema integrado de produção controlado pelas agroindústrias. Essa estrutura econômica regional ao mesmo tempo que gera uma alta renda *per capita* também promove desigualdade na distribuição da riqueza, dos equipamentos sociais e dos empregos no território. A figura 2.2 ilustra essa desigualdade no desempenho econômico dos municípios da região em relação ao PIB *per capita*, com base nos dados de 2010, do IBGE.

Entre os municípios que apresentaram um melhor desempenho (PIB *per capita*) na região dos Vales encontram-se os de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Mato Leitão, na sub-região do Vale do Rio Pardo, e os municípios

Figura 2.2. PIB *per capita* dos municípios, em 2010, da Região dos Vales - RS



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

de Imigrante, Fazenda Vila Nova, Encantado, Arroio do Meio e Lajeado, na sub-região do Vale do Taquari. Já no outro extremo, com os menores PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* da região dos Vales, encontram-se os municípios de Tunas, Passa Sete e Encruzilhada do Sul, com menos de 10 000 Reais<sup>2</sup>, todos localizados na sub-região do Vale do Rio Pardo.

A caracterização econômica e territorial da região dos Vales requer também considerar a importância econômica e a centralidade das cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado na organização espacial e na dinâmica regional. No quadro 2.1, com base nos dados do censo demográfico de 2010, vê-se que a população total da região (745 864 habitantes) representava 7 % da população do estado do Rio Grande do Sul. Além disso, 67,8 % do total de habitantes da região residiam na área urbana e 32 % na área rural. (IBGE, 2010). Todavia em 35 dos 59 municípios que constituem a região, mais da metade da população ainda reside no meio rural, refletindo uma estrutura fundiária com o predomínio de pequenas propriedades rurais familiares. O território regional é constituído em sua maior parte por municípios e cidades pequenas, com menos de 10 mil habitantes, muitas das quais (34) com menos de 2 mil habitantes (Secretaria do Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, 2015).

Observando-se ainda os dados do quadro 2.1, em relação aos levantamentos censitários de 2000 e 2010, verificamos que, em 2010, 68 % do total de habitantes da região residiam na área urbana e 32 % na área rural. Observamos também que parte significativa da população urbana da região concentra-se nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado, que juntas respondem por 35 % da população urbana regional.

---

<sup>2</sup> Convertendo em Dólares Americanos, em dezembro de 2010, esse valor correspondia a US\$ 6000,00.

Quadro 2.1. Região dos Vales e municípios de Lajeado e Santa Cruz do Sul: população urbana, população total e taxa de crescimento e urbanização - 2000 e 2010

Unidades Territoriais	População urbana		População total		Crescimento da população de 2000 a 2010 (%)		Taxa de urbanização 2010
	2000	2010	2000	2010	Urbana	Total	
Lajeado	60 189	71 180	64 133	71 445	18,26	11,40	99,6 %
Santa Cruz do Sul	93 786	105 190	107 632	118 374	12,15	9,98	88,9 %
Demais municípios	287 272	329 584	525 228	556 045	14,72	5,86	59,3 %
TOTAL Região dos Vales	441 247	505 954	696 993	745 864	14,66	7,01	67,8 %
TOTAL Rio Grande do Sul	8 317 984	9 100 291	10 187 798	10 693 929	9,40	4,96	85,1%

Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

Os dados também mostram que no período entre 2000 e 2010, a população total da região teve um incremento de 48 871 pessoas (7,01 %), enquanto a população urbana regional ampliou cerca de 64 707 pessoas (14,66 %). A população urbana de Santa Cruz do Sul e de Lajeado cresceram, respectivamente, 12,15 % e 18,26 % no período. Os dados mostram que nesse período a população urbana regional cresce em maior intensidade do que a população total. O crescimento da população urbana de Santa Cruz do Sul e de Lajeado representa parte significativa desse crescimento.

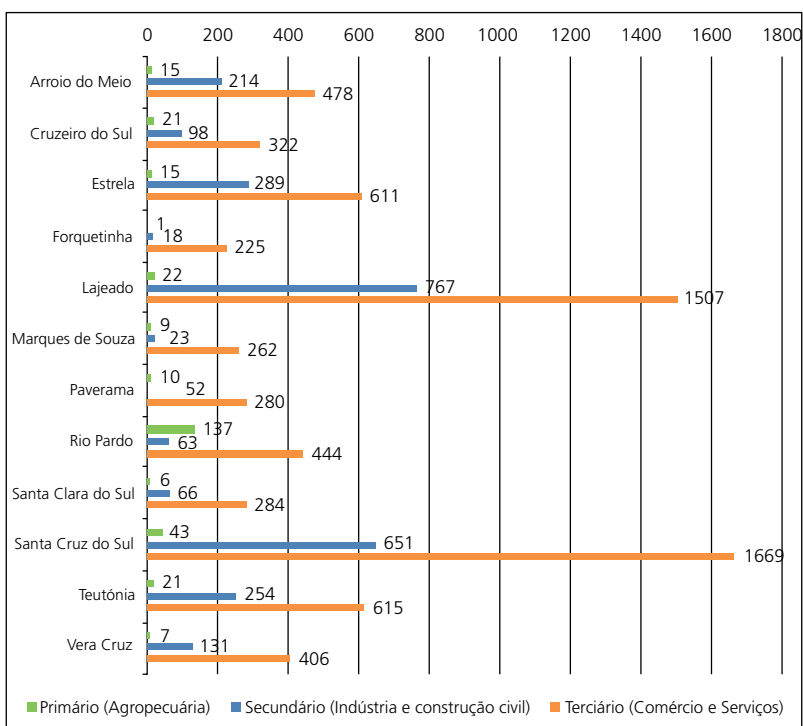
A economia urbana dessas duas cidades médias estrutura-se, principalmente, a partir do beneficiamento agroindustrial do tabaco, da produção de frango e suíno, com a presença hegemônica de subsidiárias multinacionais. Há também a participação destacada de empresas locais ligadas aos setores de alimentos, de metalomecânica, metalurgia, de artefatos de borracha, de empresas e instituições privadas relacionadas ao desenvolvimento do setor de comércio e serviços. Destacam-se os setores da saúde e da educação superior, e dos serviços relacionados ao setor público, diante da existência, nessas cidades, de

inúmeras repartições de diversos órgãos públicos federais e estaduais, seja do poder Executivo ou do Judiciário.

No gráfico 2.1, observamos que as cidades de Lajeado e de Santa Cruz do Sul concentram a maior parte das empresas industriais e das empresas do setor de comércio e serviços existentes na região dos Vales e, por conseguinte, a maior parte do emprego regional, em ambos os setores econômicos.

A partir de dados da RAIS (2014), percebe-se que em relação ao total de empregos existentes nos três setores da economia, na região, as cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado respondem por parte significativa da oferta de empregos. No setor Terciário ocorre a maior oferta de empregos, com 19,74 % dos empregos regionais

Gráfico 2.1. Número de empresas por setor nos municípios - 2014, Região dos Vales - RS



Fonte: Débora Frantz Krug. IBGE (2014).

sendo ofertados em Santa Cruz do Sul e 17,91 % dos empregos em Lajeado. Na sequência aparece o setor Secundário, com 14,56 % dos empregos em Santa Cruz do Sul e 17,15 % dos empregos em Lajeado.

Nos últimos vinte anos, o estado do Rio Grande do Sul, seguindo a mesma dinâmica presente no Brasil, passou a apresentar, simultaneamente a expansão territorial da região metropolitana de Porto Alegre, e um dinamismo socioespacial de cidades médias no interior do estado que assumiram o papel de centros agroindustriais, industriais, de serviços e de atração das migrações internas. Esse processo levou à intensificação da urbanização e das relações e interações espaciais que cidades médias como Santa Cruz do Sul e Lajeado estabeleceram com sua região de influência, em sua rede urbana, e com centros urbanos localizados em outras redes urbanas. Essas relações são decorrentes de sua integração à economia globalizada e por sua ativa participação nos circuitos espaciais de produção, respectivamente, do tabaco e de alimentos derivados da carne de frango e de suíno.

Também influenciam esse processo a reestruturação produtiva que afeta os demais setores econômicos, alterando a dinâmica dos fluxos com diferentes conteúdos: capitais, mercadorias, informações e pessoas, que se realizam ou são atraídos pelas cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado, no âmbito das suas regiões de influência e na rede urbana regional. Esse conjunto de fluxos que alcança e se desenvolve no território regional tem contribuído, simultaneamente, para aprofundar a urbanização, complexificar as funções urbanas e ampliar a centralidade dessas cidades médias na região.

## Fluxos de deslocamento pendular e de gestão privada do território e o desenvolvimento regional na Região dos Vales - RS

Os fluxos de deslocamento pendular para trabalho e os fluxos de gestão privada, no território da região dos Vales-RS, possibilitam verificar a importância econômica e a centralidade das cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado nessa região do estado. São importantes, respectivamente, como núcleos principais das suas áreas urbanas funcionais e como centros regionais na rede urbana e no território da Região dos Vales, evidenciando suas relações com o processo de desenvolvimento regional.

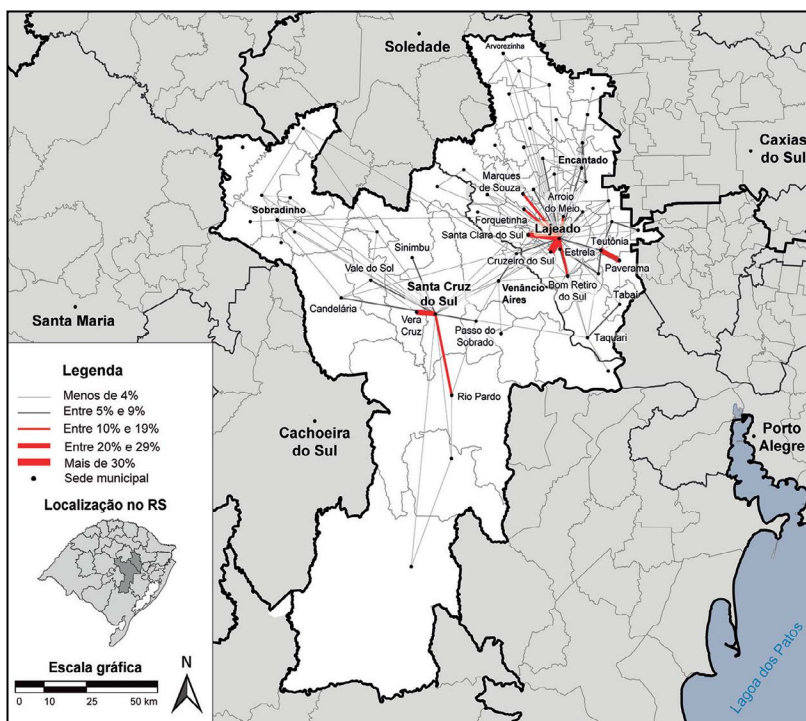


## Os fluxos de deslocamento pendular e a configuração espacial das FUAs

Na identificação dos deslocamentos pendulares e das FUAs no território regional, considerou-se um dado ponto de corte para os fluxos de deslocamentos para trabalho entre municípios da região dos Vales. Para tanto, definiu-se como limite mínimo aqueles fluxos que alcançassem pelo menos o percentual de 10 % da População Economicamente Ativa (PEA) do município de origem, que se destinam para cidades de pelo menos 15 mil habitantes. Tal limite percentual é também o mesmo adotado pelo IBGE em seus estudos sobre aglomerados e concentrações urbanas regionais (IBGE, 2014).

A figura 2.3 destaca a representação espacial dos fluxos de deslocamentos pendulares entre os municípios e cidades da região dos Vales.

Figura 2.3. Deslocamentos pendulares da População Economicamente Ativa (PEA) para trabalho entre os municípios da Região dos Vales - RS



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

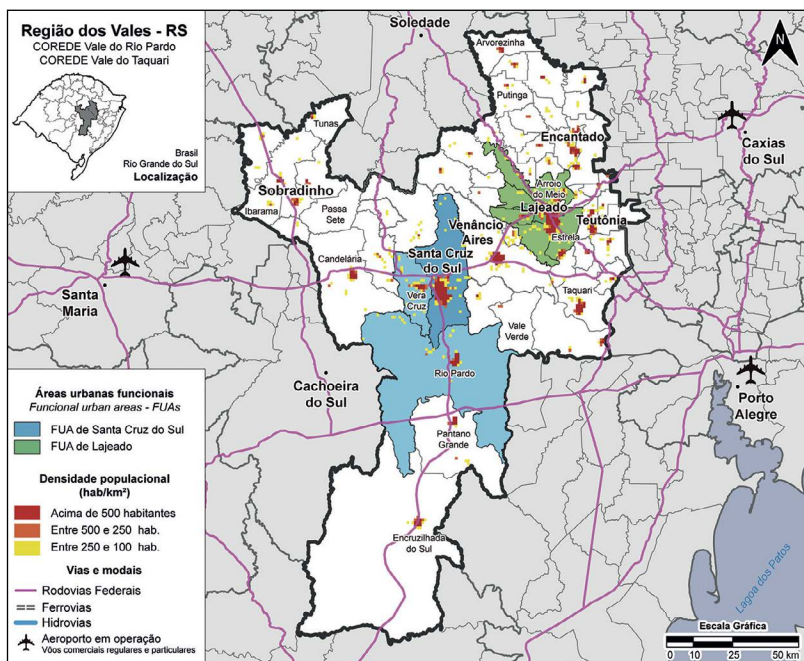
A análise dos dados sobre deslocamentos pendulares para trabalho dentro desse ponto de corte permite identificar na região dos Vales a existência de duas FUAs: a de Santa Cruz do Sul e a de Lajeado. Na FUA de Santa Cruz do Sul, os principais fluxos pendulares para trabalho com destino para a cidade de Santa Cruz do Sul originam-se dos municípios de Vera Cruz (19,35 %) e Rio Pardo (12,74 %). Na FUA de Lajeado, os deslocamentos pendulares para a cidade de Lajeado originam-se de um número maior de municípios, a saber: Cruzeiro do Sul (24,07 %), Santa Clara do Sul (16,41 %), Arroio do Meio (11,92 %), Forquetinha (11,30 %), Marques de Souza (10,37 %) e Estrela (10,00 %).

Dessa forma, com base nos microdados demográficos de deslocamento pendular do IBGE (2010), identificamos, conforme mencionado, a existência de duas FUAs na região dos Vales. A FUA de Santa Cruz do Sul, constituída pela cidade de Santa Cruz do Sul como núcleo central e pelas cidades de Vera Cruz, Rio Pardo e suas áreas rurais adjacentes. E a FUA de Lajeado, cujo núcleo central é a cidade de Lajeado e cujas áreas secundárias são formadas pelos municípios de Cruzeiro do Sul, Arroio do Meio, Forquetinha, Marques de Souza, Santa Clara do Sul e Estrela (Figura 2.4).

A figura 2.4 ilustra a configuração espacial das FUAs de Santa Cruz do Sul e Lajeado, destacando as áreas mais densamente povoadas (com maior densidade demográfica = habitantes/km<sup>2</sup>), que correspondem aos núcleos urbanos das cidades, bem como aos territórios dos municípios, considerando que as cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado exercem sua influência em relação aos fluxos pendulares com deslocamentos para trabalho. Observa-se igualmente a importância da rede viária, que a partir da sua tipologia e configuração espacial possibilitam as condições de acessibilidade para que essas relações funcionais e interações espaciais possam ocorrer entre as cidades, e entre elas e as áreas rurais localizadas em seu entorno.

Quanto à estrutura relacional das FUAs de Santa Cruz e de Lajeado, estas apresentam fluxos, preponderantemente, monodireccional, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam para as cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado desde as demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Essas duas cidades médias, polos regionais, concentram a oferta da maior parte dos empregos nos setores da

Figura 2.4. As FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado - RS



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

indústria e de comércio e serviços existentes na região. A acessibilidade e a proximidade espacial entre os municípios e cidades de onde os fluxos originam-se e as cidades médias, que são centro dessas FUAs, são variáveis importantes que explicam essa dinâmica espacial.

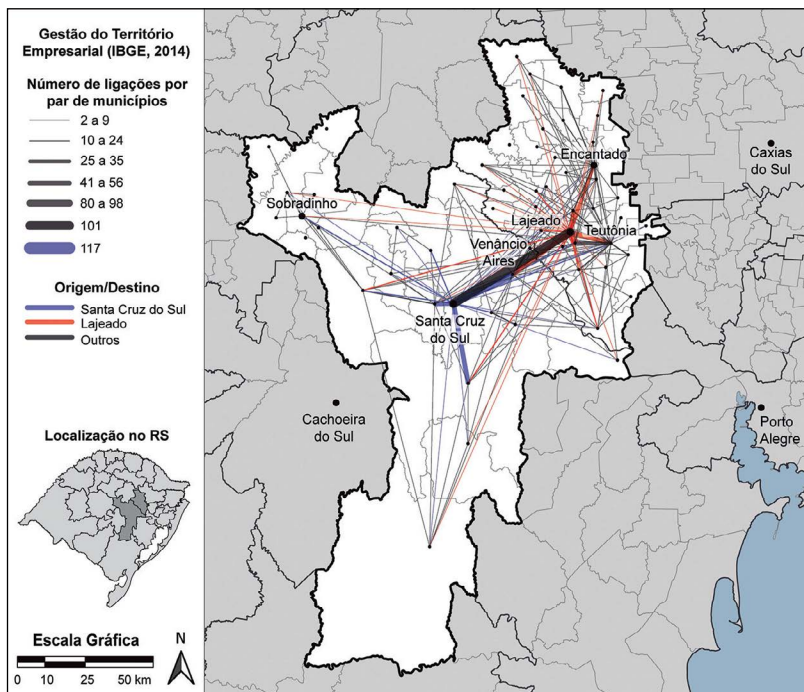
Os demais fluxos pendulares entre as demais cidades são pouco expressivos no conjunto dos fluxos pendulares intrarregionais. Vale também destacar que há pouca expressividade nos deslocamentos pendulares no sentido Santa Cruz do Sul-Lajeado e também no sentido Lajeado-Santa Cruz do Sul. Os valores apresentados são irrelevantes do ponto de vista estatístico (Lajeado-Santa Cruz do Sul: 0,50 % da PEA e Santa Cruz do Sul-Lajeado: 0,10 % da PEA). A baixa circulação de fluxos pendulares para trabalho entre as demais cidades das FUAs deve-se à limitada divisão territorial do trabalho existente na região, advinda da especialização da atividade agroindustrial do tabaco e da produção de carne. É comandada pelo capital transnacional, que

concentra nas duas cidades médias as principais usinas de tabaco e frigoríficos, bem como fábricas de insumos e demais empresas fornecedoras que atuam na cadeia produtiva desses produtos. Além disso, parte significativa dos insumos para a produção industrial do tabaco tem origem em outras regiões do país e do exterior, limitando os fluxos intrarregionais.

### Os fluxos de gestão empresarial e a dinâmica da rede urbana na região dos Vales - RS

As cidades de Lajeado e Santa Cruz do Sul comandam as relações com as demais cidades e municípios da região a partir dos fluxos de gestão empresarial (Figura 2.5).

Figura 2.5. Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales - RS



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2014).

A Figura 2.5 apresenta, também, as relações existentes entre empresas (sedes e filiais) localizadas em Santa Cruz do Sul e Lajeado, evidenciando uma dada articulação dos fluxos econômicos e de gestão empresarial entre essas duas cidades (linha preta), de modo mais imediato, e entre essas duas sub-regiões – o Vale do Taquari e o Vale do Rio Pardo, de modo mais abrangente. Diversas são as empresas, notadamente, no setor de comércio e serviços, que possuem sede em Santa Cruz do Sul e filial em Lajeado e vice-versa.

Tais cidades médias, em razão de sua dinâmica econômica e funções urbanas, apresentam forte centralidade regional e desempenham importante papel de comando na rede urbana regional. De um lado, elas intermediam grande parte dos fluxos econômicos e de serviços que se originam na região metropolitana de Porto Alegre e em centros urbanos nacionais e globais que participam das atividades agroindustriais do tabaco e de alimentos e que alcançam o conjunto da região dos Vales. De outro lado, elas intermediam os fluxos da produção agrícola e do excedente econômico oriundo das áreas rurais e das pequenas cidades da região que se destinam a essas duas cidades, ou ao mercado estadual e nacional.

Na análise mais específica de cada uma das duas sub-regiões, verifica-se que as empresas de Santa Cruz do Sul estabelecem sua gestão territorial tendo como espaço de atuação na região o conjunto dos demais municípios. Contudo as relações (linha azul) mais intensas ocorrem entre Santa Cruz do Sul e as empresas localizadas nas cidades de Vera Cruz, Rio Pardo, Sinimbu, Sobradinho e Candelária. Já no Vale do Taquari, as empresas sediadas em Lajeado, igualmente, relacionam-se com empresas localizadas em todos os municípios desta sub-região, assinalando a forte centralidade dessa cidade média no território regional. Entre as cidades da região com que as empresas localizadas em Lajeado estabelecem as relações mais intensas estão as de Teutônia, Encantado e Taquari.

Avançando na análise dos fluxos de gestão empresarial existentes no território da região dos Vales, o quadro 2.2 possibilita-nos verificar melhor a dimensão espacial e a dinâmica e intensidade desigual com que as empresas localizadas nas cidades da região estabelecem suas ações de gestão territorial no âmbito da região e do Estado. Desse modo, configura-se a efetiva região de influência de suas duas cidades médias – Santa Cruz do Sul e Lajeado, nas escalas regional e estadual.

Quadro 2.2. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS: empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados - 2014

Nome do município	Municípios controlados	Empresas controladoras	Estabelecimentos-filiais controlados	Distância média das interações entre o município e seus congêneres	Assalariados externos comandados pelo município
Lajeado	206	157	504	280	6595
Santa Cruz do Sul	191	154	613	488	6307
Teutônia	79	34	141	274	2633
Venâncio Aires	69	73	135	502	839
Encantado	69	46	146	243	1819
Estrela	43	56	92	517	838
Vera Cruz	21	19	36	209	184
Candelária	20	12	32	253	172
Taquari	19	22	30	262	91
Encruzilhada do Sul	15	12	21	251	60

Fonte: Nicolas Billig de Giacometti. IBGE (2014).

A cidade de Lajeado possuía, em 2014, 157 empresas controladoras (sediadas no município), representando 19 % das empresas controladoras com sede na região. Essas 157 empresas controlavam 506 estabelecimentos filiais distribuídos em 206 municípios, numa distância média entre sede e filial de 280 km. Portanto sua centralidade econômica transcende o território regional constituído pelos 50 municípios que integram a região dos Vales, e alcança também municípios, em sua grande maioria, localizados em outras regiões do Estado do RS. Além disso, as empresas sediadas em Lajeado estabelecem relações de trabalho com um contingente de 6595 trabalhadores, que são assalariados externos, pois estão empregados em suas filiais. Esse número é bastante expressivo, pois corresponde a 19,42 % do total de assalariados que trabalhavam, nesse ano, nas empresas em Lajeado (IBGE, 2014).

A cidade média de Santa Cruz do Sul apresentava 154 empresas controladoras, representando também 19 % do total das empresas

controladoras sediadas na região. Essas 154 empresas controlavam 613 estabelecimentos filiais, localizados em 191 municípios, cuja distância média para a cidade santa-cruzensense era de 488 km. Santa Cruz do Sul apresenta, assim, uma intensa centralidade econômica no território regional exercendo também sua influência por diferentes municípios, não apenas no RS, mas também em SC e no PR, em razão das filiais das empresas multinacionais fumageiras que atuam na cadeia agroindustrial do tabaco no Sul do Brasil. As empresas sediadas em Santa Cruz do Sul possuem um total de 6.307 assalariados externos, trabalhando em suas filiais, em outros municípios, 15,69 % do total de assalariados que estavam empregados nas empresas instaladas na cidade (IBGE, 2014).

Uma outra variável que permite analisar a capacidade de gestão do território pelas cidades médias refere-se ao contingente de municípios e empresas atraídas, cujas sedes dessas últimas localizam-se em outras cidades (Quadro 2.3). Tais empresas atraídas atuam na cidade média através de suas filiais, por conta da dinamicidade e importância da sua economia urbana e do seu mercado consumidor, bem como de sua centralidade no contexto regional onde estão inseridas.

Nesse aspecto, destaca-se a capacidade de atração empresarial da cidade de Santa Cruz do Sul que, em 2014, atraiu 282 estabelecimentos filiais de 223 empresas externas, com sede em 64 municípios. Santa Cruz do Sul atraiu 15 % do total das empresas atraídas pelas demais cidades da região. Além disso, 18,71 % do total dos assalariados do município estão subordinados a empresas sede, localizadas fora dos limites municipais. Em Lajeado, observamos também um fluxo similar importante resultante no processo de gestão territorial empresarial. A cidade, em 2014, atraiu 210 estabelecimentos filiais, de 185 empresas, cujas sedes estavam localizadas em 63 municípios. Lajeado atraiu 11 % do total das empresas atraídas pelas demais cidades da região. Cerca de 20 % do total dos assalariados do município estão subordinados a empresas sede, externas ao município. Tais dados evidenciam importantes fluxos de capital externos que se destinam para Santa Cruz do Sul e para Lajeado, seja através dos investimentos na abertura e manutenção de estabelecimentos filiais, ou através do pagamento de salários dos empregados nesses estabelecimentos filiais.

Quadro 2.3. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS:  
Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados - 2014

Nome do município	Municípios atraídos	Estabelecimentos-filiais atraídos	Empresas atraídas	Percentual sobre o total de assalariados que se reportam a empresas-sede fora dos limites municipais
Santa Cruz do Sul	64	282	223	18,71
Lajeado	63	210	185	20,34
Venâncio Aires	36	135	112	12,52
Rio Pardo	33	76	70	33,73
Estrela	32	90	82	14,85
Encruzilhada do Sul	31	57	44	26,66
Teutônia	30	70	60	43,71
Candelária	28	55	51	38,25
Taquari	26	52	48	26,46
Encantado	24	54	51	6,18
Pantano Grande	24	38	34	42,08
Arroio do Meio	23	55	48	21,78
Sobradinho	23	40	38	28,89
Vera Cruz	22	46	43	23,73

Fonte: Nicolas Billig de Giacometti. IBGE (2014).

Dentre as empresas atraídas para Santa Cruz do Sul, destacam-se as 47 empresas cuja sede está em Lajeado. Possuem 54 filiais atuando em Santa Cruz do Sul, evidenciando uma importante integração econômica entre as duas cidades médias da região. Além de atrair empresas cujas sedes estão localizadas na região, essas duas cidades também têm atraído filiais de bancos, empresas de comércio e serviços e de grandes redes estaduais, nacionais e transnacionais, que atuam no ramo da alimentação e lojas de departamento, como Santander, ABN ANRO, Mcdonalds, Subway, Walmart, Lojas Renner, Magazine Luiza, Casas Bahia, Ponto Frio, Lojas Colombo, Benoit, Pompeia, Quero-Quero, TaQui, entre



outras. Instaladas na área central dessas cidades e em Shoppings Centers junto às vias de ligação intrarregional, essas sucursais de empresas forâneas potencializam e ampliam a abrangência territorial da oferta de consumo especializado dessas cidades médias.

Por fim, cabe também destacar a importância da intensidade das ligações econômicas entre as empresas para a análise dos padrões das redes de gestão territorial, bem como para gerar uma dada medida da centralidade urbana no espaço regional. Assim, a intensidade das ligações resulta do somatório das interações entre as empresas-sede e suas filiais, considerando a capacidade de cada município em abrigar empresas-sede locais que se articulam com sucursais externas ao seu território e, ao mesmo tempo, levando em conta a presença de filiais atraídas para o seu território, sendo estas geridas por empresas-sede instaladas fora dos seus limites (IBGE, 2014).

Nesse aspecto, as cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado apresentam, respectivamente, uma intensidade de 1 272 e 1 056 ligações entre empresas, somadas aqui tanto as relações existentes entre as empresas que nelas têm sede e suas filiais externas, quanto as relações estabelecidas com as empresas externas, atraídas por essas cidades, através da atração de suas filiais. Esse expressivo desempenho, além de representar, respectivamente, 21 % e 18 % do total das ligações existentes nos 50 municípios que integram a região, também traduz a forte centralidade que tais cidades médias desempenham na região dos Vales. Centralidade esta que amplia ainda mais quando consideramos cada uma das sub-regiões onde essas cidades desempenham o papel de polo regional. Assim, Santa Cruz do Sul responde por 43,41 % das ligações totais do Vale do Rio Pardo, e Lajeado por 34,29 % do total das ligações do Vale do Taquari.

## Considerações finais

A análise possibilitou verificar a polarização das cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado e sua centralidade na configuração espacial e dinâmica territorial das respectivas FUAs identificadas na região dos Vales do Rio Grande do Sul. A polarização e centralidade regional dessas duas cidades médias são resultantes da sua pujança

econômica e evidenciadas na atração dos fluxos pendulares para trabalho oriundos dessa região, e da dinâmica da gestão empresarial nela existente.

Observa-se, no território regional, incipiente processo de policentrismo, ainda muito condicionado pela frágil divisão territorial do trabalho existente nos setores agroindustrial do tabaco e da produção de carne, com fluxos pendulares, mas também de gestão empresarial muito desiguais no território. Os fluxos mais dinâmicos e intensos têm se concentrado, sobretudo, nas áreas centrais do território regional, onde as FUAs de Lajeado e de Santa Cruz do Sul estão localizadas, reforçando o dinamismo desse segmento espacial da rede urbana regional.

Observou-se que a grande maioria dos deslocamentos pendulares no interior das FUAs origina-se de domicílios localizados em áreas urbanas tendo como destino as cidades de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, evidenciando a importância da acessibilidade e da proximidade espacial para a interação entre essas cidades que integram as FUAs.

Quanto à gestão empresarial do território, os dados mostraram que ambas as cidades apresentam os maiores níveis de intensidade nas ligações econômicas na região, advindas do somatório das relações entre as empresas que essas cidades sediam e as suas filiais, localizadas em municípios externos à região. Estes níveis de intensidade decorrem também das ligações que essas duas cidades promovem pela atração de empresas externas, a partir da instalação de filiais e subsidiárias. A hegemonia econômica que a agroindústria – do tabaco em Santa Cruz do Sul e de frangos e suínos em Lajeado – possui na economia urbana e regional, acrescida de uma crescente e diversificada economia de comércio e serviços, sobretudo na área de alimentação, educação e saúde, revela a centralidade econômica dessas cidades no contexto regional. Os dados sobre assalariamento externo também evidenciam o relevante poder de comando territorial que tais cidades possuem, extravasando a região de influência imediata e alcançando outras regiões vizinhas, no Rio Grande do Sul, e mesmo no Sul do Brasil, no caso de Santa Cruz do Sul, em razão de sua posição na cadeia do tabaco.

As cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado, por sediarem empresas locais e regionais e por atraírem filiais de empresas externas à região, possuem poder de comando e decisão sobre o conjunto da rede

urbana regional e influenciam ativamente a dinâmica de desenvolvimento territorial na escala da Região dos Vales.

Por fim, pensa-se que o uso metodológico e operacional dos conceitos de FUA e rede urbana mostra-se relevante para a compreensão da dinâmica territorial regional. Contudo os resultados ainda parciais desse estudo não permitem compreender, em profundidade, a centralidade das cidades médias na dinâmica regional, a própria dinâmica de desenvolvimento regional e a organização e funcionamento da rede urbana regional. Para tanto, ainda será preciso avançar na análise sobre os demais fluxos que circulam no interior da FUA e da rede urbana regional, como os fluxos de capital, de mercadorias, produtos e informações para melhor analisar e compreender as conexões e interrelações existentes na dinâmica de desenvolvimento territorial na região dos Vales.

## Referências

- BELLET, C.; LLOP, J. M. (2002). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Edita: Ajuntament de Lleida.
- BERRY, B. (1973) *Growth centres in the American Urban System*. Cambridge, MA: Ballinger.
- CATTAN, N. (Org.) (2007). *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. Montrouge, France: John Libbey Eurotext.
- CORREA, R.L. (2017). Cidades médias e rede urbana. In: Spósito, M.E.B. & Silva, W.R.(Org.). *Perspectivas da Urbanização: Reestruturação urbana e das cidades*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, RJ.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil.
- \_\_\_\_\_. (1992). *A rede urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Ática.
- DAVOUDI, S. (2007). Polycentricity: Panacea or pipedream? In: Cattan, N. (Org.) *Cities and networks in Europe*. Montrouge, France: John Libbey Eurotext, p. 65-73.
- \_\_\_\_\_. (2003). Polycentricity in European Spatial Planning: From na Analytical Tool to a Normative Agenda. *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 8, December, p. 979-999.
- <https://doi.org/10.1080/0965431032000146169>

- DEMATTEIS, G. (1991). Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geográfico all'interpretazione delle dinamiche urbane, in C. S. Bertuglia e A. La Bella (ed.), *I Sistemi Urbani*, Franco Angeli, Milão, p. 417-441.
- ESPON (2011). *The Functional Urban Areas Database – ESPON 2013 Database*. Disponível em: <<http://database.espon.eu>> Acesso em: 10/11/2017.
- \_\_\_\_\_. (2004). *ESPON 111. Potentials for polycentric development in Europe. Project report*. August. Disponível em: <[https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1\\_revised-full\\_0.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf)> Acesso em: 10/11/2017.
- FERRÃO, J. (2012). *Regiões Funcionais, Relações urbano-rurais e Política de Coesão Pós-2013*. Lisboa: ICS. Relatório Final. Julho. Disponível em: <[http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes\\_funcionais.pdf](http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes_funcionais.pdf)> Acesso em: 05/03/2018.
- IBGE (2014). *Centros de Gestão do Território*. Rio de Janeiro: FIBGE. RJ. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/redes\\_fluxos/gestao\\_do\\_territorio\\_2014/default.shtm?c=11](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/redes_fluxos/gestao_do_territorio_2014/default.shtm?c=11)> Acesso em: 05/10/2017.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Censo Demográfico do Brasil*. Rio Grande do Sul. 2000 e 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>> Acesso em: 15/03/2018.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro: FIBGE. 2007.
- KARLSSON, C.; OLSSON M. (2006). The identification of functional regions: theory, methods, and applications. *Ann Reg Sci*, n. 40, p.1 – 18. <https://doi.org/10.1007/s00168-005-0019-5>
- LLOP, J.M.; USÓN, E. (Org) (2012). *Ciudades intermedias*. Dimensiones y definiciones. Lleida: Editorial Milenio.
- MOTTA, D.; MATA, D. (2008). Crescimento das cidades médias. *Boletim Regional Urbano*. Brasília: IPEA, n. 1, dez. p. 33-38. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5525>> Acesso em: 10 jul. 2018.
- NEAL, Z.P. (2013). *The Connected City: How Networks are shaping the modern metropolis*. New York; Routledge.

- OLIVEIRA, H.C.M. de; SOARES, B. (2014). Cidade média: apontamentos metodológicos e tipologia. *Revista Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 119-133, dez. <https://bit.ly/39CZfGA>
- PILLET, F.; CAÑIZARES, M. C. E; RUIZ, A.M.; MARTÍNEZ, H.S.; PLAZA, J.T.; SANTOS, J.F. (2010). El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 20 de abril, vol. XIV, n. 321. Disponível em:  
<<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-321.htm>> Acesso em: 20/08/2017.
- SANTOS, M.E.; SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil: sociedade e território no começo do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Record, RJ.
- Secretaria Do Planejamento, Mobilidade E Desenvolvimento Regional (2016). *Cadernos de Regionalização. Perfil da Região Funcional 2*. Disponível: <<http://planejamento.rs.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2018.
- SILVEIRA, R.L.L. et al. (2016). Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo - RS - Brasil. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 184-217, dez. Disponível em:  
<<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8641>>. Acesso em: 29 set. 2018.
- SPÓSITO, M.E.B.; SILVA, W. R da (2017). *Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades*. Rio de Janeiro: Editora Consequência, RJ.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Cidades Médias: espaços em transição*. São Paulo: Editora Expressão Popular, SP.
- SÝKORA, L.; MULÍČEK, O. (2009). The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system. *Urban Research & Practice*, 2: 3, p. 287-307. <https://doi.org/10.1080/17535060903319228>

# La urbanización de los frentes litorales fluviales, marinos y lacustres en Chile (1992-2017)

Rodrigo Hidalgo

Los procesos de producción socioespacial bajo un sistema económico neoliberal en las diversas partes del globo conjugan, principalmente, ideología y naturaleza. Como señala Smith (1984), a través de la histórica acumulación del capital y la expansión del desarrollo económico, lo natural es cada vez más un producto de la interacción socioambiental y, a su vez, de los sistemas de pensamiento capitalistas imperantes en la época actual. Los antecedentes empíricos indican que los procesos de urbanización, bajo la lógica mencionada, intervienen y transforman áreas excepcionales y particulares como sectores marinos, lacustres y fluviales, deseados como espacios de reproducción-acumulación-sobreacumulación.

La producción de espacio se manifiesta como resultado material de las acciones en la transformación de la naturaleza y generación de capital, a partir de las formas de habitar que las sociedades desarrollan sobre la superficie de la Tierra. Ello supone la participación instrumental de lo natural, como medio inicial para cualquier actividad humana destinada a cubrir necesidades de orden primario, así como también otras demandas suntuarias. La vivienda asoma como producto adyacente de estas relaciones contradictorias: lo que para algunos grupos sociales constituye un destino y espacio de ocio, para otros significa la alternativa única de acceder a la casa propia.

La urbanización en las zonas costeras –mares, lagos y ríos– se ha caracterizado por la creciente especulación capitalista sobre el paisaje.

Ha generado la colonización de áreas con alto valor ecológico, la fragmentación del ecosistema a partir del quiebre visual por edificaciones, la banalización del espacio natural, la segregación socioespacial de población vulnerable y la degradación de áreas críticas con patrimonio natural considerable (Ávila García y Luna Sánchez 2013; Villar Lama 2013). Esta expansión capitalista de la urbanización por negocios inmobiliarios es un tema de debate en la literatura científica (Bin y Brown Kruse 2006; Delgado Viñas 2008; Bin et al. 2011; Romero, Jiménez y Villoria 2012; McNamara y Keeler 2013). En estos trabajos, destaca la estimación realizada por Bin y Brown Kruse (2006) sobre el valor de las propiedades costeras. El autor señala que el aumento en el nivel del mar en zonas reconocidas como inundables hacia las próximas décadas degradaría los precios entre 5 y 10 %. Este antecedente revela la fragilidad de las producciones habitacional y de naturaleza, y la centralidad de la condición de sitio que se expondrá más adelante.

En casos como el de Valencia, en España (Gaja i Díaz 2008); y en México, en las zonas de Cancún, la Riviera Maya y Quintana Roo (Jiménez Martínez y Sosa Ferreira 2010; Babinger 2012), la ausencia o fragilidad de la planificación territorial favorecen la construcción de segundas residencias y la especulación inmobiliaria (Griffith 2000; Kahn, Vaughn y Zasloff 2010). Las áreas urbano-costeras constituyen un caso particular, su crecimiento es el principal agente de conurbación y configuración de áreas de influencia. Los atractivos para la inversión en infraestructura abren oportunidades a la oferta habitacional a partir de corredores urbanos, consolidando nuevos nichos territoriales comercializables, naturalizando desarrollos inmobiliarios especializados en ocio y turismo. Estas dinámicas no están ajenas al desencuentro y conflicto entre los agentes sociales y privados que participan, donde el Estado organiza el territorio al mismo tiempo que arbitra en la resolución de contiendas espaciales (Delgado Viñas 2008; Blázquez, Cañada y Murray 2011).

Este breve marco de referencia destaca algunos de los trabajos de expansión inmobiliaria de mayor impacto sobre áreas costeras y zonas lacustres y fluviales, cuyos procesos se agrupan en al menos tres ejes explicativos: 1) la política neoliberal, que ha favorecido la privatización de los recursos y servicios, además de la transformación de la naturaleza en un

bien transable en el mercado; 2) las estructuras de poder y los mecanismos formales e informales que permiten imponer los intereses económicos de las elites empresariales y someter por la vía de la coerción y la cooptación a los actores locales; y 3) el vacío funcional del Estado, que otorgaría un amplio margen para el ascenso y el afianzamiento del sector privado, el cual debilita a los actores locales y sus mecanismos de respuesta legal e institucional en la solución de conflictos (Ávila García y Luna Sánchez 2013; Hidalgo D., Camus, Alvarado et al. 2016).

En esto, el caso chileno presenta un contexto diferente frente a las líneas de trabajo mencionadas. Mientras la ocupación residencial en el pleno borde del mar está focalizada en el mercado del ocio –turismo y segundas residencias–, en las terrazas marinas superiores y cerros que cobijan las distintas bahías del país se erigen cientos de soluciones habitacionales normalizadas o informales (Borsdorf, Hidalgo Datwylery y Elórtogui Francioli 2016). La investigación sobre estos procesos, concentrada particularmente en la conurbación costera de Valparaíso o Antofagasta, por mencionar dos ejemplos, ha permitido levantar una serie de categorías analíticas con postulados como la apropiación del litoral, el confinamiento de la vivienda social hacia sectores de precaria condición urbana, la degradación ambiental en las ciudades marítimas<sup>1</sup> u otras. No se ha impedido la concentración de capital habitacional en ciudades como las mencionadas. Actualmente, con la trágica secuencia de incendios forestales en la principal conurbación litoral chilena, esta precariedad espacial ha quedado expuesta, cuestionando el papel que desempeña la propiedad de la tierra, la vivienda y la planificación territorial.

La investigación geográfica puede abordar la problemática de los condominios sociales desplazados de los bordes lacustres del Villarica (Zunino, Hidalgo Dattwyler y Marquardt Zapata 2011), o de las ciudades fluviales del centro sur del país –Valdivia, Concepción, entre otras– cuya matriz productiva ha sido reestructurada (Borsdorf 2000) y donde el paisaje ribereño es disfrutado por grupos privilegiados. Mientras tanto, en ciudades como Valdivia o Concepción, los pobres ocupan zonas frágiles,

---

<sup>1</sup> Las ciudades marinas en este texto se conciben como aquellas ciudades que por su condición sitio, presentan una línea de costa rocosa o arenosa que es intervenida para actividades de ocio, turismo, primera o segunda residencia. La plataforma continental es modificada para la edificación en altura, aprovechando de esta manera lo que los desarrolladores inmobiliarios llaman “vista” al mar.



inundables y poco atractivas para el asiento definitivo. Como si fuera una condena, la cercanía a los cuerpos de agua termina convirtiéndose en una quimera. La vivienda social, por ejemplo, se expande en terrenos desechados por grandes operaciones habitacionales en ciudades que no necesariamente son zonas metropolitanas (Hidalgo Dattwyler, Alvarado Peterson y Arenas Vásquez 2016; Vergara-Erices y Garín Contreras 2016).

En este artículo se propone aportes acerca de la condición socioespacial de algunas ciudades marinas, fluviales y lacustres de Chile, destacando la producción de viviendas sociales y condominios cerrados y su ineludible relación con la producción de naturaleza por las condiciones de sitio excepcionales de cada una de ellas. Detallar cómo se desenvuelven estos particulares espacios urbanos, sus contradicciones y posibilidades constituye un relevante desafío, pues se reconoce en ellas relaciones frágiles entre la necesidad de generar propiedad y la transformación de aquello que es considerado natural. Se tomarán en cuenta los procesos, patrones de ocupación y expansión urbana, las relaciones espaciales entre los agentes públicos, privados, el Estado y la producción de renta inmobiliaria generada con el desarrollo de viviendas sociales y condominios cerrados en estos espacios. La propuesta se centra en comprender dicha tensión en estas ciudades medias chilenas.

## Conceptos sobre la cuestión socioespacial en las ciudades marinas, lacustres y fluviales

Resulta complejo referirse a lo socioespacial como concepto, cuando el espacio geográfico es producido por la ocupación de los grupos humanos, en constante relación entre el medio natural y social. La condición de sitio, referida a las limitaciones o potencialidades del medio natural para la actividad humana está marcada por constituyentes bióticos y abióticos del sustrato terrestre. Es imposible replicar sus características naturales en realidades urbanas (Dollfus 1983).

El concepto “socioespacial” comprendería las relaciones, procesos y productos generados sobre territorios determinados, a partir de las contradicciones entre los seres humanos y lo natural (Lopes de Souza 2013). Las condiciones socioespaciales de un territorio son consideradas para el

estudio de áreas urbanas consolidadas y sus patrones de habitación, conflicto y expansión (Hidalgo, Alvarado, Arenas et al. 2016). El mencionado concepto podría interpretarse también como la diferenciación de grupos sociales bajo condiciones naturales, históricas o culturales igual de excepcionales en áreas diferentes. En ambos casos, lo socio-espacial se presenta como una caracterización compleja de los procesos de producción espacial asociados a una condición determinada, como es el caso de la naturaleza o lo habitacional.

Un punto para discutir lo aporta la llamada geografía económica relacional, que define a lo socioespacial a partir de relaciones de producción espacialmente localizadas (Elwood, Lawson y Sheppard 2016). Esta idea aborda el vínculo estructura-agentes, las relaciones geométricas entre ellos y la producción de espacio (Zunino lo trata en Chile [2002, 2006]), apuntando también a las formas espaciales resultantes de la interconexión entre economía, política y sociedad (Yeung 2005). Chile ofrece un nicho relevante para estudiar la relación entre los procesos sociales y la producción de lo natural como elemento de valor y renta en las ciudades antes mencionadas (Hidalgo, Alvarado, Arenas, et al. 2016).

Los emplazamientos urbanos frente a litorales marinos, lacustres y fluviales corresponden a áreas con doble faz. Por un lado se produce un emplazamiento histórico de poblaciones que se adaptaron de modo simbiótico al medio natural, produciendo una naturaleza de acogida viable de ser expandida en el tiempo. Por el otro, los agentes inmobiliarios utilizaron dicha producción de naturaleza para generar un valor de renta desde las condiciones de sitio iniciales. Si las ciudades se expandían frente a los cuerpos de agua, podían generar alternativas de negocios inmobiliarios significativos, al mismo tiempo que construían propiedad residencial. La naturaleza, como tal, no es anodina, posee una intensa carga de significados políticos, sociales y económicos que logran verificarse en el estudio de estos emplazamientos urbanos. Evidentemente, marcan una trayectoria socioespacial distinta de ciudades como aquellas mediterráneas, donde se apuesta más por la creación de espacios artificiales semejantes a lagunas, esteros o cascadas, reservados para quienes pueden pagar por estas suntuosas prestaciones (Hidalgo Dattwyler, Alvarado Peterson y Arenas Vásquez 2016).

## La producción del espacio de los litorales fluviales, lacustres y marinos: entre lo inmobiliario y la(s) naturaleza(s)

La expansión inmobiliaria se caracteriza por una serie de procesos en tensión, resultan escasos los territorios donde no confluyan agentes con intereses diversos. El factor que los articula es la propiedad y la patrimonialización de distintas clases sociales, donde el valor y la renta son aspectos centrales (Carlos 2012; Marazzi 2014).

En las últimas décadas hay variadas referencias sobre la producción de espacio. En la literatura anglosajona, el trabajo de Henri Lefebvre propone que esta representa la cadena de hitos materiales que dan forma a un entorno determinado; que asegura la circulación de bienes y la generación de propiedad, y que interviene en la configuración subjetiva de lo cotidiano, donde el entorno de lo material define las formas sociales en el espacio (Lefebvre 2007, 2013). La idea de producción ha sido acogida de forma holística en diversos campos del trabajo en geografía humana y estudios urbanos, principalmente en el reconocimiento de sus agentes, las formas de desarrollo urbano y la contestación social ante procesos de expoliación de las clases más precarizadas. En estos casos, la oferta inmobiliaria destina, como única opción de propiedad, zonas sin servicios no adecuadas para recibir población. Además, las finanzas familiares no resisten las demandas de manutención como nuevos propietarios (Soja 2008; Jaramillo González 2009; Hidalgo, Alvarado y Santana 2016).

La producción residencial es parte de este proceso mayor, donde la expansión de la propiedad es también el crecimiento de las ciudades, la gestión de suelos, la normalización y los instrumentos de planificación territorial, entre otros procesos relacionados. Esto forma parte de la producción diferenciada de espacio, donde lo residencial apunta a aprovechar la aptitud natural de los emplazamientos urbanos y su vinculación con la naturaleza (Aliste y Musset 2014; Tapia Zarricueta 2011; Salazar Burrows y Cox Oettinger 2014; Hidalgo, Camus, Alvarado et al. 2016).

Ahora bien, la naturaleza prístina no está exenta de estos procesos, puesto que en ella se generan las transformaciones que posibilitan la valorización espacial a través de la propiedad-producción de naturaleza (Leff 2004; Swyngedouw 2011). Las zonas urbanas situadas frente a cuerpos de agua constituyen un valor en sí mismas, muchas veces dejan de se

lugares de precariedad ambiental y de contenedores del deshecho de las sociedades de consumo para convertirse en atractivas vetas de inversión inmobiliaria. Dichas áreas también acogen viviendas de interés social y así se constituye una puerta de ingreso a la provechosa gestión espacial de las ciudades. El valor entonces no solo radica en la producción material del espacio –infraestructuras, viviendas y ladrillos– sino también en el valor de uso que ello genera. En la historia de determinadas ciudades intermedias a lo largo de Chile, uno de sus principales vehículos de crecimiento urbano ha sido este último tipo de viviendas, que paulatinamente comienzan a ser parte de un robusto mercado habitacional construido a partir de subsidios del Estado (Hidalgo, de Mattos y Arenas 2009).

Esta naturaleza puede describirse en tres estadios, dos de ellos definidos por Elisée Reclus y otro propuesto recientemente (Hidalgo Dattwyler, Alvarado Peterson y Arenas Vásquez 2016). La primera naturaleza es la prístina, intocada, que recibe a la población originaria y representa el contacto inicial entre naturaleza y sociedad. Las ciudades fluviales, por ejemplo, señalan una situación originaria de proximidad a los recursos de subsistencia, la defensa territorial o el pivote en relaciones de mayor escala, como es el caso de Valdivia.

En la fase posterior la segunda naturaleza se presenta en la intervención del medio natural como posibilidad para optimizar los asentamientos, ello permite la existencia de la propiedad y el desarrollo de actividades más complejas. Las ciudades de frente marino, como Arica y la conurbación Coquimbo-La Serena, representan este aprovechamiento en la posición costera, pues se convierten no solo en focos de inversión en transportes u ocio, sino también en posiciones estratégicas para la producción residencial. El uso de zonas altas, mayoritariamente para viviendas de interés social, muestra cómo la ocupación longitudinal del borde costero constituye sólo una de las dimensiones de esta segunda naturaleza. La línea de costa y los espacios adyacentes evidencian mayor valor para la industria turística. Al mismo tiempo, la ocupación portuaria define otras especializaciones, que también intervienen la naturaleza y que no están exentas de las vulnerabilidades siconaturales (riesgos) propias del litoral marino chileno (Ortiz Véliz, Castro Correa y Escolano Utrilla 2002; Hidalgo, de Mattos y Arenas 2009).

También en las ciudades lacustres la ocupación y desarrollo urbano transitan por la relación entre el cuerpo de agua y lo residencial, e incorporan como espacios de valor y renta a lagunas o humedales interiores, como testigos en la primacía de *lo verde*, paradigma de lo que puede tipificarse como sostenible. Asentamientos densos como Puerto Varas, o menores como Llanquihue, muestran disimilitudes en la valorización de lo natural como factor clave en la reproducción de las inversiones en la producción habitacional. En estos casos gravita la idea de lo *sustentable* (Heynen, Kaika y Swyngedouw 2006; Rodríguez 2010; Valiente y Schwetzer 2016). Este artículo se ocupará preferentemente de la segunda naturaleza, sin excluir casos emergentes o recientes que involucren a una tercera naturaleza.

Se ha definido la tercera naturaleza como la inventada. Se relaciona con los procesos tecnológicos que, junto con la capacidad de modelación urbana del capital inmobiliario, han generado espacios idílicos en localizaciones sin aptitud alguna para ello, como es el caso de las *crystal lagoons*, ya edificadas o en proyecto, tanto en Chile como en el resto del mundo (Hidalgo D., Camus, Paulsen E. et al. 2016).

Considerando estos postulados, se proponen tres hipótesis que podrían guiar las interpretaciones de las relaciones siconaturales y de producción del espacio en los frentes litorales, marinos, fluviales y lacustres en el caso chileno, pero con ciertas correspondencias en América Latina, a saber:

- a) La producción habitacional genera aptitudes objetivas para maximizar el valor y la renta en ciudades marinas, fluviales y lacustres, al mismo tiempo que sus productos, vivienda social o condominios cerrados, modifican las condiciones socioespaciales de estos emplazamientos.
- b) La expansión urbana y concentración espacial asociada a la producción habitacional y de naturaleza deja en evidencia la preponderancia de los agentes inmobiliarios y del Estado, cuestionando la cobertura y factibilidad que los instrumentos de planificación territorial pretenden establecer sobre las transformaciones territoriales de las ciudades señaladas.
- c) El financiamiento de operaciones inmobiliarias, las formas de producción habitacional y de naturaleza, además de las condiciones

socioespaciales presentes en las ciudades marinas, fluviales y lacustres permiten reconocer patrones de crecimiento presentes en las relaciones de generación de renta y valor.

## Panorama y dinámicas de las ciudades medias fluviales, marinas y lacustres de Chile: naturaleza, urbanización y expansión socioespacial (1973-2017)

En el transcurso del siglo XX se han producido cambios considerables en los centros urbanos medios y pequeños en zonas fluviales, marinas y lacustres en Chile. Las transformaciones a nivel global, en términos de infraestructura (sobre todo digital) e intensificación de las relaciones comerciales, han generado cambios significativos en las áreas urbanas del país (Hidalgo, de Mattos y Arenas 2009). Esto ha acelerado los procesos de metropolización y de urbanización de asentamientos, tanto medios como pequeños en zonas fluviales, marinas y lacustres. Como señalan Rodríguez, González y Ojeda (2009, 75):

la población de todos los rango-tamaño de ciudad se incrementó durante la segunda mitad del siglo XX, y junto con ello, en casi todos los rango-tamaño aumentó el número de ciudades. La excepción a esto último es el rango superior –ciudades de un millón o más de habitantes– por cuanto durante el período analizado solo Santiago supera ese umbral. Mientras la población total se multiplicó por 2,5, la población urbana lo hizo por 3,6; la de ciudades de 20 000 o más habitantes lo hizo por 4,2 y la cantidad de ciudades lo hizo por 2,8. Así, durante el período de referencia se experimentó simultáneamente una densificación de la red urbana, que a principios del siglo XXI ya contaba con casi 70 centros (ciudades de 20 000 o más habitantes).

Las ciudades de rango superior, es decir, de 20 000 o más habitantes, son las que más importancia han adquirido durante la segunda mitad del siglo XX. Para el caso de los centros urbanos medios y menores, la situación va cambiando gradualmente. Estas localidades, que tienen entre 2000 y 19 999 habitantes, mantenían en 2002 la misma magnitud en el sistema urbano del país que en el año 1952. Durante este período,

su trayectoria “ha estado marcada por las oscilaciones, en gran medida por la dinámica de entrada y salida de ciudades a ambos segmentos del sistema urbano” (Rodríguez, González y Ojeda 2009, 75).

La estructura del sistema urbano de Chile ha estado caracterizada por la existencia de entidades dinámicas –en términos de la oferta de servicios y oportunidades– que reciben constantemente población, mientras que otras continúan como centros que mantienen sus dinámicas urbanas y demográficas estables o pierden población. A pesar de ello, los centros urbanos medianos son los que adquieren mayor importancia en los últimos años. Esto representa un desafío para los gobiernos regionales donde estas ciudades se encuentran, pero también una oportunidad para orientar el desarrollo hacia modelos más sustentables y territorialmente más integrados socioespacialmente (Olave Farias 2005).

Inicialmente, las ciudades medias se han estructurado en torno a dos jerarquías: mayores y menores. La primera con un rango de población entre las 100 y 500 mil personas; la segunda entre los 50 y 100 mil habitantes. A esto se suman otras variables, como las funciones espaciales de la ciudad con respecto a su integración en el sistema de ciudades en diferentes escalas. En tercer lugar, se puede agregar la disponibilidad de servicios y si se enfrenta problemáticas similares a las grandes urbes, entre otros (Maturana y Rojas 2015). Los centros pequeños presentan rangos de población entre 20 y 50 mil personas. La constitución de estas entidades se debe a los diferentes procesos urbanos, demográficos, migratorios, etc., que se han desarrollado en el país en los últimos años.

Hemos dividido el país en tres grandes macrozonas para describir sus asentamientos urbanos. La zona norte de Chile ha tenido una trayectoria histórica asociada a la explotación de recursos primarios tales como el salitre, el cobre, el litio y también de recursos marinos, por medio de la pesca artesanal e industrial. Tales actividades han dinamizado la concentración de población y la urbanización. Antofagasta es y ha sido un importante centro de producción pesquera y minera. Bajo la lógica de la extracción histórica de minerales, se conformaron economías de enclave que, a su vez, generaron la formación de pequeños centros poblados.

La zona centro del país ha sido uno de los puntos históricos de localización de servicios, trabajo, desarrollo inmobiliario y oportunidades, lo cual ha generado un movimiento incesante de personas desde la década

de los cuarenta en adelante. En este sentido, la Región Metropolitana de Santiago de Chile se convierte en un fuerte polo receptor de población hasta el día de hoy. Le sigue la región de Valparaíso, particularmente las ciudades de Viña del Mar y Valparaíso.

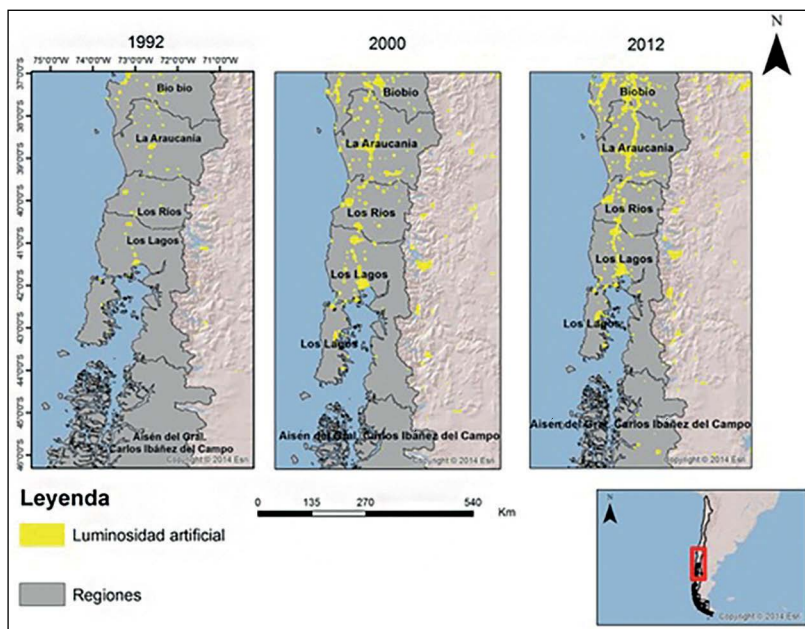
La zona sur del país ha tenido dinámicas que han comenzado a conformar nuevos sectores de desarrollo urbano y demográfico. En esto han incidido variables relacionadas con su condición de sitio, es decir, la existencia de lagos y ríos, sectores de montaña con un valor de paisaje, parques naturales, entre otras. Esto ha detonado procesos de migración por amenidad o estilo de vida, es decir, personas que buscan cambiar sus estilos de vida desde un ámbito metropolitano o urbano a una vida relacionada con lo rural en sitios como los descritos anteriormente (Zunino, Espinoza Arévalo y Vallejos-Romero 2016).

Las formas y estructuras resultantes de procesos como los descritos no son exclusivas de las principales metrópolis en Chile (Azócar et al. 2008; Garín Contreras, Salvo Garrido y Bravo Araneda 2009). En el país, las ciudades lacustres, marinas y fluviales tienen características excepcionales, tanto por su condición de sitio como por sus vocaciones espaciales, no siempre definidas por su proximidad o lejanía respecto a los frentes de agua. Se ha revisado el tema de efectos espaciales, que se asocia a las transformaciones en las distintas capas de los entornos urbanos: viviendas, infraestructura, equipamiento y naturaleza transformada. Un aspecto que revela el crecimiento de la infraestructura tiene que ver con la luminosidad artificial, la cual permite delinear la magnitud de los procesos de urbanización. En la figura 3.1 se muestra este elemento.

Los estudios sobre la producción residencial y sobre sus efectos socioespaciales abordan cómo la especulación inmobiliaria, vinculada a los usos de ocio y turismo, presiona la conservación del valor paisajístico de ciertas regiones (Ávila García y Luna Sánchez 2013; Villar Lama 2013). Esto desencadena efectos sobre la exposición y vulnerabilidad ante riesgos naturales (Cartes 2012) para la población que habita en áreas volcánicas o de influencia acuática, por ejemplo. Las particularidades de las áreas urbanas en el litoral inciden en la producción de corredores urbanos destinados a viviendas subsidiadas, con los que se abren nuevos nichos de renta inmobiliaria (Zunino e Hidalgo



Figura 3.1. Luminosidad artificial en la zona sur del país (1992-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes satelitales.

Dattwyler 2011; Pino y Hormazábal 2016; Hidalgo, Alvarado, Arenas et al. 2016). La diversificación de subsidios hacia sectores medios y vulnerables bajo la etiqueta de integración social y territorial impulsa la producción residencial en ciudades como Arica, en la región de Arica y Parinacota, Puerto Varas en la región de Los Lagos, Villarrica y Pucón en la región de La Araucanía, y Valdivia en la región de Los Ríos (Zunino, Espinoza Arévalo y Vallejos-Romero 2016), a las que se suma la conurbación Coquimbo-La Serena, en la región de Coquimbo (Daher Hechem 2016; Orellana Mc Bride, Díaz Zamora y Fierro Page 2016). La producción residencial es definida por los emplazamientos fluviales, marinos o lacustres y altera zonas naturales por la generación de infraestructura para el acceso y transporte público urbano (tabla 3.1).

Tabla 3.1. Ciudades marinas, lacustres y fluviales: condiciones de sitio y su producción de espacio

Ciudades	Condiciones de sitio	Producción de espacio
Marina	Paisaje de montaña Paisaje marino Playas Actividades recreativas y de ocio	Edificación en altura Condominios Producción de tercera naturaleza Explotación de bordes de mar por paisaje asociado a renta monopólica Captación de plusvalías sobre bienes comunes
Lacustre	Lagos Montañas Amenidades de naturaleza Actividades recreativas y de ocio	Viviendas de baja altura Condominios de baja densidad Explotación de bordes de lagos por paisaje asociado a renta monopólica Captación de plusvalías sobre bienes comunes Terrenos de relleno en los bordes lacustres
Fluvial	Ríos Montaña Paisajes relacionados con bosques, vegetación esclerófila Amenidades de naturaleza Actividades recreativas y de ocio	Edificación en altura Condominios de media densidad Terrenos de relleno en bordes de ríos Limitaciones de uso de riberas por zonas de inundación

Estas clasificaciones se basan en el sentido que establece Lefebvre ([1974] 2013, 130), de la ciudad como el conjunto “creado, modelado y ocupado por actividades sociales en el curso de un tiempo histórico”, y a la producción como el conjunto de acciones que transforman materialmente a lo natural y a lo social en objetos. La producción residencial puede sintetizarse en al menos tres tipos: vivienda subsidiada, que genera urbanización más allá de la ciudad como objeto; de entorno, vinculada a la valorización y aseguramiento en el tiempo del valor de las viviendas; y de naturaleza, asociada a la transformación de entornos sin vocación residencial, como es el caso de laderas de cerro, humedales, suelo desnudo, entre otros (Hidalgo Dattwyler, Alvarado Peterson y Santana Rivas 2017).

A pesar de que la Política Nacional de Desarrollo Urbano vigente desde 2014 atiende diversas cuestiones en materia de sostenibilidad y calidad de vida, su alcance en la producción de vivienda señalada es aún

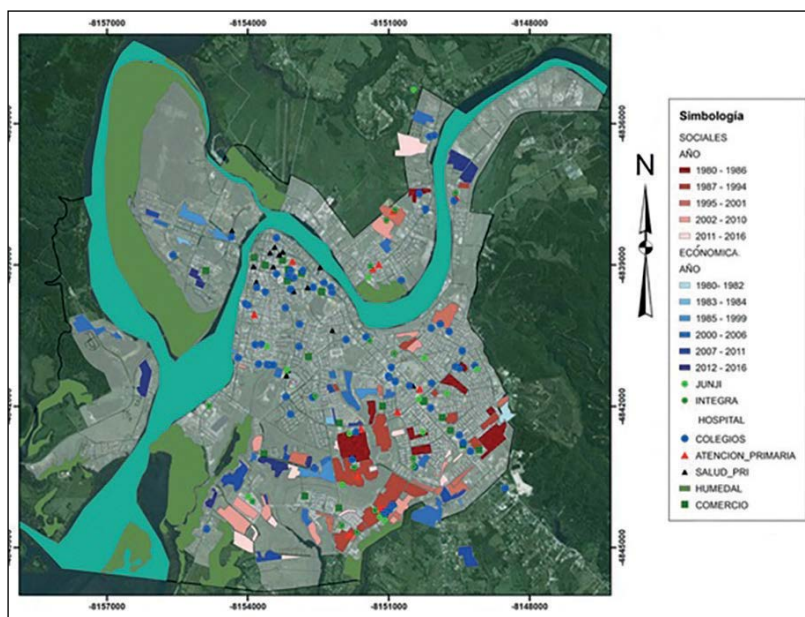
desconocido. El enfoque sostenible de este tipo de políticas públicas data de 2005, con las redes de protección social que implican un sistema de aseguramiento en el acceso a servicios mínimos: educación, salud y vivienda (Galasso 2011; Acosta y Ramírez J. 2004). De este modo, la sostenibilidad urbana no tiene que ver solamente con áreas verdes y espacios de ocio, sino con la articulación entre la urbanización y los entornos habitacionales que favorezca la integración social y territorial como por ejemplo el Decreto Supremo 19 de 2016, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que fomenta la integración social y territorial.

La investigación sobre condiciones de sitio únicas e irrepetibles, como las de las ciudades señaladas, constituye una novedad tanto para la academia como para las políticas públicas. En este trabajo se intenta describir las tensiones de la producción residencial en cuanto a vivienda, entorno y naturaleza en el marco de políticas de subsidio a la adquisición, mejoramiento y ampliación de viviendas. Se consideran sus efectos en ciudades fluviales, marinas y lacustres donde la sostenibilidad de los programas subsidiarios entra en contradicción con la efectiva provisión de servicios sociales mínimos (como transporte público urbano, salud, educación y, por cierto, vivienda) (Burgos et al. 2011; Rotarou y Sakelleriou 2017).

A partir del panorama expuesto es posible evidenciar que las ciudades medias en Chile han comenzado a tener un protagonismo y se prevé que en el futuro su importancia será mayor. Las ciudades medias que se analizaron en el norte, centro y sur del país se ubican en entornos marinos, fluviales y lacustres particulares y presentan condiciones de sitio importantes para desarrollar proyectos inmobiliarios. Además, no han sido objeto de publicaciones científicas. Destaca un registro sobre Puerto Varas en la base de datos de Scopus (Vergara-Erices, Rozas y Zunino 2013). En el caso de Arica, se han realizado estudios migratorios o etnográficos, sin cubrir el tema de la producción de espacio residencial ni de naturaleza. Distinto es el caso de la conurbación Coquimbo-La Serena, sobre la cual se han desarrollado tres artículos que figuran en esta misma base de datos (Daher Hechem 2016; Escolano Ultrilla y Ortiz Véliz 2004).

Con base en el contexto de las ciudades medias a nivel nacional, Arica y la conurbación Coquimbo-La Serena serán consideradas como

Figura 3.2. Valdivia: viviendas sociales y económicas, equipamiento, servicios y humedales



Fuente: Registros municipales.

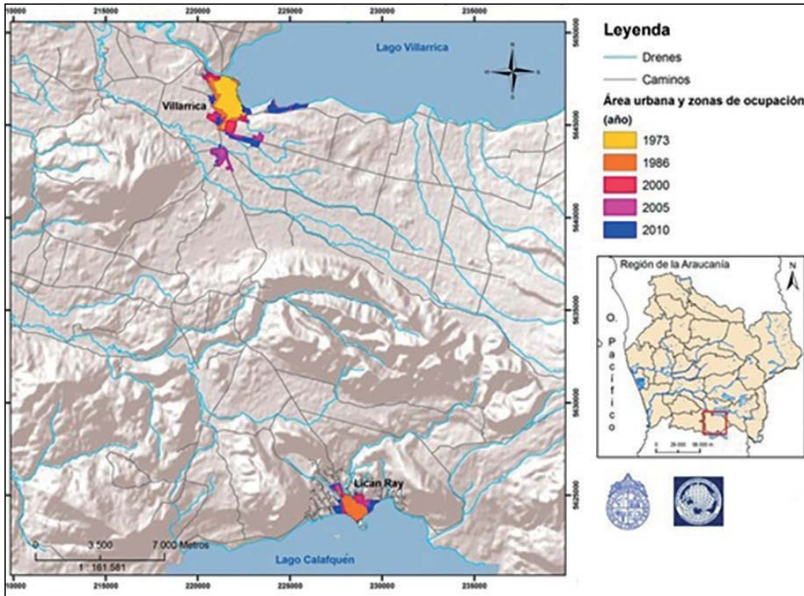
áreas de influencia marina que no están ajenas a los procesos de turistificación y segunda residencia durante los últimos decenios. La proyección longitudinal respecto al frente oceánico influye en la expansión residencial en la zona. La población urbana en la región de Arica y Parinacota alcanzó un estimado de 231 440 habitantes en 2017. Arica acoge a más del 90 % de la población total de la región. Situación similar acontece con Coquimbo-La Serena que suman 467 274 habitantes estimados para el mencionado año.<sup>2</sup>

Como ciudad fluvial se incluye a Valdivia,<sup>3</sup> donde una expansión urbana hacia el norte y sur de la región interior del río Calle-Calle, interviene en la condición de sitio natural de la zona. Gran parte de la

<sup>2</sup> Estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas disponibles en la web <http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales> (3 de julio de 2017).

<sup>3</sup> En julio de 2017, se encontró cuatro referencias en Scopus sobre Valdivia, en materias relativas a la sustentabilidad y la planificación posterremoto de 1960.

Figura 3.3. Evolución de las zonas de ocupación humana en la comuna de Villarrica (1973-2010)



Fuente: Elaboración con base en imágenes satelitales Landsat (1973, 1986, 2000, 2005, 2010) e Ikonos (2010).

población se asienta en suelos que anteriormente fueron humedales y que componen el sistema de aguas superficiales. El borde ribereño se asigna para servicios en general y viviendas de mayor valor (figura 3.2) (Borsdorf 2000). Esta comuna concentra una población estimada de 171 527 habitantes para 2017.

Finalmente, se seleccionaron ciudades lacustres asentadas en las playas del lago Villarrica y Llanquihue,<sup>4</sup> concretamente Villarrica y Puerto Varas. Estas tienen volúmenes disímiles de población: la primera un estimado de 18 191 habitantes, mientras que la segunda alcanza 41 617. Esta diferencia se explica por el interés territorial que suscita Puerto Varas en la zona y su cercanía a Puerto Montt, por ejemplo (Rovira Pinto 2009). La ciudad de Villarrica ha tenido un crecimiento equilibrado desde 1973 en adelante. Luego de 2010 comienza a aparecer una ocupación en las áreas cercanas al lago (figura 3.3).

<sup>4</sup> Sin coincidencias en Web of Science ni en Scopus para las materias vinculadas.

En cuanto a Llanquihue, su aptitud turística se demuestra con la alta presencia de visitantes. En enero y febrero de 2017 se registraron 94 063 pernoctaciones. Esta cifra contiene los datos de las dos ciudades indicadas, Villarica y Puerto Varas, más Puerto Octay y Frutillar.<sup>5</sup>

## Consideraciones finales sobre las tensiones en ciudades marinas, fluviales y lacustres en Chile

En los últimos 20 años, las ciudades medias han comenzado a tener un crecimiento poblacional y de vivienda considerable. Esto ha detonado una serie de nuevos procesos en urbes que antes habían tenido una dinámica equilibrada. Esto significa oportunidades importantes para la planificación urbana y territorial de las futuras ciudades medias en Chile. En términos de sus transformaciones socioespaciales, la producción de naturaleza asociada a condiciones de sitio es la manera en que el desarrollo inmobiliario actúa en estas ciudades. Esto implica que parte importante de su crecimiento se encuentra relacionado con los imaginarios urbanos de quienes desean migrar por amenidad, naturaleza o estilos de vida. En este sentido, las ciudades marinas, fluviales y lacustres han comenzado a ser un nicho de renta para los proyectos inmobiliarios que buscan integrar vivienda, naturaleza y amenidades de todo tipo. Estas transformaciones socioespaciales también han involucrado nueva infraestructura, equipamiento, servicios y comercio asociado.

Estas ciudades se han convertido en nichos de renta para la producción de naturaleza y reproducción del capital a partir de sus condiciones de sitio, es decir, frentes litorales con vista al mar, cuerpos de agua con paisajes representados constantemente en el *marketing urbano* –la montaña una imagen recurrente– y ríos que ofrecen una serie de actividades y un paisaje particular del que disfrutaban las viviendas cercanas.

En suma, es necesario investigar las condiciones socioespaciales en estas ciudades, puesto que hay escasa reflexión sobre su producción

---

<sup>5</sup> Encuesta Mensual de Alojamiento Turístico (EMAT) del Instituto Nacional de Estadísticas. Ediciones N.º 42 y 43 de 2017. Disponibles en la web [www.ineloslagos.cl/contenido.aspx?id\\_contenido=77](http://www.ineloslagos.cl/contenido.aspx?id_contenido=77) (3 de julio de 2017).

residencial y sobre la producción de naturaleza. Se debe considerar que lo natural es un factor ineludible para las formas de ocupación, la gestión de negocios inmobiliarios y la expansión urbana de este tipo de ciudades.

## Referencias

- Acosta, Olga Lucía, y Juan Carlos Ramírez J. 2004. *Las redes de protección social: modelo incompleto*. Santiago de Chile: BID / CEPAL.
- Aliste, Enrique, y Alain Musset. 2014. "Pensar los territorios del desarrollo: sustentabilidad y acción pública en nombre de una ciudad imaginaria. Concepción (Chile), 1950-2010". *EURE* 40 (120): 91-110. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000200005>
- Ávila García, Patricia, y Eduardo Luna Sánchez. 2013. "Del ecologismo de los ricos al ecologismo de los pobres". *Revista Mexicana de Sociología* 75 (1): 63-89. <https://bit.ly/3f97zPC>
- Azócar, Gerardo, Cristián Henríquez, Claudia Valenzuela y Hugo Romero. 2008. "Tendencias sociodemográficas y segregación socioespacial en Los Ángeles, Chile". *Revista de Geografía Norte Grande*, 41: 103-128. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022008000300006>
- Babinger, Frank. 2012. "El turismo ante el reto de peligros naturales recurrentes: una visión desde Cancún". *Investigaciones Geográficas* (Boletín del Instituto de Geografía UNAM), 78: 75-88
- Bin, Okmyung, y Jamie Brown Kruse. 2006. "Real Estate Market Response to Coastal Flood Hazards". *Natural Hazards Review* 7 (4): 137-144. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1527-6988\(2006\)7:4\(137\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1527-6988(2006)7:4(137))
- Bin, Okmyung, Ben Poulter, Christopher F. Dumas y John C. Whitehead. 2011. "Measuring the impact of sea-level rise on coastal real estate: A hedonic property model approach". *Journal of Regional Science* 51 (4): 751-767. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2010.00706.x>
- Blázquez, Macià, Ernest Cañada e Ivan Murray. 2011. "Búnker playa-sol. Conflictos derivados de la construcción de enclaves de capital transnacional turístico español en el Caribe y Centroamérica". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XV (368). <https://bit.ly/2P9rUcO>

- Borsdorf, Axel. 2000. "El desarrollo urbano de Valdivia: estudio de caso en una ciudad mediana". *Espacio y Desarrollo*, 12: 45-81.  
<https://bit.ly/3ff2qW2>
- Borsdorf, Axel, Rodrigo Hidalgo Datwylery y Sergio Elórtegui Francioli. 2016. "Real estate interest conservation goals - The implantation of second-homes in the dunes of the Chilean coastal cordillera, Región de Valparaíso". *Eco.Mont* 8 (2): 13-21.  
<https://doi.org/10.1553/eco.mont-8-2s13>
- Burgos, Soledad, Rosalina Jorge Koifman, Rosa Montaña Espinoza y Jorge Atria Curi. 2011. "Tipologías residenciales en comunidades chilenas en condiciones de precariedad habitacional". *Revista Panamericana de Salud Pública* 29 (3): 32-40. <https://bit.ly/30dkhbT>
- Carlos, Ana Fari Alessandri. 2012. "Crisis y superación en el ámbito de la Geografía crítica: construyendo la metageografía". *Revista de Geografía Norte Grande*, 51: 5-19.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-34022012000100001>
- Cartes, Ivan. 2012. "Territory and evolution of the urban landscape post-disaster". *Revista 180* 30 (30): 10-15. <https://bit.ly/307MFfo>
- Daher Hechem, Antonio. 2016. "Metropolización en la región de mayor crecimiento de Chile, Coquimbo". *Revista AUS*, 19: 45-50.  
<https://bit.ly/3gb4dgl>
- Delgado Viñas, Carmen. 2008. "Urbanización sin fronteras. El acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos". *BAGE: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47: 271-310. <https://bit.ly/2P6iWNz>
- Dollfus, Olivier. 1983. *El espacio geográfico*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Elwood, Sarah, Victoria Lawson y Eric Sheppard. 2016. "Geographical relational poverty studies". *Progress in Human Geography* 41 (6): 745-765. <https://doi.org/10.1177/0309132516659706>
- Escolano Ultrilla, Severino, y Jorge Ortiz Véliz. 2004. "Cambios en la configuración urbana y "sintaxis del espacio" en ciudades intermedias: el caso de La Serena (Chile)". *Estudios Geográficos* 65 (255): 297-320. <https://doi.org/10.3989/egeogr.2004.i255.186>
- Gaja i Díaz, Fernando. 2008. "El 'tsunami urbanizador' en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XII (270). <https://bit.ly/3gdLQaj>



- Galasso, Emanuela. 2011. "Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario". *Estudios de Economía* 38 (1): 101-127. <https://doi.org/10.4067/S0718-52862011000100005>.
- Garín Contreras, Alan, Sonia Salvo Garrido y Gonzalo Bravo Araneda. 2009. "Segregación residencial y políticas de vivienda en Temuco: 1992-2002". *Revista de Geografía Norte Grande*, 44: 113-128. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022009000300006>.
- Griffith, David. 2000. "Social Capital And Economic Apartheid Along The Coasts Of The Americas". *Urban Antropology* 29 (3) 255-284. <https://bit.ly/39FLZRK>
- Heynen, Nick, Maria Kaika y Erik Swyngedouw, eds. 2006. *In the Nature of Cities. Urban political ecology and the politics of urban metabolism*. Londres: Routledge.
- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo, Voltaire Alvarado Peterson y Federico Arenas Vásquez. 2016. "¿Aquí está la llave de su casa! La utopía de la propiedad en la vivienda social en Santiago de Chile". Ponencia presentada en el XIV Coloquio Internacional de Geocrítica "*Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*", Universitat de Barcelona, Barcelona. <https://bit.ly/2QAgFuU>
- Hidalgo, Rodrigo, Voltaire Alvarado y Daniel Santana. 2016. "Los expulsados de la metrópoli: expolio y esquilmo en la locación de la vivienda social en la ciudad neoliberal. Una perspectiva de Santiago y Valparaíso". *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 20: 41-55. <https://bit.ly/2BFWO9E>
- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo, Voltaire Alvarado Peterson y Daniel Santana Rivas. 2017. "La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?" *Cadernos Metrópole* 19 (39): 513-535. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3907>
- Hidalgo, Rodrigo, Carlos A. de Mattos y Federico Arenas, eds. 2009. *Chile: del país urbano al país metropolitano*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Hidalgo, Rodrigo, Voltaire Alvarado, Federico Arenas, Alejandro Salazar y Pascal Volker. 2016. "La comunidad disidente: reacción, métodos y conflictividad socio-espacial en el borde costero de la región de Valparaíso". *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno* 10 (30): 31-56. <https://bit.ly/3ggHIXe>
- Hidalgo, Rodrigo, Pablo Camus, Voltaire Alvarado, Alex Paulsen y Jorge Olea. 2016. "Aguas de ficción a la carta: la producción de naturaleza como nicho de renta. Bienes comunes y espacio urbano exclusivo en torno a las *crystal lagoons*". En *Expresión territorial de la fragmentación y segregación*, editado por Concepción Alvarado Rosas, Ricardo Gómez Maturano y Rodrigo Hidalgo Dattwyler, 13-30. Cuernavaca: Praxis Digital.
- Hidalgo D., Rodrigo, Pablo Camus, Alex Paulsen E., Jorge Olea P. y Voltaire Alvarado. 2016. "Extractivismo inmobiliario, expropiación de los bienes comunes y esquilmación del medio natural. El borde costero en la macrozona central de Chile en las postrimerías del neoliberalismo". En *Die Welt verstehen - eine geographische Herausforderung*, editado por Innsbrucker Geographische Studien, 251-270. Innsbruck: Innsbrucker Geographische Studien.
- Jaramillo González, Samuel. 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús, y Ana Pricila Sosa Ferreira. 2010. "El turismo de segundas residencias en Cancún y la Riviera Maya: una visión panorámica de su evolución al inicio del milenio". En *Las segundas residencias en México: un balance*, coordinado por Daniel Hiernaux-Nicolás, 37-98. México D.F.: Plaza y Valdés / Universidad Autónoma del Estado de México / Universidad del Caribe.
- Kahn, Matthew, Ryan Vaughn y Jonathan Zasloff. 2010. "The housing market effects of discrete land use regulations: Evidence from the California coastal boundary zone". *Journal of Housing Economics* 19 (4): 269-279. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2010.09.001>
- Lefebvre, Henri. 2007. *Rhythmanalysis. Space, Time and Everyday Life*. Londres: Continuum.
- 2013. *El pensamiento marxista y la ciudad*. México D.F.: Ediciones Coyoacán.
- [1974] 2013. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

- Leff, Enrique. 2004. *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México D.F.: Siglo XXI.
- Lopes de Souza, Marcelo. 2013. *Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Marazzi, Christian. 2014. *Capital y lenguaje. Hacia el gobierno de las finanzas*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.
- Maturana, Francisco, y Andrés Rojas R., eds. 2015. *Ciudades intermedias en Chile: Territorios olvidados*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- McNamara, Dylan E., y Andrew Keeler. 2013. "A coupled physical and economic model of the response of coastal real estate to climate risk". *Nature Climate Change* 3 (6): 559-562.  
<https://doi.org/10.1038/nclimate1826>
- Olave Farias, Didima. 2005. "El sistema urbano de Chile Central. Desafíos sociales y medio ambientales". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* IX (194).  
<https://bit.ly/39EBcHe>
- Orellana Mc Bride, Alejandro Guillermo, María Macarena Díaz Zamora y María Teresa Fierro Page. 2016. "De ciudad mediterránea a metrópolis costera, el caso de Gran La Serena". *Revista Urbano* 19 (33): 30-43. <https://bit.ly/3f9bHyP>
- Ortiz Véliz, Jorge, Carmen Castro Correa y Severino Escolano Utrilla. 2002. "Procesos de reestructuración urbana y niveles de vulnerabilidad a amenazas naturales en una ciudad de tamaño medio: La Serena, Chile". *Investigaciones Geográficas-Chile*, 36: 17-41.  
<https://bit.ly/30aT1dW>
- Pino, Andrea, y Nina Hormazábal. 2016. "Informal settlements: Re-interpreting rural imaginery in urban areas: The case of Valparaiso's ravines". *Habitat International*, 53: 534-545.  
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.12.014>
- Rodríguez, Jorge, Daniela González y Miguel Ojeda. 2009. "Evolución del sistema de ciudades de Chile durante la segunda mitad del siglo XX y de sus flujos de migración en los últimos censos: ¿continuidad o cambio?". En *Chile: del país urbano al país metropolitano*, editado por Rodrigo Hidalgo, Carlos A. de Mattos y Federico Arenas, 73-88. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Rodríguez, Laura. 2010. “Contradicciones y enmiendas en los paradigmas geográficos, perspectivas críticas en el discurso académico acerca de la sustentabilidad y el ordenamiento del territorio”. En *Discursos y culturas. Miradas a Latinoamérica desde la transdisciplinariedad*, editado por Giovanna Iubini Vidal e Iván Oliva Figueroa, 69-81. Valdivia: Ediciones de la Universidad Austral de Chile.
- Romero, Juan, Fernando Jiménez y Manuel Villoria. 2012. “(Un) Sustainable Territories: Causes of the Speculative Bubble in Spain (1996-2010) and its Territorial, Environmental, and Sociopolitical Consequences”. *Environment and Planning C: Government and Policy* 30 (3): 467-486. <https://doi.org/10.1068/c11193r>
- Rotarou, Elena, y Dikaios Sakelleriou. 2017. “Neoliberal reforms in health systems and the construction of long-lasting inequalities in health care: A case study from Chile”. *Health Policy* 121 (5): 495-503. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2017.03.005>
- Rovira Pinto, Adriano. 2009. “La construcción de una metrópoli regional: el caso de Puerto Montt, centro urbano intermedio del sur de Chile”. En *Chile: del país urbano al país metropolitano*, editado por Rodrigo Hidalgo, Carlos A. de Mattos y Federico Arenas, 415-424. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Salazar Burrows, Alejandro, y Tomás Cox Oettinger. 2014. “Accesibilidad y valor de suelo como criterios para una localización racional de vivienda social rural en las comunas de San Bernardo y Calera de Tango”. *Revista INVI* 29 (80): 53-81. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582014000100003>
- Smith, Neil. 1984. *Uneven Development. Nature, Sapital, and the Production of Space*. Atenas: University of Georgia Press.
- Soja, Edward W. 2008. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Swyngedouw, Erik. 2011. “¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada”. *Urban*, 1: 41-66. <https://bit.ly/3gf3Tgk>

- Tapia Zarricueta, Ricardo. 2011. "Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002". *Revista INVI* 26 (73): 105-131.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-83582011000300004>
- Valiente, Silvia, y Alejandro Schwetzer. 2016. "Valorización de la naturaleza y el territorio. Opciones teóricas-metodológicas para pensar otras territorialidades posibles". *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 19: 47-62. <https://bit.ly/3g6IwxP>
- Vergara-Erices, Luis, y Alan Garín Contreras. 2016. "Vivienda social y segregación socioespacial en una ciudad pequeña: el caso de Angol, Chile". *Polis. Revista Latinoamericana* 14 (44): 1-25.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-65682016000200021>
- Vergara-Erices, Luis, Marios Rozas y Hugo Zunino. 2013. "Los imaginarios urbanos y la arquitectura de Puerto Varas. Encrucijada entre lo local y lo global". *Revista AUS Arquitectura, Urbanismo, Sustentabilidad* 14: 19-22. <https://doi.org/10.4206/aus.2013.n14-05>.
- Villar Lama, Arsenio. 2013. "La mercantilización del paisaje litoral del mediterráneo andaluz: El caso paradigmático de la Costa del Sol y los campos de golf". *Revista de Estudios Regionales*, 96: 215-242.  
<https://bit.ly/3gcG0pJ>
- Yeung, Henri Wai-Chung. 2005. "Rethinking relational economic geography". *Transactions of the British Institute of Geographers* 30 (1): 37-51.
- Zunino, Hugo Marcelo. 2002. "Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad". *EURE Revista de Estudios Urbano Regionales* 28 (84): 103-116.  
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008400006>
- 2006. "Power Relations in Urban Decision-making: Neo-liberalism, 'Techno-politicians' and Authoritarian Redevelopment in Santiago, Chile". *Urban Studies* 43 (10): 1825-1846.  
<https://doi.org/10.1080/00420980600838184>
- Zunino, Hugo Marcelo, y Rodrigo Hidalgo Dattwyler. 2011. "La producción multi-escalar de la periferia urbana de las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago, Chile. Elementos conceptuales y analíticos". *BAGE Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 55: 7-33. <https://bit.ly/39HZ0dw>

- Zunino, Hugo Marcelo, Lorena Espinoza Arévalo y Arturo Vallejos-Romero. 2016. “Los migrantes por estilo de vida como agentes de transformación en la Norpatagonia chilena”. *Revista de Estudios Sociales*, 55: 163-176. <https://doi.org/10.7440/res55.2016.11>
- Zunino, Hugo Marcelo, Rodrigo Hidalgo Dattwyler y Esteban Marquardt Zapata. 2011. “Vivienda social y segregación espacial en la ciudad de Pucón, Chile: entre el enclaustramiento y la integración con el hábitat turístico”. *Revista INVI* 26 (71): 15-55. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582011000100002>

# Dinámicas territoriales en cantones pequeños en Ecuador: los casos de Baños y Jama

Grace Guerrero Zurita

Identificar las interrelaciones, interdependencias, conexiones y dinámicas que se presentan entre las ciudades y el ámbito rural resulta clave para impulsar desarrollo territorial. La categorización de ciudades en pequeñas e intermedias depende de los países, su funcionalidad e incluso del período de estudio. Lo que no está en discusión es la importancia de la función y capacidad de articulación de las ciudades en las distintas escalas espaciales o su impacto en términos de movilidad poblacional. Estas son cuestiones claves a la hora de proponer estrategias de desarrollo local o regional efectivas y sostenibles, que consideren las necesidades, recursos y potencialidades de los cantones pequeños y medianos.

En este artículo se destaca el estudio de cantones pequeños menores a 50 000 habitantes. Se describe y analiza la dinámica socioeconómica de dos cantones ecuatorianos, uno de la Costa y otro de la Sierra con población entre 20 000 y 50 000 habitantes, y el papel que cumple la cabecera cantonal y su rol de intermediación.<sup>1</sup> El método es mixto y comprende información cuantitativa y entrevistas en campo. El objetivo es compartir hallazgos iniciales respecto del comportamiento de los cantones y se enmarca en una investigación mayor para identificar factores que influyen en su grado de dinamismo. Estos avances muestran diferencias sustanciales en el rol que cumplen las ciudades intermedias o

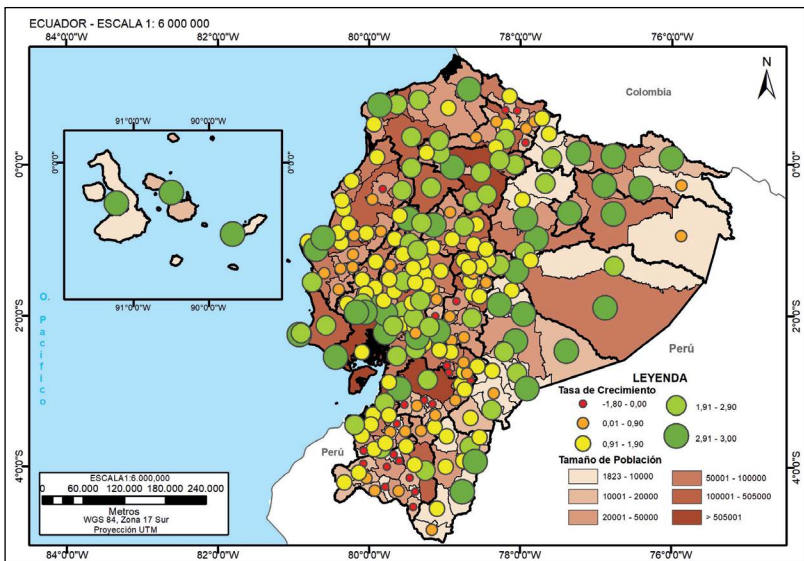
---

<sup>1</sup> El estudio de dinámicas en cuatro cantones pequeños es una investigación de doctorado, iniciada en 2017, que la autora realiza en la Universidad Grenoble Alpes. En este texto se discuten algunas pistas encontradas en el proceso, a propósito de dos cantones.

pequeñas, su funcionalidad en la dinamización cantonal e incluso regional. Por cantón se entiende el territorio que está bajo la administración de la autoridad local municipal, mientras que la ciudad se define como el asentamiento humano principal donde se encuentran concentrados la población y varios servicios. En los cantones revisados, solo la cabecera cantonal cumple la función de ciudad.

La dinámica económica nacional ha producido una concentración de población, oportunidades y servicios en pocas ciudades ecuatorianas: Quito, Guayaquil, con la mayor aglomeración, y ocho ciudades que actualmente tienen más de 200 000 habitantes. Dichas urbes han sido denominadas *ciudades intermedias* o *nacionales* en la Estrategia Territorial del Plan Nacional del Buen Vivir del 2013 (Senplades 2013). Se verifica inequidad territorial en cantones con ciudades intermedias y menores vinculadas al ámbito rural y a la producción de pequeña escala para consumo nacional, que registran pocas posibilidades de desarrollo (Senplades 2017). La situación de bicefalia estudiada por Jean Paul Deler (1987) hace más de 30 años se mantiene prácticamente intacta.

Figura 4.1. Tamaño y tasa de crecimiento poblacional de los cantones del Ecuador



Fuente: INEC (2001, 2010).



De acuerdo con los datos de crecimiento a escala cantonal, alrededor de 47 % del valor agregado bruto (VAB) generado en el país, se concentra en Quito y Guayaquil (Banco Central 2019). Los datos intercensales de dinámica poblacional muestran que varios cantones pierden población o tienen tendencias de crecimiento menor al promedio nacional o incluso negativas, tal como se ve en la figura 4.1. Esta dinámica es observable entre censos en varias provincias y en las proyecciones poblacionales del INEC (2001, 2010) para 2020.

Persisten *brechas históricas* en el nivel de infraestructura básica, capacidad de generación de ingresos y oportunidades de empleo con la población urbana y rural de los cantones pequeños (CEPAL 2015).

En este contexto, cobra importancia el estudio de los cantones con asentamientos humanos medianos o pequeños y los factores que provocan dinámicas productivas que atraen crecimiento, así como aquellas que, por el contrario, provocan expulsión y abandono, o estancamiento económico.

Para el año 2018, uno de cada cinco ecuatorianos (22 %) vive en cantones de menos de 50 000 habitantes (INEC 2019). De los 221 cantones, 165 (74%) tienen esa población. En estos se puede encontrar dinámicas sociales y económicas distintas: mientras unos crecen en población y productividad, otros siguen expulsando jóvenes. En 41 cantones ecuatorianos se experimentan procesos de despoblamiento y se registran altos niveles de pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En promedio, esos 41 cantones tienen el 79,1 % de hogares con necesidades básicas insatisfechas, en comparación con el promedio nacional, que es del 60,1 %. El cantón con mayores NBI, que es parte de este grupo, llega en el censo a 94,9 % (SIISE 2010). No ha sido posible acceder a datos más actuales de este indicador.

En esta investigación se buscan las interconexiones entre ciudades cabeceras cantonales pequeñas y las localidades menores (parroquias, comunas), en cantones que no alcanzan los 50 000 habitantes. En estos cantones (y regiones) se advierte una determinada dinámica en relación con el empleo, inversión, cultura, institucionalidad y potencialidades futuras. Allí, la cabecera cantonal juega un rol significativo, no solo en la prestación de servicios públicos, sino en la oferta de importantes recursos para la producción.

Analizar estas ciudades y sus conexiones espaciales permite delinear estrategias que fortalezcan las capacidades territoriales, que impulsen procesos de desarrollo local sostenible. A pesar de su importancia, es difícil definir a la ciudad intermedia. Brunet (1997), citado en Demazière (2014), habla de la ciudad de mediano tamaño como un objeto real no identificado. En algunos análisis se define a la ciudad por el espacio cubierto y por las interacciones de sus agentes económicos y sociales. Otros estudios identifican factores definitorios como la cobertura de servicios, los patrones de movilidad, la densidad de la población, su tamaño y límites, o las funciones administrativas o económicas y su conexión con los otros centros poblados; incluso se consideran los sentimientos de pertenencia hacia una característica o identidad común (CAF 2017, 35-36; Berdegué y Proctor 2014). En el país se puede hablar de dos conceptos: el *funcional*, dado por el nombramiento como cabeceras cantonales, y otro vinculado con el tamaño poblacional. El primer criterio hace que poblaciones muy pequeñas cumplan funciones administrativas, aunque su funcionalidad socioeconómica no sea muy *urbana* (ejemplos El Pan, Nabón y muchas localidades de la Amazonía). Otras ciudades, sin estatus de cabecera, siguen siendo consideradas *rurales* (como Conocoto, Tumbaco o Cumbayá), aunque sean principalmente residenciales y comerciales.

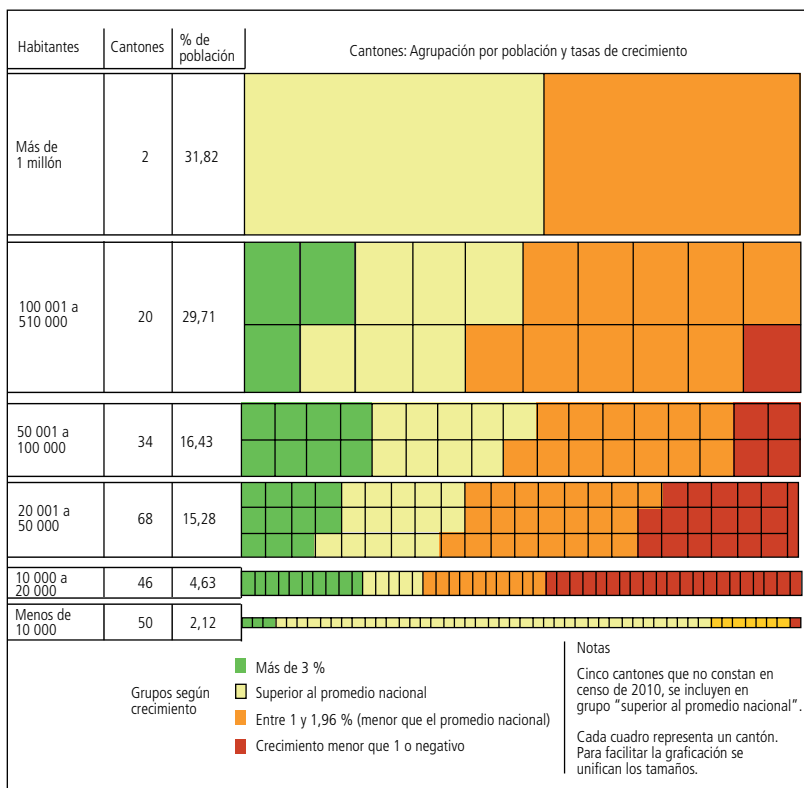
Las ciudades de diverso tamaño pueden jugar un importante rol en la dinámica socioeconómica regional, si se constituyen en espacios de apoyo a la producción, mercados potenciales y centros de abastecimiento de insumos y servicios. El tipo de interrelación entre actores y redes, y las conexiones existentes entre las ciudades intermedias y pequeñas, además de las regiones, marca importantes diferencias en las oportunidades de desarrollo. Igualmente generan un ritmo de actividad económica, social, cultural, institucional que trasciende los límites físico-administrativos cantonales y propician aprendizajes importantes y entornos de innovación claves dentro y fuera de los territorios y regiones (March y Olsen 1989; Putnam, Leonardi y Nanetti 1994; North 1990). No todas las cabeceras cantonales cumplen con ese rol, que depende de su red de conexión y de los servicios públicos, actividades privadas y dinámicas socioeconómicas y culturales.

A continuación, se expone el caso de dos cantones y sus respectivas cabeceras, que cumplen funciones diferenciadas dependiendo de su

vinculación urbano-rural y su conexión y relación con otras ciudades. Si bien el objeto de estudio es el cantón, se destaca la funcionalidad y las relaciones que cumplen las cabeceras cantonales.

El cantón también debe ser entendido en su dimensión espacial y relacional, es decir, en términos de territorialidad. El territorio es entendido como una construcción social en permanente dinámica. Los actores públicos, privados y sociales juegan un rol clave en la toma de decisiones respecto de inversiones, impulso a actividades económicas, procesos de involucramiento y participación para la mejora social y política de las dimensiones que lo componen (Martínez Valle 2012; Abramovay 2006).

Gráfico 4.1. Cantones por población intercensal y tasas de crecimiento



Fuente: INEC (2001; 2010).

La discusión se torna clave cuando se establece el nivel de representación de cantones pequeños en el Ecuador. Los dos cantones que se analizan en este artículo están en el rango de 20 000 a 50 000 habitantes. Este rango lo conforman 68 cantones, el 30,9 % del total del país donde se ubica el 15,98 % de la población. Si incluimos en este rango a todos los cantones de menos de 50 000 habitantes, el número ascendería a 165 cantones (el 74,6 % del total), su población acumulada sería el 38,52 % con relación al país. En el caso de los cantones con menos de 50 000 habitantes, el 33,93 % está en la Costa, 43,63 % en la Sierra y el 22,42 % en la Amazonía.

En el gráfico 4.1 constan estos datos y se indica la dinámica poblacional que se encuentra en los cantones en diversas categorías. Toma como punto de referencia el promedio nacional de crecimiento de población que, en el período entre censos, alcanza el 1,9 %. Se advierten dos grupos extremos, los cantones con un crecimiento de más del 3 %, y aquellos con menos del 1 % (e incluso decrecimiento). En el grupo de 68 cantones que nos ocupa, 11 tendrían un crecimiento mayor al 3 %, 15 estarían por encima del promedio nacional, 23 crecen entre el 1 % y el 1,9 %, y 18 cantones tienen crecimientos menores a 1 % (e incluso negativos).

## Método

Las preguntas de investigación abordadas son: ¿qué factores explican por qué territorios similares muestran dinámicas económicas y poblacionales distintas? ¿Cuál es la función e interrelación de las ciudades pequeñas en los territorios?

Se analizan datos cuantitativos sobre el crecimiento del VAB, la dinámica poblacional, la migración, el tipo de actividades predominantes, los servicios básicos y la pobreza. Se observan cambios intercensales y tendencias mediante uso del programa SPSS y con tablas dinámicas. Se trata de aportar a la discusión de estrategias de desarrollo territorial analizando la función de la ciudad pequeña o intermedia.

El estudio se realiza en cuatro cantones; en este artículo se tratará sobre dos de ellos, Jama, en la Costa y Baños, en la Sierra. Los criterios de selección de los cantones fueron contar con una población de 20 000 a 50 000 habitantes (en la proyección de población al año 2018) y tener

una dinámica poblacional que muestre crecimiento o decrecimiento en comparación con el promedio nacional.<sup>2</sup>

Además de revisar datos e índices cuantitativos, se prioriza un trabajo de campo con entrevistas estructuradas a actores públicos, privados y sociales del territorio y relacionado con este. La información es clasificada en el sistema Atlas ti en cuatro ejes: caracterización socioeconómica del cantón, nivel de institucionalidad, integración con mercados y red de asentamientos humanos. Se busca identificar elementos comunes y disímiles en el discurso de actores en el territorio respecto de los ejes mencionados y las posibles relaciones que dicho discurso propone.

Este procesamiento se completará cuando se analice y se obtenga la información de los cuatro cantones. El presente análisis tiene su base en el avance en dos cantones, de manera que los hallazgos y reflexiones presentadas son provisionales.

## Hallazgos iniciales

### Cantón Baños

Baños es un cantón de la provincia de Tungurahua, situado en la Sierra centro del país, con un territorio de 1065 km<sup>2</sup>. Se ubica en las estribaciones del volcán Tungurahua y parte del cantón se extiende hacia la cuenca amazónica. Su cantonización se produce en el año 1944. Un dato destacado es su localización geográfica, en el centro del país, con un notable atractivo natural y cercanía hacia las regiones naturales Costa, Sierra y Amazonía.

El cantón Baños muestra una dinámica de población en crecimiento, tiene una tendencia ascendente que hasta 2020 alcanza 25 043 habitantes. En 2001 tenía 16 112. El cantón crece al 2,41 % (mientras el promedio nacional es de 1,9 %). Si se analiza la pirámide poblacional y los saldos migratorios, es posible observar que el crecimiento del cantón se debe a la migración, que aumenta entre censos de manera sustancial

---

<sup>2</sup> En la investigación se utilizaron los datos censales del “Sistema integrado de consultas” del INEC, <http://redatam.inec.gob.ec/>.

y se concentra básicamente en la cabecera cantonal. La pirámide poblacional nos muestra una distribución invertida, que señala un porcentaje importante de población joven. Podría pensarse que el cantón está en la fase de “bono poblacional”, donde la mayor parte de la población estaría en edad productiva o en formación.

La migración hacia Baños es importante, implica que dos de cada cinco habitantes nacieron fuera del territorio. En el censo de 2010, llega a ser más del 40 % de la población contabilizada. Esta situación puede deberse a dos factores: el desalojo de la cabecera cantonal ante la emergencia de erupción del volcán Tungurahua en octubre de 1999,<sup>3</sup> y el retorno, con fuerza, en enero de 2000, repoblando el cantón. También incide la oportunidad que se presentó luego del año 2000 para que inversionistas locales, nacionales y extranjeros generaran empresas en el cantón vinculadas a la actividad más importante, el turismo.

La población habla con mucho orgullo de su experiencia de retorno a la ciudad, a sus casas, a volver con decisión y empoderamiento a retomar sus actividades económicas. Mencionan varias iniciativas de solidaridad que tuvieron en ese entonces y constituyen parte de su identidad bañeña. Esa capacidad de resiliencia y adaptación a las situaciones de estrés generadas por el fenómeno natural les permitió convivir con el volcán activo y aprovechar su cercanía, tal como señalan Serre y Barroca (2013) y Klein, Nichols y Thomalla (2003).

En la dinámica poblacional, se puede evidenciar que el crecimiento se concentró en la cabecera cantonal: la ciudad de Baños, en Ulba, que está conurbado con Baños y en Río Verde. Si bien es interesante identificar que las parroquias de Río Verde y Río Negro tienen importantes atractivos naturales, la concentración de servicios turísticos, especialmente alojamiento, se produjo en la ciudad principal. Esto hace que muchos turistas se desplacen hacia las parroquias durante el día y regresen a Baños para alojarse. Sin embargo, en años posteriores se evidenció la instalación de infraestructura de alojamiento más desconcentrada. En este caso, la cabecera cantonal no cumple una función de ciudad pequeña, sino de ciudad intermedia.

---

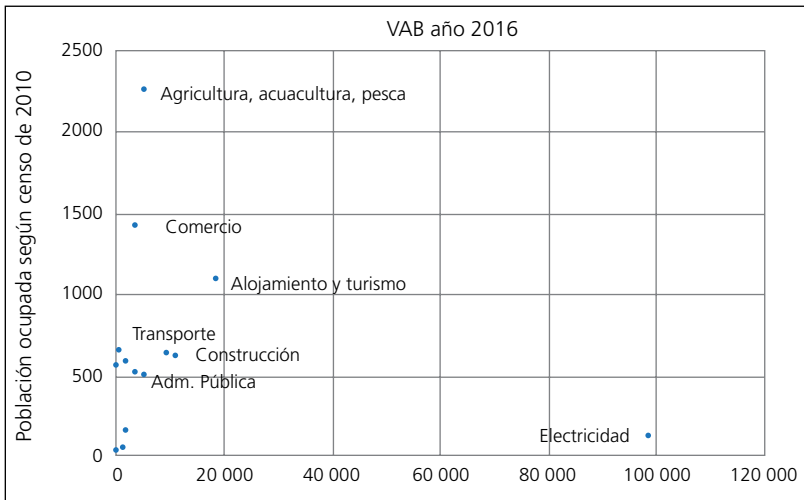
<sup>3</sup> Las crónicas periodísticas hablan de que alrededor de 20 000 personas fueron forzados a abandonar la ciudad de Baños (*El Universo*. 2012. “Habitantes de Baños recuerdan 12 años de su retorno a la ciudad”, 5 de enero. <https://www.eluniverso.com>).

Las ciudades intermedias se distinguen entre sí en función de su trayectoria de desarrollo, hitos históricos, localización geográfica, densidad de población y matriz de especialización o diversificación productiva. Baños cumple todas las condiciones de intermediación. Por un lado, la actividad turística dinamiza las parroquias rurales y se complementa con los servicios que presenta la ciudad principal. Por otro lado, la actividad agrícola del área rural también requiere de Baños como espacio de distribución, aunque también hay un nivel alto de intermediación directa con el mercado de Ambato, que tiene características regionales. Todo esto diferencia a Baños de otras ciudades con igual población pero que, por su limitada funcionalidad, pueden ser consideradas pequeñas (Demazière 2014).

## Dinámica económica

El cantón Baños tiene como actividad económica dominante al turismo. Esto se puede apreciar en la tendencia creciente del valor agregado bruto en las actividades vinculadas al sector: alojamiento, alimentación,

Gráfico 4.2. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños



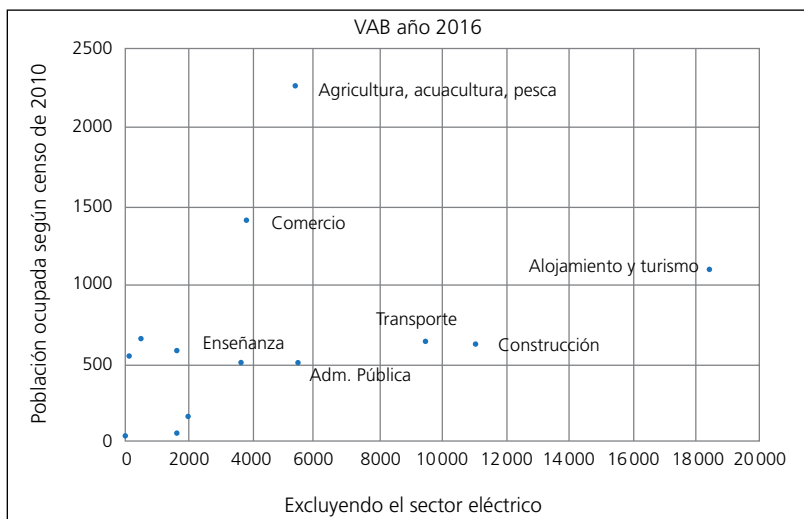
Fuente: Banco Central del Ecuador (2019).

Nota: los gráficos que relacionan VAB y población ocupada toman este último dato del censo, única fuente disponible con información a nivel del cantón. Se optó por relacionarlo con el VAB de 2016 porque entre 2010 y 2016 se registró un crecimiento importante de la economía.

servicios de transporte. Las entrevistas indican que los emprendedores turísticos han innovado su oferta para adaptarse a las necesidades de los distintos segmentos de visitantes nacionales y extranjeros. El cantón posee una oferta dirigida al turismo religioso, termal, de descanso, aventura y naturaleza. Si bien los servicios de alojamiento se concentran en la ciudad de Baños, paulatinamente, habitantes de las parroquias rurales están invirtiendo en este tipo de infraestructura con éxito. El cantón se especializa fuertemente en este sector. Los notables atractivos naturales, los parques nacionales que le atraviesan, el volcán Tungurahua y su localización geográfica le otorgan una ventaja comparativa inigualable que refuerza dicha especialización productiva (ver gráfico 4.2).

El sector eléctrico genera aproximadamente el 60 % del VAB cantonal, pero al tratarse de una empresa pública, implica poco para la dinámica económica local (con la excepción de un porcentaje de regalías que van al Municipio, y la generación de empleo, que alcanza alrededor del 1,5 % de la población ocupada). La actividad que sigue en generación de VAB es el turismo, con un 11,4 % del VAB cantonal en promedio. En el gráfico 4.3 se excluye al sector eléctrico y se observan los pesos relativos de las actividades económicas y del empleo.

Gráfico 4.3. Relación VAB-población ocupada en Baños (excluye el sector eléctrico)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2019).



Desde el punto de vista del empleo, las actividades que más ocupación generan son la agricultura (el 24,3 % según el censo de 2010), seguida por el comercio (15,3 %). No obstante, la generación de VAB es relativamente baja en los dos sectores: la agricultura con el 3,30 %, y el comercio con un 2,39 %. Ello habla de una baja productividad o de un comercio minorista con poca agregación de valor.

La producción frutícola es significativa y se encuentra ligada a la elaboración artesanal de dulces vinculados al turismo. La producción de la famosa *melcocha*, uno de los principales productos consumidos por los turistas locales, tiene como insumo la caña que proviene de la provincia de Pastaza; esta tiene bajo nivel de industrialización o avances en eslabones de marcas. La producción primaria se dirige principalmente a Pelileo y Ambato, también se vende en el mercado de Baños. Un área especial se dedica a la venta de producción agroecológica, que todavía es marginal.

La geografía y el clima baneño atraen y ayudan a promocionar el territorio a partir de indicadores objetivos pero también de representaciones subjetivas. Entre los indicadores objetivos están la inmigración y la inversión tanto pública como privada en actividades vinculadas al turismo; entre los subjetivos, los niveles de satisfacción del turista o las sensaciones acerca del lugar, que incluyen el valor escénico y religioso e inciden en las preferencias de los turistas. El peso de ambos indicadores resulta decisivo para medir el grado de atracción de las ciudades, según lo estudian Mainet y Edouard (2014).

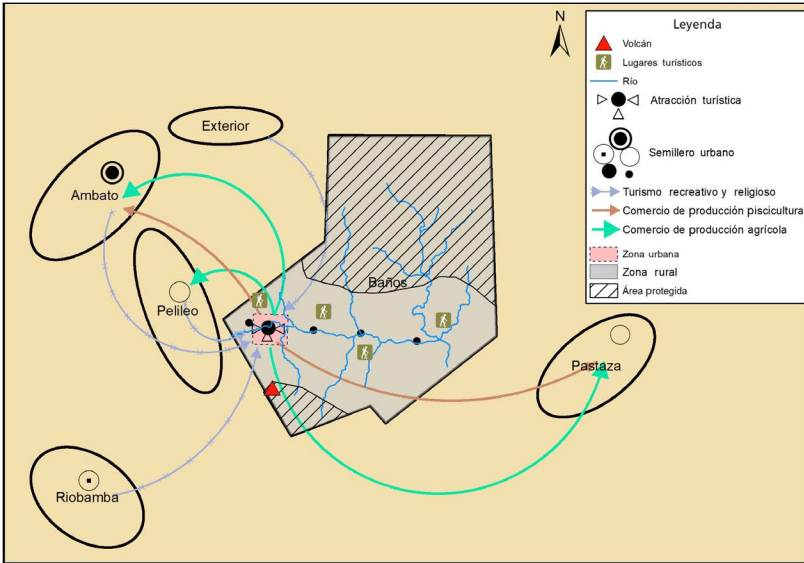
No se aprecia que en la zona se establezcan cadenas de producción o servicios. Los prestadores de servicios turísticos no realizan alianzas con otros para eslabonar los servicios, lo mismo pasa con la producción agrícola. La falta de cadenas está vinculada con la poca asociatividad en esta zona geográfica y que aparece como un reto pendiente. Además, las ventajas comparativas que posee el cantón ejercen una poderosa influencia y dejan atrás a las ventajas provenientes de la asociatividad. La importancia de lazos fuertes o débiles que promuevan capital social es estudiada por Martínez Valle (2012) y Martínez Valle y North (2009).

## Conexión con mercados

La localización geográfica del cantón Baños y la red vial que lo conecta generan múltiples relaciones con el resto del país. La vía estatal cruza por la franja poblada (excepto en el caso de Lligua), lo que la articula con Pelileo y Ambato al norte y con el Puyo al este. Estas ciudades proveen insumos, especialmente para la producción agrícola y artesanal. El cantón se relaciona con ellas para la venta de estos tipos de productos. La producción agrícola se dirige a Pelileo y Ambato sin agregación de valor; el mercado ambateño tiene una gran importancia. El destino final de la producción puede ser la Costa, Cuenca o Quito. También existe una fuerte dependencia de los intermediarios, cuestión que es visualizada por múltiples actores.

Baños, como tal, posee también mercados para la venta de productos agrícolas: el mercado central y las plazas 5 de Junio y Heriberto Jácome. También juega un importante papel de intermediación con la Amazonía y la Sierra, convirtiendo a la ciudad en un centro con conexión regional. Baños, por tanto, hace parte de un sistema de ciudades de distinto tamaño e importancia regional comercial. En la Amazonía, la interconexión de vinculación comercial de insumos y productos elaborados se concreta en la ciudad de Puyo, el abastecimiento de caña y balsa y la venta de productos agrícolas. Baños mantiene una relación de comercio estrecha con Ambato, se abastece de insumos y comercializa su producción, que luego es canalizada a varias ciudades del Ecuador, tal como indican los estudios de Ospina (2011). Esta vinculación que Baños establece con sus vecinos genera una mayor dinámica de crecimiento urbano, además de dinamizar también la economía rural. El modelo de interacción responde a una lógica de mercado, que no necesariamente beneficia a todos los actores por igual. En el caso de este cantón, se produce desigualdad, principalmente entre los actores rurales vinculados a la agricultura (Sánchez Almanza 2016). Sin embargo, se promueve la actividad turística y se favorece la capitalización en las parroquias rurales.

Gráfico 4.4. Flujo de conexión regional en el cantón Baños



Fuente: Investigación de campo y GAD Baños (2014).

El turismo, por su parte, propicia conexiones con mercados locales, nacionales internacionales (a través de agencias en Guayaquil, Quito e internacionales) que posicionan el destino a nivel internacional y agencias locales que venden paquetes de turismo diarios o de corta duración. La coordinación zonal del Ministerio de Turismo indica que hay 75 agencias de viaje en Baños. La conexión con Chimborazo se da especialmente para el turismo termal y religioso. No se cuenta con el dato exacto del mercado de turistas internacionales que visitan Baños; se estima que un entre el 25 y el 30 % de los visitantes son extranjeros. En definitiva, en Baños coexisten redes turísticas de comercio internacional, locales y de otras provincias (gráfico 4.4).

En ninguna de las dos actividades que generan dinámica económica hay un enfoque de cadenas productivas, no existen marcas registradas o registros sanitarios de los dulces, tampoco se observa mayor diferenciación del producto agrícola. Existen algunas iniciativas para innovar los procesos productivos a través de la compra de molinos y nueva maquinaria. Estas iniciativas de inversión son individuales.

Si bien la oferta de turismo presenta innovaciones vinculadas a una especialización flexible, adaptada a las necesidades diferenciadas de turistas, no se visualiza que haya encadenamientos que conecten a pequeños y grandes prestadores de servicios para asegurar la oferta.

No existen universidades en Baños; aquellas que apoyan al cantón y que son identificadas por los actores locales son la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato, la Universidad Regional Autónoma de los Andes, la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, o la Universidad Técnica de Ambato, que colaboran con estudios especializados, pasantías, generación de capacidades locales y centros de formación del capital humano.

### Cantón Jama

Jama es un cantón de la provincia de Manabí; tiene 575 km<sup>2</sup> y está situado en la Costa del Ecuador. Posee una sola parroquia que abarca 52 comunidades rurales. Su creación como cantón es reciente; se dio en 1998.

La tasa de crecimiento poblacional intercensal de Jama, 2001-2010, es de 1,55 %, bastante menor que la del país, de 1,95%. La pirámide poblacional indica que hay más habitantes en los rangos entre 5 y 19 años en relación con los otros rangos. Se podría hablar de una condición de “bono poblacional”.<sup>4</sup> Jama posee una tasa de migración negativa de 25,11 para 2001 y de 1,11 para 2010, sustancialmente menor que la de Baños. Más allá del dato de crecimiento poblacional menor al nacional, la funcionalidad y especialización productiva de la cabecera cantonal indica que se trata de una ciudad pequeña, con escasas vinculaciones con las comunidades rurales que son parte del cantón. El comercio, el abastecimiento, el acceso a servicios públicos o privados (financieros, por ejemplo) se realizan con Pedernales, ciudad del cantón vecino del mismo nombre.

En el sistema de jerarquías urbanas del Ecuador, Jama estaría considerada como un asentamiento local, con una función de acopio y

---

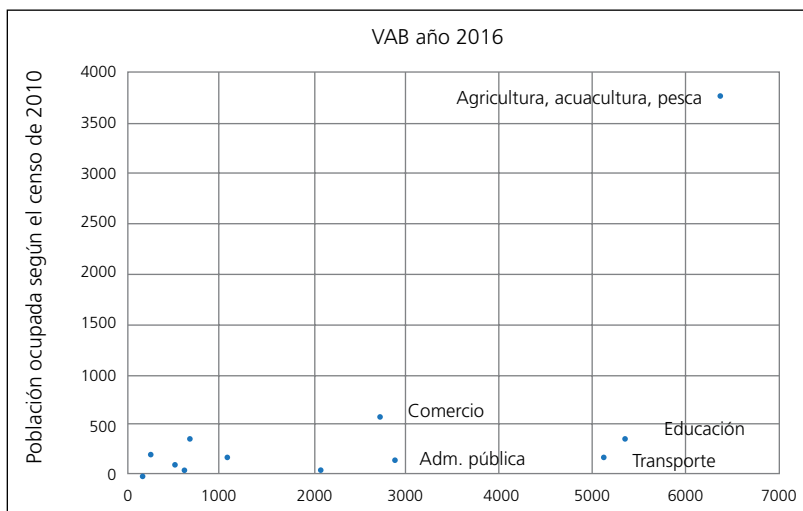
<sup>4</sup> La información demográfica del cantón corresponde a 2010. Si bien se realizó un censo pos-terremoto, en 2016, en los cantones más afectados de Manabí y Esmeraldas, entre ellos Jama, el censo se concentró en la población afectada o damnificada: 3123 personas (INEC 2017). Los datos, sin embargo, no permiten determinar la migración hacia otros territorios, o si hay un decrecimiento poblacional por efecto del sismo, ni identificar si la pirámide poblacional ha cambiado.

distribución de alimentos (Senplades 2013); aunque, vista la pérdida de dinámica urbana de la cabecera, la vinculación se realiza más con Pedernales que con el centro poblado cantonal. La relación más importante entre la cabecera y sus comunidades se daría en torno a los encuentros deportivos y culturales, que organiza el Municipio en el último cuatrimestre del año, cuestión que genera expectativa y promueve la integración.

## Dinámica económica

La principal actividad que promueve una dinámica territorial es la agricultura; dentro de esta, los sectores pesquero, camaronero, ganadero y frutícola son los más importantes. También hay cultivos de maíz, café, cacao. En los últimos 10 años ha habido un importante cambio en el mosaico agrícola, especialmente por la inversión de las piscinas camaroneras. Los datos de VAB que se exponen en el gráfico 4.5 muestran la importancia del sector agrícola en la producción total del cantón, así como en la ocupación de la población. Empero, si lo comparamos con el cuadro de Baños, veremos un VAB mucho más pequeño.

Gráfico 4.5. Relación VAB-población ocupada, cantón Jama



Fuente: Banco Central del Ecuador (2019).

La población ocupada en el cantón nos muestra una estructura económica primaria, con una alta dedicación a la agricultura, acuicultura y pesca, superior al 62 %. El hecho de que las ramas de actividad que le siguen en VAB sean educación y transporte nos señala que esos servicios están agregando valor, más que la administración pública, el comercio o la manufactura. En el censo de 2010, la actividad de comercio es la segunda en población ocupada (el 9,9 %), pero su aporte al VAB es menor que la mitad del de la acuicultura. Queda la pregunta de si los ingresos de la población son adecuados, dada esta estructura primaria de producción.

Los puertos pesqueros del Ecuador están, hace algunos años, amenazados por actividades ilícitas vinculadas al narcotráfico. Jama no es la excepción; se menciona la generación de ingresos adicionales para los pobladores por esta vía. No obstante, no es posible contabilizarlos dado que se trata de acciones clandestinas. Pocos habitantes hablan al respecto por el temor a represalias.

Si se mira la población ocupada entre censos, omitiendo las actividades que producen menos empleo, es notoria la importancia del sector agrícola; adicionalmente, resalta la poca posibilidad de generar más empleos en el cantón o servicios relacionados con la producción.

Aunque posee diversos atractivos, el turismo no se ha desarrollado como en los cantones aledaños: Pedernales o San Vicente. Existen emprendimientos turísticos menores en varias de sus comunidades: Don Juan, Bellavista de Don Juan, Punta Blanca, Punta Prieta, el Matal, Tasaste, Rambuche. Sin embargo, el potencial turístico y cultural del cantón no se ha aprovechado o posicionado a nivel nacional o internacional.

En términos de polos de atracción de la actividad turística, Jama se encuentra entre Pedernales y Canoa, que captan turismo. Existe infraestructura hotelera en Jama, con bajo nivel de ocupación durante el año. La temporada turística del cantón se reduce a períodos de vacaciones nacionales y estadías cortas. Se reconoce, sin embargo, una potencialidad no aprovechada debido a la localización geográfica privilegiada de Jama (ventaja comparativa). Está cerca de la Sierra, especialmente de Quito y posee una historia notable por ser cuna de una de las principales culturas precolombinas del Ecuador: Jama Coaque.

Uno de sus mayores atractivos es la geografía: tiene distintos pisos ecológicos, por lo tanto, una alta diversidad de flora y fauna. Sus zonas más altas pueden llegar hasta 600 m s.n.m. Esta combinación entre mar y bosques de altura genera condiciones ambientales que permiten albergar a especies diversas de flora y fauna y propicia varias posibilidades para recorridos turísticos. Entre las zonas ecológicas de importancia se encuentra el Bosque Lalo Loor (de propiedad privada), el manglar de Jama y la Reserva Ecológica Jama Coaque.

En la actualidad, varios conjuntos cerrados para vacacionar se han instalado en el cantón. Son grandes inversiones de infraestructura que ya se encuentran habitadas; de acuerdo con los entrevistados, sus capitales provienen de la Sierra del país. Este fenómeno, denominado *urbanismo excluyente*, está impulsado por empresas privadas que pueden suscitar patrones de exclusión territorial, como se dio en el caso chileno tras el terremoto y el tsunami según Contreras Gatica y Arriagada Sickinger (2010).

En términos de encadenamientos, la producción de Jama está vinculada con los primeros eslabones de producción primaria. Si bien existen iniciativas en productos como café, limpieza de pescado, textil, madera, en Jama son pocas las empresas de transformación. Varias iniciativas agregadoras están a nivel de proyectos impulsados por actores públicos, privados y sociales en los años recientes, especialmente luego del terremoto de 7,8 grados en la escala de Richter, que afectó a varios cantones de la Costa del país el 16 de abril de 2016 y que tuvo el epicentro en el cantón colindante: Pedernales.

En lo que coinciden los entrevistados es en la concentración de los medios de producción en pocas manos y cómo ello puede frenar iniciativas de generación de riqueza local con mejor distribución de renta.

Los actores de Jama reconocen que la cabecera cantonal crea poca dinámica productiva y económica local, al punto de que solamente una sucursal de una cooperativa de ahorro y crédito, Cooperativa Calceta, se ubica allí. Por su lado, las principales oficinas regionales del gobierno central: financiera, educativa, se localizan en la ciudad de Pedernales (lo que responde a la lógica de “circuitos” de la desconcentración del nivel central).

Luego del terremoto inició un proceso de reconstrucción de vías, edificaciones en el cantón, sin embargo, la actividad productiva decayó, esto es especialmente notorio en la cabecera cantonal, donde se puede

ver locales cerrados durante el día. Mucha gente que antes habitaba en la cabecera se movilizó hacia la comunidad de Salima y otras por seguridad. Por eso, los entrevistados hablan de la necesidad de impulsar actividades productivas en la cabecera cantonal, que se constituyan en un factor de atracción de inversión y empleo en el cantón.

## Integración con mercados

La vía estatal E-15 cruza por el cantón y une de norte a sur otros cantones: Pedernales, Muisne, El Carmen al norte y San Vicente, Bahía, Chone y Portoviejo al sur. Dicha vía no entra a la ciudad de Jama, pues existe un paso lateral. Esta situación implica un escollo en la dinámica económica local, como se ha visto en otras ciudades que son “rodeadas” por la infraestructura vial principal (como Latacunga y Salcedo).

Un artista local ha creado esculturas temporales de tamaño monumental (la iguana y el mono) para atraer el desvío, con la intencionalidad de captar población que de otra manera simplemente pasaría por la vía estatal sin detenerse.

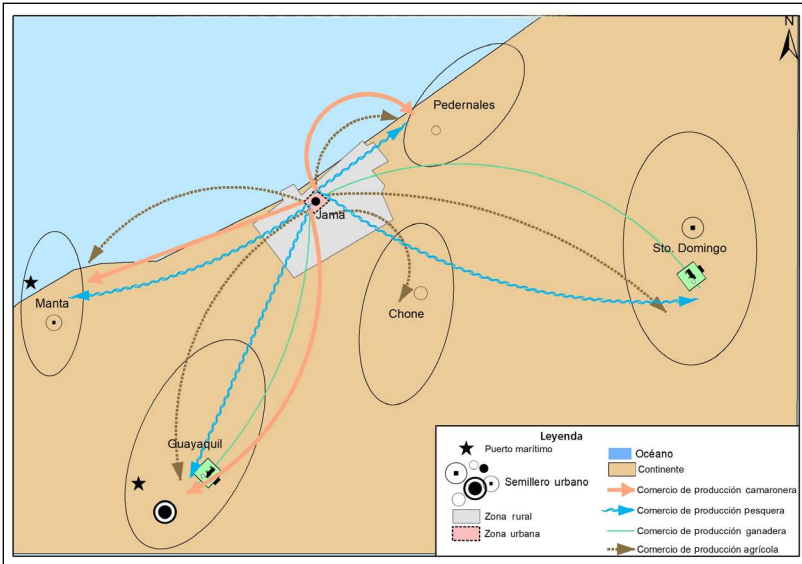
A nivel productivo encontramos conexiones del cantón con Pedernales, tanto para comprar insumos como para obtener servicios financieros y de asistencia; el otro cantón importante es Santo Domingo, especialmente para la venta de los productos agropecuarios y pesqueros, que tienen como destino adicional, en menor escala, a Portoviejo (capital provincial). Para transformar los productos pesqueros, especialmente el camarón, se acude a Guayas, y a Manta, para el enfundado al vacío de pescado. Parte de estas producciones tiene como destino final el Perú.

Son escasas las expectativas de exportar otros productos debido al escaso avance en la cadena de valor y al poco procesamiento que se verifica dentro del cantón.

Varias comunidades son atractivas para la actividad turística: Don Juan, El Matal, Tasaste, La División, Punta Blanca, Punta Prieta. Como se indicó, el flujo turístico se presenta durante las vacaciones estudiantiles de Sierra y Costa. Los turistas vienen principalmente de Quito. No existen redes de comercialización turística internas o internacionales (ver gráfico 4.6).



Gráfico 4.6. Flujo de conexión regional en el cantón Jama



Fuente: Investigación de campo y GAD Jama (2012).

Se registran relaciones con las siguientes universidades: San Gregorio, Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí. En los últimos meses, la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí ha abierto una modalidad de formación a distancia en la que también interviene el Municipio de Jama; es el único caso con una participación directa de una institución del cantón. Los habitantes mencionan que esta vinculación sería estratégica para promover una mayor dinámica socioeconómica en Jama.

## Discusión

Los dos cantones, Baños y Jama, muestran diferentes vías de crecimiento poblacional dependiendo de su capacidad para atraer población y su vinculación urbano rural. En Baños, la actividad del volcán Tungurahua se convirtió en una importante fuerza de expulsión y a la vez de atracción de habitantes. La ciudad posee una vinculación mayor con sus parroquias rurales, a través del turismo. Aunque la producción agrícola

parroquial depende de intermediarios, la ciudad también ofrece mercados y servicios. A fines de 1999 se registra una emigración importante que se revierte a inicios de 2000 y continúa en aumento de acuerdo con la información de los censos. Con la emergencia se generaron mecanismos de tejido social o capital social. En el caso de Baños, estos fueron importantes para el primer impulso económico, pero han disminuido su accionar con el paso del tiempo.

Jama no logra posicionarse como un eje de relación con las comunidades rurales. El cantón vecino, Pedernales, ejerce una mayor atracción por sus servicios, mercados e instituciones. Un objetivo del apoyo de cooperación nacional e internacional posterremoto de 2016 fue impulsar la asociatividad para generar mayor capital social. Habría que ver si ello permite impulsar un proceso de desarrollo de largo plazo.

La cultura de la Sierra es más favorable a la asociatividad y cooperativismo, cuestión que en general no se repite en la Costa, pero el cantón costero de Jama puede considerarse una excepción. Allí se han generado una serie de organizaciones que están activas actualmente.

En los dos cantones se observa una concentración de actividades económicas, con muy poca diversificación productiva. Aunque se advierte un crecimiento del VAB, (mayor en Baños que en Jama), también existe dependencia de una actividad central como fuente de ingresos o de empleo. Se debería generar acciones públicas que apunten a una mayor diversificación. Estudios indican que un patrón de especialización puede ser riesgoso para los territorios, sobretodo cuando se producen cambios sustanciales en esta actividad especializada (Demazière, Banovac y Hamdouch 2014).

Se puede considerar que el cantón Baños atrae población por la potencialidad de generar empleo. El crecimiento poblacional del cantón a futuro dependerá de la capacidad de construcción de infraestructura de alojamiento en las parroquias rurales. La más cercana a la cabecera cantonal ya experimenta un mayor crecimiento respecto de las otras. Llama la atención Lligua, a un lado de Baños, que no está en la ruta principal y que, a pesar de poseer atractivos naturales importantes, pierde población. Baños reproduce a nivel local el mismo patrón de concentración que se advierte en ciudades grandes por la posición de jerarquía urbana (Aydalot 1976; Demazière 2014). Es

decir, se verifican fuerzas centrípetas que explican la aglomeración del centro, y se deben fortalecer las fuerzas centrífugas que favorezcan el crecimiento de las parroquias rurales (Krugman 1997).

En Jama la dinámica poblacional es distinta, con una tasa de crecimiento menor al promedio nacional. De todas formas, se observa un crecimiento de inmigrantes entre censos que puede deberse a la potencialidad del sector pesquero. La tasa de inmigración no es tan alta respecto de la población total, como sí lo es en Baños. El año 2016 marca un cambio de dinámica poblacional con una considerable emigración de la ciudad a comunidades más cercanas, Salima entre ellas. Jama moviliza poca actividad económica terciaria; esta se concentra en el cantón más cercano, Pedernales.

La economía de Baños gira alrededor del turismo. Desde el regreso de la población en 2000, este cantón ha desarrollado innovaciones importantes para el turismo de aventura, termal, de descanso y religioso. Sus visitantes son de procedencia regional, nacional e internacional, de diversos segmentos, con conexiones de empresa privada dentro y fuera del Ecuador. Se visualiza un rol activo del gobierno municipal por promocionar la actividad turística. El Ministerio del ramo ha abierto en la ciudad una oficina de coordinación. Queda pendiente identificar si la política nacional de promoción ha coadyuvado al posicionamiento que ha alcanzado la ciudad. Su riqueza natural le otorga una ventaja comparativa importante. La inversión pública y privada es significativa en el sector, sin embargo, no se aprecia una generación de cadenas productivas o de valor que integren a los distintos segmentos de oferta turística y las actividades agrícolas; estas últimas tienen una importancia relevante en términos de empleo.

El sector agrícola de Baños depende de intermediarios y tampoco muestra avances en la generación de valor agregado, aunque hay pocas experiencias de elaborados artesanales. Una potencialidad son las melcochas y la factibilidad de que tengan marca, pues estos registros posibilitan contar con otros eslabones que agreguen valor. Es importante anotar que varias microempresas están vinculadas a este producto que identifica al cantón.

En Jama, la dinámica económica es básicamente agrícola y vinculada a la pesca y agricultura, pese a que cuenta con otros atractivos y

potencialidades, entre ellos las playas. Las camaroneras de propiedad de uno de los grupos político-económicos más importantes y las inversiones de clubs cerrados de golf y habitacionales frenan la generación de productos turísticos que propicien el desarrollo local cantonal.

El hecho de que este cantón costeño fue territorio de la cultura precolombina Jama Coaque sin duda constituye un atractivo más. Además, tiene distintos pisos ecológicos con biodiversidad. Esta situación geográfica constituye otra ventaja para la futura generación de circuitos turísticos: cultura-biodiversidad-playa.

Este es otro territorio en el que los desastres naturales dejan una huella en su dinámica poblacional y económica. Luego del terremoto, que destruyó la infraestructura local, los habitantes se desplazaron a comunidades cercanas que cuentan con servicios. En la cabecera cantonal todavía se aprecian muchos negocios cerrados. Existen conjuntos de vivienda que se construyeron posterremoto. En Matal y Don Juan, los pobladores mencionan algunos problemas de convivencia por el adosamiento de las casas, sistema de construcción con el que no estaban familiarizados. Los programas habitacionales del gobierno nacional manejan una óptica de respuesta y reconstrucción que privilegia la infraestructura, sin considerar elementos como la rehabilitación psicológica o el fortalecimiento de alternativas de diversificación de medios de vida (Contreras Gatica y Arriagada Sickinger 2010).

Jama prácticamente no aparece en las iniciativas del Ministerio de Turismo vinculadas con la fase de reconstrucción posterremoto. No se lista en los segmentos de eventos culturales, festivales gastronómicos o de turismo solidario (Mendoza et al. 2017). En 2015, antes del terremoto, el cantón tenía diez establecimientos de turismo, con 350 plazas, que luego se reducen a ocho con 199 plazas (Mendoza et al. 2017, 647).

Con el evento telúrico se generó una dinámica casi inmediata de ayuda nacional e internacional importante que apoyó en la recuperación y reconstrucción de los territorios afectados. Esa cooperación implicó coordinación entre actores públicos, privados y sociales para movilizar conjuntamente capitales y recursos (Carrión et al. 2017). En el caso de Jama, aunque el Estado privilegió la reconstrucción material o la respuesta rápida ante la emergencia, la cooperación también colaboró en la construcción de capital social territorial. Como producto de este

esfuerzo se cuenta con redes y asociaciones territoriales que buscan generar un capital relacional para enfrentar la falta de fuentes de empleo diversas. Esta estrategia de carácter resiliente en Jama implica crear o fortalecer asociaciones de tipo barrial, productivo, social. Son las iniciativas de construcción de capital social que se aprecia en la actualidad. El liderazgo femenino en varias organizaciones cantonales es clave en la reconstrucción del tejido productivo y social. En el caso de Baños, este es un reto pendiente. La asociatividad, que surgió con impulso en el retorno de la población en 2000, se desvaneció posteriormente. No existen incentivos para asociarse y se evidencia un agotamiento de la asociatividad de segundo nivel, con capitales que potencialmente pueden fundamentar un cambio en la dinámica económica en general.

De este primer análisis quedan aún algunas inquietudes que se espera abordar al comparar con los datos de los otros dos cantones previstos en la investigación marco de este artículo. Sería importante analizar la construcción del tejido productivo-social a partir de las iniciativas de economía popular y solidaria; la incidencia de las políticas nacionales (por ejemplo, la desconcentración en circuitos y distritos, la descentralización administrativa y las políticas de impulso al turismo); profundizar en las relaciones con otros cantones y territorios. En el caso específico de Baños y Jama, se podría profundizar en los efectos en la dinámica (o estática) productiva y social que han tenido los eventos telúricos, y si efectivamente se ha reducido la vulnerabilidad (o ha aumentado la resiliencia).

La comparación entre estos dos cantones, de poblaciones más o menos similares, da cuenta de la gran diversidad de las dinámicas poblacionales y de las formas heterogéneas de relación entre las ciudades y el sector rural. Esto implica la necesidad de un análisis mayor cuando se proponen categorizaciones de los asentamientos humanos en la planificación. El rol de las ciudades en sus cantones es distinto; depende tanto de las condiciones históricas y culturales como de las dinámicas económicas, poblacionales y sociales. También depende de las relaciones que establecen con otros sistemas territoriales. Ello debería generar la construcción de políticas y acciones públicas adecuadas en cada territorio.

## Referencias

- Abramovay, Ricardo. 2006. “Para una teoría de los estudios territoriales”. En *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, compilado por Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Latuada, 51-70. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Aydalot, Philippe. 1976. *Dynamique spatiale et développement inégal*. París: Economica.
- Banco Central del Ecuador. 2019. “Cuentas nacionales regionales 2007-2017”, acceso el 1 de febrero de 2019, <https://bit.ly/2D5PrCd>
- Berdegué, Julio A., y Felicity J. Proctor. 2014. *Ciudades en la transformación rural*. Serie Documentos de Trabajo, 130. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Santiago de Chile: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- CAF (Corporación Andina de Fomento). 2017. *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Buenos Aires: CAF.
- Carrión, Andrea, Isabela Giunta, Anita Mancero y Gualdemar Jiménez, coords. 2017. *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*. Quito: IAEN.
- CEPAL. 2015. “El estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe”. Documento presentado en la XV Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, 19 de noviembre, Yachay, Ecuador. <https://repositorio.cepal.org>
- Contreras Gatica, Yasna, y Carolina Arriagada Sickinger. 2010. “Reconstrucción exclusionaria. Lo comunitario y las políticas públicas en ciudades menores e intermedias chilenas afectadas por el terremoto y tsunami del 27F 2010. Los casos de Constitución y Dichato”. *Revista de Geografía Norte Grande*, 64: 83-107. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022016000200007>
- Deler, Jean-Paul. 1987. *Ecuador, del espacio al Estado Nacional*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Demazière, Christophe. 2014. “Pourquoi et comment analyser les villes moyennes? Un potentiel pour la recherche urbaine”, 29 de enero, <https://www.metropolitiques.eu>

- Demazière, Christophe, Ksenija Banovac y Abdelillah Hamdouch. 2014. “The changing profiles of small and médium sized towns in the European context: Between residential economy, competitiveness and innovation”. En *Small and Medium Towns' Attractiveness at the Beginning of the 21st Century*, editado por Agnieszka Kwiatek-Soltys, Hélène Mainet-Valleix, Krzysztof Wiedermann y Jean-Charles Edouard, 29-40. Clermont-Ferrand: Presses Universitaires Blaise Pascal y CERAMAC.
- GAD Baños. 2014. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Baños 2014-2019*. Baños: GAD Baños.
- GAD Jama. 2012. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Jama 2012-2026*. Jama: GAD Jama.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2001. “Base de Datos-Censo de Población y Vivienda 2001”, acceso en enero de 2019, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- 2010. “Censo de población y demografía”, acceso en enero de 2019, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- 2017. “Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias”. Quito: INEC. <https://bit.ly/39H5s4h>
- 2019. “Proyección de la población ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020”, acceso en febrero de 2019, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- Klein, Richard, Robert Nichols y Frank Thomalla. 2003. “Resilience to natural hazards: How useful is this concept?”. *Global environmental change part B: environmental hazards* 5 (1): 35-45.
- Krugman, Paul. 1997. *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Mainet, Hélène, y Jean Charles Edouard. 2014. “Indicators of small towns' attractiveness: issues of definition and criteria”. En *Small and Medium Towns' Attractiveness at the Beginning of the 21st Century*, editado por Agnieszka Kwiatek-Soltys, Hélène Mainet-Valleix, Krzysztof Wiedermann y Jean-Charles Edouard, 13-27. Clermont-Ferrand: Presses Universitaires Blaise Pascal y CERAMAC.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.

- Martínez Valle, Luciano. 2012. *Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Martínez Valle, Luciano, y Liisa North. 2009. “Vamos dando la vuelta”: *iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Mendoza, Ángel Guillermo Félix, Sandra Elizabeth Campos Jiménez, Juan José Martí Noguera y Maribel Mejía Ramos. 2017. “Recuperación de destinos turísticos posterremoto: revisión del caso Ecuador”. *Revista Venezolana de Gerencia* 22 (80): 639-656.  
<https://bit.ly/2Dg73Sy>
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance in Emerging Markets*. Singapore: Cambridge University Press.
- Ospina, Pablo, ed. 2011. *El territorio de senderos que se bifurcan: Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti. 1994. *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sánchez Almanza, Adolfo. 2016. “Sistema de ciudades y redes urbanas en los modelos económicos de México”. *Revista Problemas del Desarrollo* 47 (184): 7-34. <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2016.01.002>
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- 2017. *Estrategia Territorial Nacional. Plan de Desarrollo 2017-2021, Toda una Vida*. Quito: Senplades.
- Serre, Damien, y Bruno Barroca. 2013. “Natural hazard resilient cities”. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13: 2675-2678.  
<https://doi.org/10.5194/nhess-13-2675-2013>
- SIISE (Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador). 2010. “Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas en el censo 2010”, acceso en enero de 2019, <http://www.siise.gob.ec>



PARTE II  
EL INTERFAZ URBANO-RURAL:  
SEGREGACIÓN, PERIURBANIZACIÓN  
Y RURUBANIZACIÓN

# Segregación y singularidades en el periurbano de ciudades medias mexicanas

Cinthia Fabiola Ruiz López, Antonio Vieyra  
y Yadira Méndez-Lemus

Las ciudades están en un proceso de reestructuración económica, producto de las políticas neoliberales y de la globalización; esto convierte a la urbanización en eje de la economía global.<sup>1</sup> Recientemente, la atención se ha centrado en las ciudades medianas y pequeñas debido a su dinamismo; se estima que tres de cada cinco habitantes urbanos residen en ciudades con menos de un millón de personas (UN 2014).

En la última década del siglo XX, las ciudades medias<sup>2</sup> latinoamericanas modificaron su estructura urbana interna y establecieron nuevos patrones de organización y de segregación. La expansión física urbana configuró el periurbano, que extendió la ciudad hacia las áreas rurales adyacentes (antiguos pueblos), donde se reprodujo la segregación y la desigualdad. El periurbano se ha recreado a partir de nuevos centros residenciales, comerciales y de entretenimiento, producto de inversión privada y políticas neoliberales; al mismo tiempo, aún permanecen antiguas estructuras de los pueblos, poco reconocidas en los modelos de ciudad, con las actividades primarias y de servicios que dieron origen a esos territorios.

---

<sup>1</sup> Este estudio es parte de un proyecto denominado “La segregación en el periurbano de las ciudades medias mexicanas, los casos de Morelia y Oaxaca”, investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT (IA301419).

<sup>2</sup> Se define como ciudad media a una urbe que cumple con dos factores: el tamaño de su población y su importancia en el sistema económico nacional. Según Roberts (2015) las ciudades de mediano tamaño son cambiantes en su forma, tamaño y población, pero han mantenido la conectividad y participación en la economía global.

En los últimos años, se ha intentado explicar la estructura de la ciudad en América Latina mediante el modelo de ciudad latinoamericana fragmentada de Borsdorf, Bähr y Janoschka (2002), inspirado en las grandes urbes de esa región. Dicho modelo establece que las ciudades cambian de una estructura monocéntrica, prevaleciente en la época colonial, a otra policéntrica, en la etapa neoliberal, intensificando la segregación debido a la mezcla de población en barrios pobres y fraccionamientos de lujo (Borsdorf 2003).

En México, dicho modelo ha sido ampliamente citado en grandes urbes, como Ciudad de México (Aguilar y Mateos 2011), y de mediano tamaño, como Mérida (Domínguez Aguilar 2017) y Culiacán (Pérez-Tamayo, Gil-Alonzo y Bayona Carrasco 2017). Sin embargo, sus aplicaciones no han reconocido las particularidades geográficas, históricas, formales, funcionales y sociales de las ciudades y su periurbano; esto tiene implicaciones en las diversas expresiones de la segregación.

Esta última se ha convertido en un componente esencial de las ciudades mexicanas. Los análisis de este fenómeno se han realizado, principalmente, en las grandes urbes como Ciudad de México (Aguilar y Mateos 2011; Graizbord y Acuña 2004); Guadalajara (Schteingart 2015); Monterrey (Schteingart 2015; Aguilar 2004), y Puebla (Hernández et al. 2009). Estos trabajos se han centrado en exponer la dimensión física de la segregación, a partir del grado de homogeneidad y concentración de la población por sus características sociodemográficas, la morfología y la funcionalidad (subcentros industriales, comerciales y de servicio). No se han reconocido las vinculaciones entre la ciudad y el territorio que la rodea. Hay muy pocos estudios que aborden de manera completa la segregación, explicando las dimensiones diferenciables del proceso y los impactos socioespaciales (Sabatini 2006) en ciudades medias y su periurbano.

De acuerdo con ello, en este artículo se identifica singularidades de la segregación en el periurbano de urbes de mediano tamaño en México.<sup>3</sup> Para ello, se retoma el modelo de ciudad latinoamericana, que plantea la intensificación de la segregación a menor escala, sin dejar de

---

<sup>3</sup> En México, el principal criterio para definir una ciudad media ha sido el tamaño de su población, que oscila entre 500 000 y un millón de habitantes (SEDATU y CONAPO 2018).

reconocer las singularidades históricas, sociales y funcionales desde el contexto nacional mexicano.

Este artículo se plantea que en las expresiones de la segregación en ciudades medias mexicanas se deben reconocer las singularidades de su ubicación geográfica, estructuras históricas, sociales y funcionales. Se parte del supuesto de que tanto la segregación como la forma de la ciudad responden a procesos antiguos y nuevos que ocurren en diferentes escalas y dimensiones.

Para ello, se realizó una revisión del modelo de ciudad latinoamericana (Borsdorf, Bähr y Janoschka 2002), ampliamente citado en México, a partir de observaciones empíricas y revisión de datos sociodemográficos de las ciudades medias mexicanas, así como la observación en sitio, específicamente en dos ciudades: Morelia (centro-occidente) y Oaxaca (sur). Esta información es contrastada con datos a escala nacional. Ambas ciudades son importantes en el contexto nacional al estar entre las que más se han expandido.

Este análisis será útil para posteriores acercamientos a la segregación en otras escalas (estatal, metropolitana, municipal, localidad, barrio), porque delimita el ambiente en donde se localizan las ciudades medias mexicanas; además, es determinante para las estructuras históricas, funcionales y sociales. Este documento es parte de un proyecto de investigación que plantea abordar la segregación en el periurbano de ciudades mexicanas en múltiples temporalidades, escalas y dimensiones.<sup>4</sup>

Los resultados permiten replantear los acercamientos metodológicos en el estudio de la segregación en el periurbano mexicano de ciudades medias, pues se reconocen las estructuras geográficas, sociohistóricas y las formas de organización espacial que particularizan el proceso, y se cuestionan planteamientos que idealizan una forma de ciudad.

En México, las ciudades medias y pequeñas han adquirido más importancia desde la década de los ochenta como resultado de la descentralización del crecimiento urbano nacional. En 2018, existían 401 ciudades que formaban parte del Sistema Urbano Nacional (SUN); de

---

<sup>4</sup> Algunos avances del proyecto aparecerán en el capítulo “Propuesta teórico-metodológica para analizar la segregación en el periurbano de las ciudades medias mexicanas”, de Cinthia Fabiola Ruiz López, Antonio Vieyra y Yadira Méndez-Lemus, en el libro *Expansión del periurbano y conformación de territorios desiguales*.

estas, 22 fueron catalogadas como medias, concentrando el 18,5 % de la población urbana del país (SEDATU y CONAPO 2018). Desde los noventa, tales ciudades presentan tasas de crecimiento poblacional superiores a la media nacional (tabla 5.1). Por ejemplo, de 1990 a 2010 fueron significativos los casos de Cancún, Tuxtla Gutiérrez y Oaxaca, que tuvieron tasas de dos o cuatro veces la media nacional; en cambio, de 2010 a 2015, Cancún tuvo una tasa de crecimiento poblacional que duplicaba la media nacional. Estas urbes son asimétricas en la distribución de riquezas e ingresos; esto se refleja en la pobreza, la calidad de vida y el acceso de su población a servicios públicos (ONU 2016).

Por otro lado, la distribución de estas urbes es desigual en el territorio nacional: nueve en el norte, seis en el centro-occidente y ocho en el sur (tabla 5.1); esto provoca singularidades en las estructuras urbanas y procesos de segregación. Por ejemplo, con respecto a las actividades

Tabla 5.1. Población y tasas de crecimiento de ciudades medias de 1990 a 2015

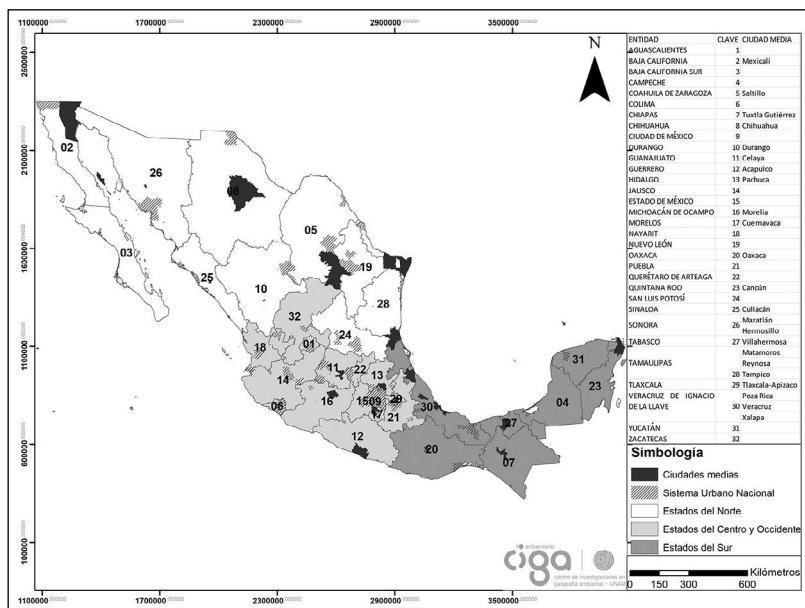
Entidad	Nombre de la ciudad (zona metropolitana)	Población total				Tasa de crecimiento medio anual		
		1990	2000	2010	2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015
País (México)						1,90	1,40	1,40
Región norte								
Baja California	Mexicali	601 938	764 602	936 826	988 417	2,44	1,99	1,35
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	486 580	637 273	823 128	923 636	2,75	2,51	1,46
Chihuahua	Chihuahua	551 868	696 495	852 533	918 339	2,40	1,98	1,31
Sinaloa	Culiacán	415 046	540 823	675 773	905 265	2,70	2,18	1,10
Sinaloa	Mazatlán	262 705	327 989	381 583	502 547	2,26	1,48	1,09
Sonora	Hermosillo	406 417	545 928	715 061	884 273	3,02	2,65	1,52
Durango	Victoria de Durango	348 036	427 135	518 709	654 876	2,08	1,90	1,30
Tamaulipas	Matamoros	303 293	418 141	489 193	520 367	1,23	3,29	1,53
Tamaulipas	Reynosa-Río Bravo	376 676	524 692	727 150	773 089	3,39	3,21	1,62

Tabla 5.1. (continuación)

Entidad	Nombre de la ciudad (zona metropolitana)	Población total				Tasa de crecimiento medio anual		
		1990	2000	2010	2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015
<b>Región centro-occidente</b>								
Guana-juato	Celaya	310 569	382 958	468 469	731 667	2,13	1,97	0,86
Hidalgo	Pachuca	276 512	375 022	512 196	557 093	3,12	3,07	1,78
Michoa-cán de Ocampo	Morelia	542 985	679 109	829 625	911 960	2,28	1,96	0,94
Morelos	Cuernavaca	587 495	798 782	924 964	983 365	3,14	1,43	1,20
Tlaxcala	Tlaxcala -Apizaco	303 779	408 401	499 567	540 273	3,03	1,99	1,45
Guerrero	Acapulco	653 973	791 558	863 431	886 975	1,94	0,85	0,80
<b>Región sur</b>								
Oaxaca	Oaxaca	331 247	460 350	607 963	671 447	3,4	1,89	1,01
Quintana Roo	Cancún	187 431	431 128	661 176	677 379	8,75	4,47	2,93
Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave	Tampico	648 598	746 417	859 419	916 854	1,43	1,37	1,10
Tabasco	Villahermosa	437 567	600 580	755 425	823 213	3,24	2,25	1,43
Veracruz	Veracruz	560 671	687 820	811 671	915 213	2,08	1,62	0,94
Veracruz	Poza Rica	445 934	467 258	513 518	538 206	0,47	0,92	0,73
Veracruz	Xalapa	431 539	554 990	666 535	768 271	2,57	1,55	1,17
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	362 921	523 482	684 156	814 436	3,76	2,63	1,54

Fuente: SEDESOL y CONAPO (2012); SEDATU y CONAPO (2018).

Figura 5.1. Localización de ciudades medias mexicanas en 2018



Fuente: SEDATU y CONAPO (2018).

económicas, los habitantes de las ciudades medias se ocupan, principalmente, en actividades comerciales y de servicios privados no financieros (50-90 %); seguidos por quienes se dedican a las actividades manufactureras (4-40 %) (SEDATU y CONAPO 2018).<sup>5</sup> La representación de esas actividades está determinada por la localización de esas ciudades en el territorio nacional. Las urbes norteñas son más industrializadas, mientras que las del centro-occidente tienen actividades predominantemente de comercio y servicio; las sureñas, en cambio, presentan el más alto porcentaje de otras actividades, entre ellas, las primarias.

El crecimiento poblacional también está relacionado con su localización en el territorio nacional, por ejemplo, del período 2010-2015, las más altas tasas se presentaron en ciudades del norte: Saltillo,

<sup>5</sup> Según el INEGI (2015b), los servicios privados no financieros incluyen actividades como información de medios masivos, servicios inmobiliarios de alquiler de inmuebles e intangibles, servicios profesionales científicos y técnicos, servicios y apoyo a negocios, servicios educativos, servicios de salud y asistencia social, servicios de esparcimiento y servicios de alojamiento temporal.

Hermosillo, Reynosa; mientras que las bajas se registraron en las del centro-occidente y sur: Celaya, Morelia, Acapulco, Oaxaca, Veracruz y Poza Rica (SEDATU y CONAPO 2018) (tabla 5.1).

Una de las principales razones del crecimiento de estas urbes es la movilidad poblacional entre entidades (Pachuca en el centro y Cancún en el sureste) y entre ciudades (Mexicali y Chihuahua en el norte; Morelia en el centro-occidente y Oaxaca en el sureste) (figura 5.1), modificando el tipo de población que habita esas urbes y su periurbano.

De acuerdo con estos datos, las ciudades medias en México se diferencian por su ubicación geográfica, las actividades económicas dominantes, sus tasas de crecimiento y los movimientos migratorios, características que determinan su estructura social y funcional y, por lo tanto, las diversas expresiones de la segregación.

## Enfoque teórico y metodología para abordar la segregación en ciudades medias mexicanas

La segregación se ha definido a partir de la proximidad, concentración y homogeneidad interna de grupos con características socioeconómicas similares o distintas. Tiene una dimensión social relacionada con la organización y contactos entre los habitantes (Sabatini 2006; Aguilar, Romero y Hernández 2015; Garrocho y Campos 2015), y se expresa en una falta de integración de los grupos sociales (Ruiz-Tagle 2016).

En los estudios urbanos, ha sido constante la preocupación en torno a la segregación de la población, abordada a través de planteamientos y modelos. En un primer momento, durante la consolidación de un capitalismo industrial, en los siglos XIX y XX, la preocupación estaba centrada en la localización de la población por estratos socioeconómicos, resultado del crecimiento urbano, la heterogeneidad de los habitantes en su comportamiento, las relaciones desiguales y la dominación de algunos actores sobre el espacio (Burgess 1925; Hoyt 1939; Harris 1945; Tonnies 1887; Simmel 1981 y Wirth 1988 [citados en Lezama 1991, 2002]; Lefebvre 1974).

En los aspectos económicos, la división del espacio urbano ha dependido de los valores del suelo (Hurd 1924 y Haig 1926 [citados en



Garrocho 2003]); es decir, la segregación ha estado determinada por el crecimiento de la ciudad y la accesibilidad a los servicios e infraestructura urbana, con implicaciones en las relaciones sociales de los habitantes.

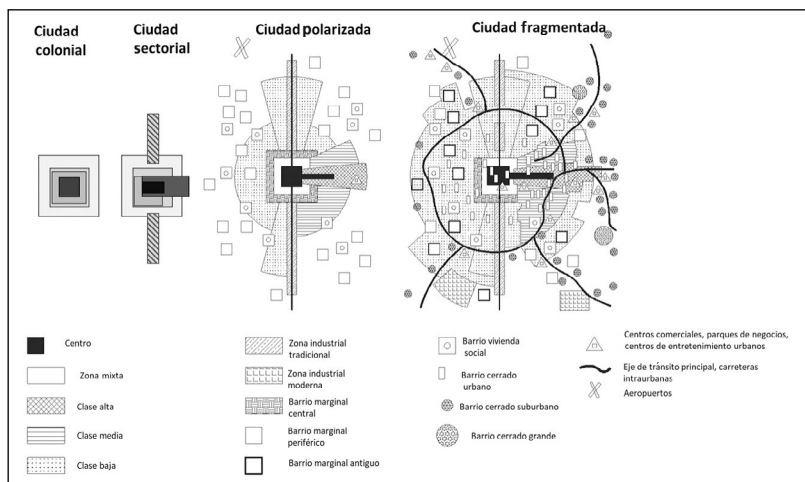
En el siglo XXI, con el paso a una sociedad moderna, los estudios urbanos se han centrado en la desigualdad reproducida por el sistema neoliberal. Algunos autores plantean que la acumulación del capital se realiza en una trama espacio-temporal desigual (Harvey 2007). Desde esas posturas, el espacio se convierte en una forma de materializar la desigualdad del sistema y la segregación es inherente a él; parafraseando a Musset (2015), la ciudad es un sistema encapsulado en subsistemas económicos y sociales desiguales que influyen en ella.

Estas teorías han influido en las explicaciones sobre la segregación en ciudades latinoamericanas (Janoschka 2002; Bergesio y Golovanevsky 2014; Ruiz-Tagle 2016) y mexicanas (Aguilar y Mateos 2011; Álvarez de la Torre 2017; Domínguez 2017). Por ejemplo, en la década de los setenta, Dotson (1974 citado en Delgado 1990) retoma los modelos de Burgess para explicar la segregación de los sectores pobres y ricos en la Ciudad de México. Veinte años más tarde, Delgado (1990) retoma los postulados de diferentes trabajos para describir la segregación en la capital; sus hallazgos mostraron la desigualdad en la dotación de equipamiento.

Recientemente, desde la Escuela de los Ángeles, adeptos a la perspectiva marxista han planteado que existe una relación socioespacial dialéctica entre las relaciones sociales y su manifestación en el espacio, y viceversa (Ruiz-Tagle 2016). Con base en estos planteamientos, autores como Borsdorf, Bähr y Janoschka (2002) propusieron el modelo fragmentado de ciudad latinoamericana (figura 5.2), elaborado a partir de estudios de grandes ciudades en América Latina como Santiago, en Chile; Buenos Aires, en Argentina; Quito, en Ecuador, y Ciudad de México, en México (Borsdorf 2003).

La figura 5.2 muestra cómo las morfologías urbanas se han ajustado a las nuevas condiciones económicas y sociales, transitando de un modelo monocéntrico, en la época de la Colonia (con un centro que alojaba viviendas de clase alta, mientras que las clases media y baja permanecían alejadas), a uno disperso y fragmentado, a partir del año 2000, que mantiene una tendencia de crecimiento sectorial-lineal e insular.

Figura 5.2. Modelo de ciudad latinoamericana



Fuente: Borsdorf, Bähr y Janoschka (2002).

Este modelo también reconoce la importancia de las vías de comunicación para la localización de los usos comerciales y residenciales. Se plantea que en la periferia prevalece la mezcla de clases alta y media con barrios de miseria (consolidados o nuevos), con separaciones a menor escala, intensificando así la segregación a pequeña escala (Borsdorf 2003).

El modelo es ampliamente citado en las explicaciones de ciudades mexicanas grandes (Aguilar y Mateos 2011) y medias (Álvarez de la Torre 2017; Domínguez 2017; Pérez-Tamayo, Gil-Alonzo y Bayona Carrasco 2017), pero poco se ha reflexionado acerca de su aplicación.

Las críticas al modelo de ciudad latinoamericana plantean que se han idealizado las estructuras urbanas, lo que ha dificultado dar cuenta de las particularidades y complicaciones que generan el lugar, la cultura y la historia (Salcedo 2004); además, ha vuelto evidente la importancia de considerar las tendencias históricas (Mattos 2006) en las diversas expresiones urbanas y, por lo tanto, la segregación (Bergesio y Golovanevsky 2014).

Este modelo no reconoce los cambios en la segregación de ciudades latinoamericanas. Algunos autores consideran que esas urbes presentan menos segregación en la escala metropolitana y más en la escala micro (Thibert y Osorio 2014; Badawy, Abdel-Salam y Ayad 2015; Sabatini

2015). Por ende, la intensificación de la segregación que plantea el modelo puede ser una cuestión de escala, elemento poco reconocido en la literatura, lo que permite identificar que esta segregación es producto de fuerzas macrosociales, como políticas públicas o procesos nacionales, pero también de decisiones individuales o comunitarias (Bergesio y Golovanevsky 2014).

Desde las ciudades medias, el modelo no reconoce las particulares vinculaciones entre la urbe y el espacio que la rodea (periurbano). Una característica de las ciudades medias es la capacidad para relacionar y cohesionar sistemas urbanos con espacios rurales adyacentes (periurbano) (Bellet Sanfeliu y Llop Torné 2004; Madrid Vásquez 2011). Algunos autores plantean que esta vinculación se ha dado por la dotación de servicios más o menos especializados y por el alojamiento de niveles de administración local y regional (Bellet Sanfeliu y Llop Torné 2004).

En Latinoamérica, las ciudades medias se caracterizan por presentar una estructura formada por el centro y el periurbano, además de estar fragmentadas (Bergesio y Golovanevsky 2014) y poco relacionadas con la región (Roberts 2015), reforzando así procesos de segregación a escala metropolitana y municipal.

Según algunos autores, en México, estas urbes están cambiando su patrón funcional e intensificando la segregación a escala micro (Álvarez de la Torre 2017; Pérez-Tamayo, Gil-Alonzo y Bayona Carrasco 2017).

En consecuencia, es necesario repensar la noción y el entendimiento de la segregación, planteada desde el modelo de ciudad latinoamericana a partir de su definición, de manera compleja y multidimensional (Vaughan y Arbaci 2011), reconociendo las estructuras históricas, sociales y funcionales, y vinculándolas con las ciudades medias en el contexto mexicano.

La metodología utilizada en este documento es principalmente empírica. El estudio se inició en 2017, y se ha centrado en Oaxaca (sur) y Morelia (centro-occidente), donde la expansión urbana fue más intensa de 2000 a 2005 (Martínez Rivera y Monroy-Ortiz 2009). El período de estudio es de 35 años, a partir de 1980, por ser el período en que estas urbes han liderado el crecimiento urbano nacional.

Los momentos metodológicos fueron cuatro. Primero, se identificaron las ciudades medias mexicanas, de acuerdo con la clasificación del

SUN, año 2018, para reconocer qué dinámicas han distinguido a las ciudades de Morelia y Oaxaca.

Después, se revisaron los componentes históricos del territorio mexicano; a pesar de que no han sido reconocidos por el modelo de ciudad latinoamericana ni por las observaciones en campo, siguen siendo importantes en ciudades medias mexicanas. Para ello, se realizó una búsqueda bibliográfica que abordó las implicaciones del crecimiento urbano sobre los espacios que circundan a la ciudad, así como la normativa nacional que reconoce sus funciones actuales.

Luego, se reconocieron los cambios en el funcionamiento y composición poblacional de las dos ciudades (Morelia y Oaxaca), por la intermediación de servicios. Para ello, se utilizó información económica y social recabada en recorridos de campo (2017-2019) y datos de rasgos de la población (económicos, etarios, educación, pertenencia a un grupo indígena, de migración) retomados de los Censos de Población y Vivienda de 1980 a 2010 (INEGI 1980, 1990, 2000, 2010) y del Censo de Población y Vivienda del 2015 (INEGI 2015a). Los hallazgos fueron revisados a partir de otros estudios sobre ciudades medias mexicanas y de datos del SUN, publicado en el 2018 y elaborado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el INEGI, lo que permitió hacer deducciones en la escala nacional.

Por último, de acuerdo con las observaciones en sitio en Morelia y Oaxaca, se identificaron los cambios en la interacción social entre pobladores del periurbano, recién llegados y originarios.

Es conveniente aclarar que este documento muestra avances empíricos del contexto nacional, que se revisará en otras escalas de estudio (municipio, localidad y barrio), y serán el objetivo de otras etapas metodológicas.

## Ciudades medias mexicanas y sus singularidades desde la segregación

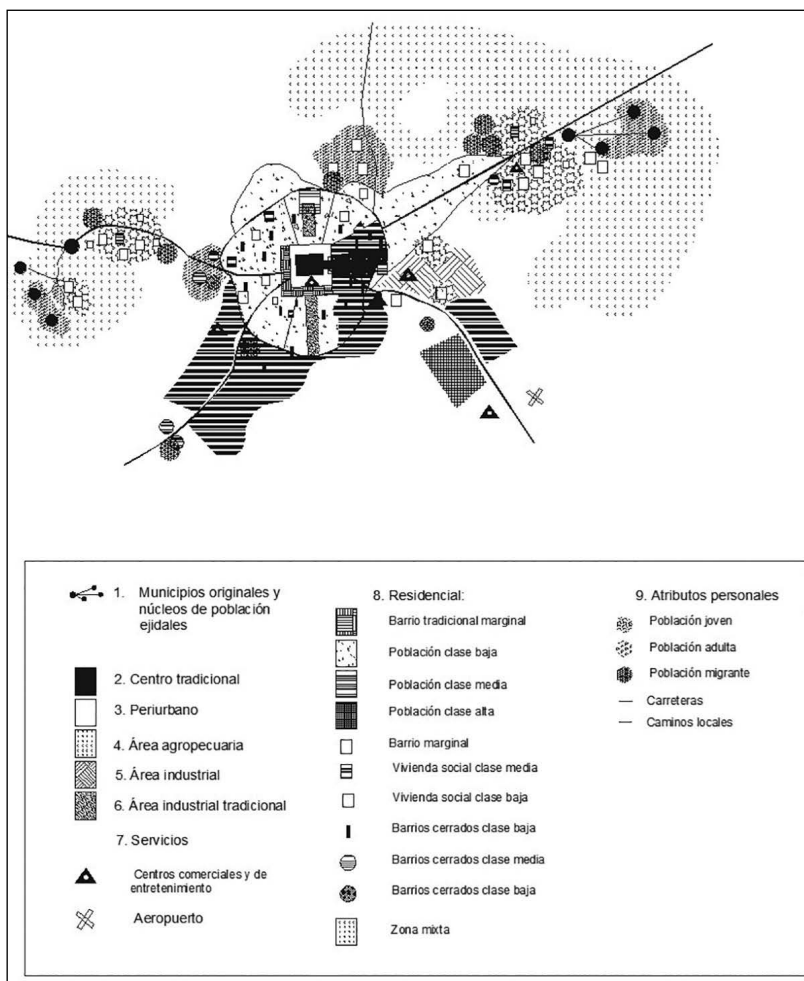
En el apartado anterior, se mostró la relevancia de los planteamientos del modelo de ciudad latinoamericana, haciendo hincapié en las singularidades de las estructuras históricas, sociales y funcionales del periurbano de las urbes medias mexicanas.

El modelo plantea que la segregación se ha intensificado a menor escala (Borsdorf 2003) porque la población es cada vez más heterogénea y vive cada vez más cerca; al mismo tiempo, se forman áreas homogéneas de la urbe que se convierten en enclaves de pobreza, de riqueza y de comercio, entre otros. A partir de dicho modelo, se hizo una adaptación (figura 5.3) que explica las estructuras urbanas de mediano tamaño y las diversas expresiones de la segregación en el periurbano mexicano. Esta adaptación resalta cuatro singularidades de esas urbes, útiles para identificar las diferentes expresiones nacionales de la segregación en el periurbano: el componente histórico; el funcionamiento a través de distribución poblacional (dispersión y concentración, principalmente); la heterogeneidad en los atributos poblacionales, y el reconocimiento de la dimensión social de la segregación, que genera cambios en la interacción de los pobladores.

El componente histórico se observa al reconceptualizar el periurbano como un territorio formado por la expansión urbana sobre tierras originalmente rurales que están en transición rural-urbana y tienen límites físicos y funcionales difusos. Pero ese territorio no es una “página en blanco”, tiene estructuras tradicionales (Nel.lo 1998) formadas, en el caso mexicano, por núcleos de población ejidales y comunidades agrarias de municipios originales (figura 5.3).

En el país, esta situación es relevante porque más de la mitad de la tierra presenta esa forma de propiedad. Estas estructuras tienen una historia en común y organizaciones económicas y sociales internas que guían la gestión de los recursos (DOF 2017); además, son territorios productivos y prestan servicios ambientales (Morett-Sánchez y Cosío-Ruiz 2017; Martínez Rivera y Monroy-Ortiz 2009, 38). Sin embargo, la estructura tradicional de esos municipios no es homogénea; en su origen, la distribución de recursos fue desigual. Por ello, afrontan

Figura 5.3. Modelo de segregación de ciudades medias mexicanas



Fuente: Borsdorf, Bähr y Janoschka (2002).

dificultades en las formas de organización y problemáticas por el crecimiento urbano (DOF 2017; Morett-Sánchez y Cosío-Ruiz 2017).

La relevancia de estas estructuras tradicionales está determinada por la localización de la ciudad en el territorio mexicano; por ejemplo, las urbes del sur y centro-occidente son las más representativas de esos tipos de organización socioespacial.

Los municipios originales (figura 5.3) se convierten en centros alternos que concentran equipamiento e infraestructura, y refuerzan la dispersión urbana. No obstante, la integración de esos pueblos originales ocurre de manera marginal a la ciudad; su población presta servicios urbanos, pero conserva atributos personales rurales, actividades agropecuarias y/o de pesca (Connolly y Cruz 2004) que se transforman y resisten al cambio. En consecuencia, la expansión urbana ocurre sobre estructuras sociales y espaciales históricamente desiguales; es decir, existen procesos históricos de segregación socioespacial de los pueblos originales cuyas consecuencias se incrementan con la llegada de residentes urbanos.

En el período 1980-2015, se observa que urbes como Morelia y Oaxaca mantienen un centro (figura 5.3) que funge como lugar de trabajo o para funciones rutinarias, lo que explica los altos porcentajes de movilidad poblacional por motivos laborales en los municipios periféricos de las ciudades medias (SEDATU y CONAPO 2018). Dicha movilidad deriva en segregación, con una distribución desigual de los habitantes; esta limita, espacial y socialmente, el acceso a servicios u ofertas de empleo fuera del lugar de residencia.

El periurbano está formado por una mezcla de actividades económicas: agropecuarias, industriales –nuevas o tradicionales– y de servicios (figura 5.3), que son poco reconocidas en el modelo de ciudad latinoamericana. La localización e importancia de estas actividades en la estructura urbana están relacionadas con la ubicación de la ciudad media en el territorio nacional. Por ejemplo, en el norte son más frecuentes las actividades industriales; en el centro prevalecen las de comercio y servicios; y en el sur, las agropecuarias.

Las mixturas del periurbano también se expresan en las tipologías de uso residencial, desde proyectos de vivienda para clase baja y asentamientos informales hasta urbanizaciones cerradas para clase alta. De esta manera, se juntan antiguos y nuevos asentamientos (Da Gama Torres 2011), acortando las distancias físicas, pero se incrementan las desigualdades en relación con servicios e infraestructura; esto incide en la disminución de índices de segregación, mientras que las inequidades sociales se incrementan.

La composición social también determina la segregación del periurbano. Esto se vuelve evidente, por ejemplo, en la heterogeneidad en los

atributos poblacionales (figura 5.3): edades (adultos mayores y en edad productiva), ocupación económica, origen étnico y migratorio (Hernández et al. 2009; Domínguez 2017).

En Oaxaca y Morelia se observaron cambios en los atributos personales de la población que han influido en los índices de segregación de los habitantes del periurbano. Se ha identificado que existen tendencias a la concentración de población de origen indígena, migratoria y ocupada económicamente.

Respecto a la primera, su concentración se ha incrementado en pequeñas localidades alejadas de los servicios, infraestructura y trabajo; esta situación reproduce el desigual acceso que la población indígena ha tenido a los servicios en México a lo largo de la historia.

Por otro lado, la población migrante y ocupada económicamente (que cinco años atrás vivía en otro municipio, estado o país) se distribuye de manera concentrada en una franja a lo largo del municipio central o de vialidades que conectan con el centro (o sitios de trabajo), más cerca a fuentes de empleo y servicios. De esta forma, se reconfiguran antiguas y nuevas expresiones de la segregación en el periurbano.

Además, la segregación espacial tiene una contraparte social, expresada en la interacción entre los pobladores, que modifica las estructuras sociales del periurbano manifiestas en las relaciones de sus habitantes. Algunos grupos que viven contiguamente refuerzan su identidad a partir de las diferencias o prejuicios alrededor de los recién llegados (Bergesio y Golovanevsky 2014). En los trabajos de campo se observó que las formas en que los grupos interactúan o se organizan para solucionar problemas están determinadas por su identidad y prejuicios con respecto a otros. Esto ha provocado que algunos grupos de población hayan experimentado mayores carencias y aislamiento social, mientras que otros han establecido relaciones que les han permitido satisfacer sus necesidades de trabajo o servicios. De esta manera, una población segregada puede estar separada físicamente, pero tener interacciones sociales armónicas y/o conflictivas con diferentes grupos que le permiten acceder a fuentes de trabajo, programas gubernamentales, bienes y servicios.

Esto muestra que la segregación espacial determina formas de interacciones (sociales, políticas, culturales y ambientales) desiguales entre los habitantes, en las que influyen las identidades o prejuicios de la



población respecto a otros grupos (Sabatini 2006; Savage et al. 2013), expresados en diferentes escalas (localidad, barrio y familia).

La reelaboración del modelo de ciudad desde el reconocimiento de las singularidades de urbes de mediano tamaño mexicano y su periurbano ha permitido capturar las singularidades históricas, funcionales y sociales de esas urbes. De acuerdo con ello, en el periurbano de las ciudades medias, la segregación constituye un componente indiscutible e histórico del modelo de urbanización, que puede generar tanto desigualdad como relaciones que permitan a los habitantes superar las inequidades en servicios e infraestructura.

## Conclusión

Este artículo describió las singularidades de la segregación en el periurbano de ciudades de mediano tamaño en México, a partir de una reelaboración del modelo de ciudad latinoamericana mediante dos casos de estudio: Morelia y Oaxaca. Los principales hallazgos evidencian cómo las estructuras históricas, sociales y funcionales de las estructuras periurbanas de esos lugares, vistas desde el contexto nacional mexicano, expresan singulares formas de la ciudad y la segregación.

También, se mostró que la segregación responde a nuevos procesos como la expansión urbana, experimentada por las ciudades de mediano tamaño desde la década de los noventa, y a procesos históricos como las desiguales estructuras socioespaciales en el periurbano y pueblos originales sobre los que se extiende la ciudad.

Por otro lado, retomando el modelo de ciudad latinoamericana, se observa que la forma y el funcionamiento de las ciudades medias están pasando de un modelo monocéntrico a uno policéntrico. En las ciudades medias mexicanas estudiadas permanece la jerarquía del centro como lugar que aglutina actividades económicas y servicios, frente a incipientes centros alternos en el periurbano, que incrementan las carencias en la población que se radica allí. Esto es útil para entender las formas en que se expresa la segregación en ciudades medias, donde conviven tendencias contradictorias, como la permanencia de la jerarquía de un centro frente a un incipiente involucramiento de los nodos formados en el periurbano.

Las singularidades históricas y funcionales que forman las estructuras socioespaciales del periurbano determinan las particulares expresiones de la segregación. A partir de ello, se plantea que los acercamientos metodológicos convencionales para estudiar la segregación no muestran la complejidad del proceso, al no considerar las singularidades históricas, funcionales y sociales de las urbes; con este documento se ha pretendido colaborar en esta tarea.

Por ello, se propone entender a la segregación como un proceso histórico determinado por diferentes escalas. En la regional, la localización de la ciudad en la república mexicana determinará las actividades y el tipo de población que llegará a vivir a esa urbe; el periurbano estará supeditado a los procesos que ocurren en el centro de la ciudad. La escala municipal, en cambio, permite considerar los antiguos pueblos que forman la estructura tradicional del periurbano. La escala local posibilita identificar las relaciones sociales que responden o no a la distribución física de la población.

Las diferentes dimensiones donde se expresa la segregación, como la económica (actividades de servicio, comercio, industria y agropecuarias), residencial (diferentes tipologías de viviendas, desde informales hasta urbanizaciones de clase alta) y cultural (prejuicios e identidades), son los ámbitos en que los habitantes se relacionan con otros grupos y el territorio.

Por último, se señala que la segregación no siempre tiene una connotación negativa, pues puede permitir que la población supere sus limitaciones en relación con infraestructura y servicios; sin embargo, también puede ser la causante de incrementar antiguas desigualdades. Estas últimas deberán ser revisadas en otras escalas que permitan hacer estudios más cualitativos.

## Referencias

- Aguilar, Ismael. 2004. "El proceso de urbanización del Área Metropolitana de Monterrey: algunas reflexiones de la experiencia reciente". En *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, coordinado por Adrián Guillermo Aguilar, 219-262. México D.F.: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Adrián Guillermo, y Pablo Mateos. 2011. "Diferenciación sociodemográfica del espacio urbano de la Ciudad de México". *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 37 (110): 5-30. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000100001>
- Aguilar, Adrián Guillermo, Patricia Romero y Josefina Hernández. 2015. "Segregación socio-residencial en la Ciudad de México. Dinámica del patrón territorial a nivel local 2000-2010". En *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina*, coordinado por Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla H., 73-102. México D.F.: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez de la Torre, Guillermo Benjamín. 2017. "Morfología y estructura urbana en las ciudades medias mexicanas". *Región y sociedad* 29 (68):153-191. <https://doi.org/10.22198/rys.2017.68.a872>
- Badawy, Aya, Hassan Abdel-Salam y Hany Ayad. 2015. "Investigation the impact of urban planning policies on urban division in Cairo, Egypt: The case of El-Maadi and Dar El-Salam". *Alexandria Engineering Journal*, 54: 1225-1232. <https://doi.org/10.1016/j.aej.2015.09.009>
- Bellet Sanfeliu, Carmen, y Josep Maria Llop Torné. 2004. "Miradas a otros espacios urbanos: Las ciudades intermedias". *Scripta Nova* (8) 165. <https://bit.ly/2MD6lQC>
- Bergesio, Liliana, y Laura Golovanevsky. 2014. "Las ciudades y sus muros de cristal. Ajuste neoliberal en una experiencia del noroeste argentino". *Economía, Sociedad y Territorio* 14 (44):1-48. <https://bit.ly/2Uf6Fti>
- Borsdorf, Axel. 2003. "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana". *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 29 (86): 37-49. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008600002>

- Borsdorf, Axel, Jürgen Bähr y Michael Janoschka. 2002. “Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels im Modell der lateinamerikanischen Stadt”. *Geographica Helvetica* 57 (4): 300-310.  
<https://doi.org/10.5194/gh-57-300-2002>
- Connolly, Priscilla, y María Cruz. 2004. “Nuevos y viejos procesos en la periferia de la ciudad de México”. En *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, coordinado por Adrián Guillermo Aguilar, 445-473. México D.F.: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Da Gama Torres, Haroldo. 2011. *Environmental Implications of Peri-urban Sprawl and the Urbanization of Secondary Cities in Latin America*. Washington D.C.: IDB.
- Delgado, Javier. 1990. “De los anillos a la segregación: la ciudad de México, 1950-1987”. *Estudios demográficos y urbanos* (5) 2: 237-274.  
<https://doi.org/10.24201/edu.v5i2.771>
- DOF (Diario Oficial de la Federación). 2017. “Ley Agraria. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión”.  
<http://www.diputados.gob.mx>
- Domínguez Aguilar, Mauricio. 2017. “Las dimensiones espaciales de segregación residencial en la ciudad de Mérida, Yucatán, a principios del siglo XXI”. *Península* 12 (1): 147-188.  
<https://doi.org/10.1016/j.pnsla.2017.01.007>
- Garrocho, Carlos. 2003. “Las teorías de interacción espacial como síntesis de las teorías de localización de actividades comerciales y de servicio.” *Economía, Sociedad y Territorio* IV (14): 203-251.  
<https://doi.org/10.22136/est002003426>
- Garrocho, Carlos, y Juan Campos. 2015. “Segregación residencial de los adultos mayores: relevancia del tema, marco teórico básico y políticas urbanas”. En *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina*, coordinado por Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla H., 103-137. México D.F.: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Graizbord, Boris, y Beatriz Acuña. 2004. “La estructura polinuclear del Área Metropolitana de la Ciudad de México”. En *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, coordinado por Adrián Guillermo Aguilar, 309-327. México D.F.: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.

- Harvey, David. 2007. “Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual”. *GeoBaires, Cuadernos de Geografía*.  
<http://sgpwe.izt.uam.mx>
- Hernández, José, Beatriz Martínez, José Méndez, Ricardo Pérez, Javier Ramírez y Hermilio Navarro. 2009. “Rurales y periurbanos: una aproximación al proceso de conformación de la periferia poblana”. *Papeles de población* (61): 275-295. <https://bit.ly/375SBYh>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 1980. “X Censo de Población y Vivienda 1980”, acceso el 8 de agosto de 2019, <http://www.inegi.org.mx>
- 1990. “XI Censo de Población y Vivienda 1990”, acceso el 8 de agosto de 2019, <http://www.beta.inegi.org.mx>
- 2000. “XII Censo de Población y Vivienda 2000”, acceso el 8 de agosto de 2019, <http://www.beta.inegi.org.mx>
- 2010. “Censo de Población y Vivienda 2010”, acceso el 8 de agosto de 2019, <http://www.beta.inegi.org.mx>
- 2015a. “Encuesta Intercensal, 2015”, acceso el 8 de agosto de 2019, <https://www.inegi.org.mx>
- 2015b. *Perfil de los servicios no financieros en México*. México: INEGI.
- Janoschka, Michael. 2002. “El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso de Nordelta”. *Revista Eure*, 85: 11-29. <https://bit.ly/2Y9f2Yj>
- Lefebvre, Henri. 1974. “La producción del espacio”. *Revista de sociología*, 3: 219-229. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880>
- Lezama, José Luis. 1991. “La escuela culturalista como crítica a la sociedad urbana”. *Estudios Demográficos y Urbanos* 6 (2): 225-259. <https://bit.ly/2Y2EPS0>
- 2002. *Teoría social, espacio y ciudad*. México D.F.: El Colegio de México.
- Madrid Vázquez, Gustavo. 2011. “Oaxaca, de ‘ciudad intermedia’ a metrópoli de Los Valles Centrales. Emergencia de una ciudad-territorio en el sur de México”. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Catalunya.
- Martínez Rivera, Sergio Efrén y Rafael Monroy-Ortiz. 2009. “La expansión urbana sobre el campo. La otra cara de la crisis agrícola”. *Revista Estudios agrarios*, 43: 29-46. <https://bit.ly/2UiTzer>

- Mattos, Carlos A. de. 2006. "Modernización capitalista y transformaciones metropolitanas en América Latina: cinco tendencias constitutivas". En *América Latina: cidade, campo e turismo*, compilado por Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira, 41-73. San Pablo: CLACSO.
- Morett-Sánchez, J. Carlos, y Celsa Cosío-Ruiz. 2017. "Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México". *Agricultura, Sociedad y Desarrollo* 14 (1): 125-152.  
<https://doi.org/10.22231/asyd.v14i1.526>
- Musset, Alain. 2015. "El mito de la ciudad justa, una estafa neoliberal". *Bitácora Urbano Territorial* 1 (25): 11-20.  
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.53216>
- Nel.lo, Oriol. 1998. "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa". En *La ciudad dispersa. Urbanismo, ciudad, historia (I)*, editado por Fco. Javier Monclús, 37-57. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 2016. "Reporte del Estado de las Ciudades de México 2016: Camino hacia la Prosperidad Urbana", acceso en octubre de 2017, <http://onuhabitat.org.mx>.
- Pérez-Tamayo, Beatriz Nayeli, Fernando Gil-Alonso y Jordi Bayona Carrasco. 2017. "La segregación socioespacial en Culiacán, México (2000-2010): ¿de la ciudad dual a la ciudad fragmentada?". *Estudios Demográficos y Urbanos* 32 (3): 547-591.  
<https://doi.org/10.24201/edu.v32i3.1660>
- Roberts, Brian H. 2015. *Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias: Políticas Públicas en Desarrollo Internacional*. Washington D.C.: Cities Alliance / BID.
- Ruiz, Cinthia, Yadira Méndez-Lemus y Antonio Vieyra. s.f. "Propuesta teórico-metodológica para analizar la segregación en el periurbano de las ciudades medias mexicanas". En *Expansión del periurbano y conformación de territorios desiguales*, en prensa.
- Ruiz-Tagle, Javier. 2016. "La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas". *Revista Invi* 31 (87): 9-57.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-83582016000200001>

- Sabatini, Francisco. 2006. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington D.C.: BID.
- 2015. “La ruptura del patrón de segregación y su significado teórico y práctico”. En *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina*, coordinado por Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla H., 25-46. México D.F.: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Salcedo, Rodrigo. 2004. “Reseña de ‘Rethinking Los Angeles’, ‘The city: Los Angeles and Urban Theory at the end of the twentieth century’ y ‘From Chicago to L.A: Making sense of urban theory’”. *Eure* XXX (90): 121-123.  
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009000008>
- Savage, Mike, Fiona Devine, Niall Cunningham, Mark Taylor, Yaojun Li, Johs Hiellbrekke, Brigitte Le Roux, Sam Friedman, Andrew Miles. 2013. “A New Model of Social Class? Findings from the BBC Great British Class Survey Experiment”. *Sociology* 47 (2): 219-250.  
<https://doi.org/10.1177/0038038513481128>
- Schteingart, Martha. 2015. “La división social del espacio en ciudades mexicanas: un balance explicativo desde una perspectiva latinoamericana”. En *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina*, coordinado por Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla H., 47-72. México D.F.: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), y CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2012. *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*. México D.F.: CONAPO.
- SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), y CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2018. *Sistema Urbano Nacional 2018*. México D.F.: SEDATU / CONAPO.
- Thibert, Joel, y Giselle Andrea Osorio. 2014. “Urban Segregation and Metropolitcs in Latin America: The Case of Bogotá, Colombia”. *International Journal of Urban Regional Research* 38 (4): 1319-1343.  
<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12021>
- UN (United Nations). 2014. “World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. Highlights”, acceso en abril de 2018, <https://esa.un.org>
- Vaughan, Laura, y Sonia Arbaci. 2011. “The Challenges of Understanding Urban Segregation”. *Built Environment* 37 (2): 128-138.  
<https://doi.org/10.2148/benv.37.2.128>

# Expansión urbana, rururbanización y gentrificación incipientes en Punta Arenas, Chile

Gustavo de la Barra Riquelme

Durante las últimas décadas, en América Latina han recrudecido fenómenos como la segregación, la exclusión y la desigualdad residencial, con una ingente expansión hacia las periferias. En Chile, el sector inmobiliario cuenta con garantías legales e institucionales para decidir sobre la producción del espacio urbano. En el extremo sur del país, la ciudad de Punta Arenas vive una acelerada urbanización. Por primera vez, la normativa urbana local incluyó, dentro del nuevo límite urbano, a históricas localidades ubicadas al nororiente de la ciudad. Durante una intervención social comunitaria del Programa Servicio País, se evidenció la incertidumbre que existe entre las comunidades sobre la inminente transformación de sus paisajes. Se observó la situación actual de los territorios, identificando zonas con incipientes procesos de rururbanización y gentrificación. Finalmente, fueron relevados recursos y capacidades de dichas comunidades, que potencialmente pueden utilizar para ejercer su derecho a la ciudad, decidiendo sobre la producción de su propio espacio.

## Introducción

En 2050, la población mundial que habitará en ciudades alcanzará el 66 % (UN-Hábitat 2016). Es evidente que la mayor parte de la humanidad está siendo “progresivamente absorbida en los fermentos y corrientes de la vida urbanizada” (Harvey 2013, 13). Durante el período



capitalista, la urbanización y el crecimiento económico han establecido una relación de dependencia mutua: por un lado, el capitalismo produce continuamente el excedente necesario para la urbanización, mientras que, por otro, la urbanización absorbe el sobreproducto continuamente generado (Harvey 2013, 21-22). Se entiende al espacio urbano como una creación social, político-económica y simbólica (Finck 2016, 11), “producida por y, a la vez, productora de desigualdades” (Rasse 2016, 1). La actual fase del desarrollo capitalista ha provocado transformaciones estructurales, morfológicas, funcionales, culturales y sociales en las urbes de todo el mundo (Usach y Freddo 2016, 267); estas han aumentado la desigualdad, el fraccionamiento y la segregación, que a su vez generan espacialidades complejas de administrar (Neu 2016, 57).

La segregación, también conocida como desigualdad residencial, se define como una distribución territorialmente inequitativa de infraestructura, servicios, acceso a empleos, espacios ciudadanos u otros recursos necesarios para mejorar la calidad de vida y las oportunidades de bienestar en un barrio.<sup>1</sup> La segregación residencial debe comprenderse como un fenómeno que se “refiere, en principio, a la distribución espacial y composición interna de un territorio respecto de categorías sociales dadas, pero cuyos orígenes se encuentran en la superposición de diversos procesos sociales y espaciales” (Rasse 2016, 2-3).

Rasse (2016, 4) menciona a la desigualdad como base de la segregación que está mediada por factores socioculturales e institucionales. El rol del Estado respecto al funcionamiento del mercado es fundamental; si este último domina sin contrapeso, el acceso al suelo se manejará como una subasta. Cuando la segregación se relaciona con la homogeneidad social (de hogares con bajos ingresos), la desigualdad se incrementa, debido a la degradación de oportunidades en cuanto al acceso a empleos y servicios, dificultando la acumulación patrimonial y de capital humano (36). Cabe mencionar que en muchos casos la intervención estatal ha seguido lógicas propias de la producción capitalista del hábitat respecto a la demanda social histórica de los sectores

---

<sup>1</sup> Beytía, Pablo. 2014. “Segregación urbana: La ‘otra’ desigualdad de Chile”. [Mensaje en un blog]. 14 de septiembre. <https://blogs.iadb.org>

con menores ingresos, en una situación de desigualdad en relación con el acceso que provoca procesos de exclusión social urbana (Finck 2016, 11-12).

La exclusión se relaciona con la calidad y la densidad de las relaciones sociales dentro de la ciudad, donde “la imposibilidad de participar plenamente en la mayor cantidad de aspectos de la vida social desemboca en procesos de ruptura de lazos sociales” (FUNASUP 2017, 13). Este fenómeno toma forma en aspectos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales.

La aceleración de las transformaciones urbanas se ha expresado a través de patrones de crecimiento que han tendido a ocupar discontinuamente el territorio en desmedro de la ciudad compacta (Usach y Freddo 2015, 219), aumentando así los costos en infraestructura y servicios públicos (Ruiz, Baeza y Sotelo 2014, 903). De acuerdo con Ducci (2004, 138), las élites locales presionan al Estado para ampliar indefinidamente los límites de la ciudad, con el objeto de beneficiarse de potenciales valores de cambio; esto, según la autora, es también identificable en las ciudades chilenas. De esta manera, emerge una maquinaria de urbanización, que expresa un estrecho vínculo entre algunos intereses privados locales y/o extralocales e intereses políticos locales y/o extralocales (Warner y Negrete 2002). En consecuencia, se configura “un periurbano difuso, espacialmente fragmentado y socialmente segregado, con baja calidad de servicios y una vida urbana decreciente” (Espinoza et al. 2016, 6).

Desde un punto de vista secuencial, Ruffi (2003, citado en Calero 2017, 15) menciona que puede hablarse de un proceso sucesivo: suburbanización-periurbanización-rururbanización. Este último fenómeno se ha desarrollado desde mediados del siglo XX en Estados Unidos y en Europa occidental y, en Chile, desde la década de los ochenta (Ubiella-Bravo 2016, 5). Nates (2008, citado en Parra Carrasco 2016, 82) señala que la rururbanidad está conformada por

población asentada en franjas rurales-urbanas, [...] nativa por autoctonía o [...] por adopción, no debiendo ser vistas como áreas de transición sino como complejo de lugares con dinámicas propias que [...] correlacionan tanto a los nativos como a los forasteros.

Si bien se halla fuera de la ciudad tradicional, al mismo tiempo, depende de ella económica y funcionalmente dada su proximidad (Mansilla Quiñones 2018). En este sentido, puede decirse que la rururbanización implica un incremento sustantivo del uso de suelo residencial, con una sucesiva llegada de nuevos habitantes provenientes de un medio urbano a un espacio tradicionalmente rural; este último sigue predominando durante algún tiempo (PSP 2017).

En un contexto rururbano, puede ocurrir que tanto habitantes antiguos como quienes recién llegan a vivir desde un medio urbano, deseen un paisaje en animación suspendida, es decir, que se ralentice su transformación, “donde sus habitantes evidencian la añoranza rural [...] vivir como en la ciudad, manteniendo inalterado el paisaje” (Galleguillos A. Schubelin y Ojeda Leal 2016, 223). Bárcenas, De la Tejera y Santos O. (2016, 140) señalan que lo central en los debates sobre lo rururbano se relaciona con dilucidar cómo interactúan los territorios urbanos y rurales, conocer la forma en la que el centro integra a la periferia rural y las modificaciones simultáneas entre estos distintos territorios y sociedades, donde la complejidad radica en establecer relaciones físicas o materiales, culturales, sociales, económicas y políticas, con profundos cambios en cada una de ellas. Actualmente, en las áreas periurbanas, se “cristalizan los procesos que instaló el capitalismo global: fragmentación social, segmentación social, ausencia de políticas públicas y avance del mercado inmobiliario” (Puebla 2010, 139).

La gentrificación es otro fenómeno que ha aparecido en ciudades de América Latina. Dado que, en términos generales, no se manifiesta igual que en Europa o Estados Unidos, su conceptualización se ha ido adaptando a esta realidad particular (Casgrain y Janoschka 2013, 21). Sabatini (2013, citado en Parra Carrasco 2016, 73-74) indica que la gentrificación latinoamericana tiende a expandirse a nuevas áreas de las ciudades, sin que necesariamente se provoque expulsión, ya que “la segregación de gran escala [...] irá cediendo terreno a patrones más complejos y que implican menor distancia geográfica entre las clases sociales”. Esto puede ser una oportunidad para que ciudades o algunas de sus zonas tengan mayor integración y cohesión (Sabatini et al. 2017, 255). No obstante, recordando lo indicado por Janoschka (2002, 22), en las ciudades latinoamericanas “a gran escala, se puede destacar un proceso

de mezcla social, mientras que a nivel micro se refuerza el patrón segregatorio”.

Casgrain y Janoschka (2013, 24) distinguen cuatro condiciones necesarias para hablar de gentrificación en América Latina: reinversión de capital en un espacio definido, con la correspondiente alza en el valor del suelo tanto del mismo espacio como de las áreas colindantes; llegada de agentes con una capacidad de pago mayor que quienes estaban previamente establecidos en el mismo espacio o en las áreas cercanas; generación de cambios en actividades y en el paisaje urbano, con el control de los grupos que van llegando y; desplazamiento directo, o bien, presión indirecta para el desplazamiento de los grupos sociales con menores ingresos que los recién llegados.

Esto último puede suceder de diversas formas, incluso tras un proceso de exclusión a largo plazo, enfocado en “hogares de bajos ingresos en espacios que han habitado históricamente [...] cuando las propiedades cambian de uso o son dejadas al deterioro, cuando los impuestos se elevan o cuando los precios de los comercios se elevan” (Casgrain y Janoschka 2013, 38-39). Sabatini et al. (2017, 252-253) revelan que los agentes inmobiliarios buscan constantemente personas de mayores ingresos, que paguen más por viviendas en suelos ocupados con anterioridad por otras de menor valor, “gentrificando a los gentrificadores”.

Por su parte, Parra Carrasco (2016, 71-72) identifica una gentrificación rururbana significativa en términos físicos, por los cambios en la superficie de interfase que provoca; en términos económicos, por la conjunción de actividades diversas en un espacio en plena transformación; y, finalmente, en términos simbólicos, dadas las interacciones entre identidades, gustos y preferencias de los residentes nuevos y antiguos. Por ello, la frustración y desesperanza que produce la exclusión de las transformaciones, incidirá directamente en el devenir del territorio (Galleguillos A. Schubelin y Ojeda Leal 2016, 226).

Como se señaló anteriormente, la exclusión simbólica y el desplazamiento de las perspectivas de las clases populares son precondiciones básicas para lograr su expulsión material del espacio (Janoschka 2016). En este sentido, es fundamental la participación e incidencia real de quienes habitan el territorio en la toma de decisiones respecto de la configuración de su propio entorno, entendiendo que esto es parte esencial

del derecho a la ciudad, definido en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como el “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social” (PGPDC s.f., 1). Como menciona Harvey (2013, 201), “todos aquellos cuyo trabajo está dedicado a producir y reproducir la ciudad tienen el derecho colectivo, no solo a disponer de lo que producen, sino también a decidir qué tipo de urbanismo se debe producir, dónde y cómo”.

Asimismo, las organizaciones comunitarias pueden ejercer un rol determinante en las modificaciones de los instrumentos de planificación territorial (IPT), al menos para contrarrestar, de alguna manera, las presiones que ejercen las maquinarias de urbanización durante los procesos de elaboración de dichos instrumentos (De la Barra Riquelme, Aranda Andrade y Fernández Olivares 2016). En Chile no existen mecanismos vinculantes de participación ciudadana ni instancias democráticas en relación con la producción de ciudad. Si bien algunos municipios han intentado involucrar a la ciudadanía en la validación de sus IPT, la participación ciudadana vinculante no es obligatoria en la legislación (70); por otro lado, los municipios “carecen de recursos humanos y financieros para enfrentarse a los agentes privados” (Casgrain y Janoschka 2013, 29).

Tal como señalan Azócar, Sanhueza y Henríquez (2003, 80), todos estos fenómenos también son observables en ciudades intermedias, aunque sus efectos sean mucho más moderados (Uriza y Gárriz 2014, 100). Estas urbes tienen una creciente importancia en América Latina debido a factores globales y locales, por su papel “como centros administrativos regionales y provinciales, centros prestadores de servicios para sus *hinterlands* y centros de transformación industrial de recursos naturales” (Azócar, Sanhueza y Henríquez 2003, 81).

Debido a su profundidad, las reformas neoliberales en Chile han permeado y orientado el desarrollo urbano,<sup>2</sup> debilitando tanto la planificación territorial como el rol del Estado en la ciudad (De la Barra Riquelme, Aranda Andrade y Fernández Olivares 2016, 164-165). La

---

<sup>2</sup> Desde 1980, rige una Constitución con una fuerte impronta neoliberal y conservadora. Por lo tanto, la legislación urbana chilena provee gran protección a la propiedad privada. Desde octubre de 2019, se han dado grandes movilizaciones sociales en Chile, caracterizadas por profundas críticas al modelo neoliberal. Una de las principales demandas populares es iniciar un proceso constituyente.

dinámica urbanizadora del país se vio potenciada en 1980 con la liberalización del mercado del suelo periurbano (Hidalgo, Arenas y Santana 2016). En este sentido, algunas disposiciones legales se han convertido en garantía para los agentes hegemónicos en la definición de ciudad y, a su vez, para su crecimiento hacia la periferia, aun cuando existan algunas limitaciones en la ley (Hidalgo, Volker y Ramírez 2014; De la Barra Riquelme, Aranda Andrade y Fernández Olivares 2016, 170).

Punta Arenas, en la zona austral de Chile, es una ciudad que actualmente vive algunos de los procesos y fenómenos mencionados. Su estudio puede servir como referencia para otras ciudades intermedias, particularmente, aquellas en las que se observe una actuación reciente e inusitada de las maquinarias de urbanización, ya sea que estén ubicadas en espacios fronterizos o se encuentren en medio de ecosistemas frágiles. Además, es posible compararla con otras ciudades de la Patagonia, tanto en la parte chilena como en la argentina.

El nuevo Plan Regulador Comunal (PRC) de Punta Arenas, promulgado a fines de 2016, incorporó grandes extensiones de suelo dentro del límite urbano oficial. Esto incluyó a localidades históricas como Barranco Amarillo, Pampa Alegre y Río Seco. En ellas, desde marzo de 2016 hasta febrero de 2018, la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FUNASUP),<sup>3</sup> a través del Programa Servicio País (PSP),<sup>4</sup> y en acuerdo con el municipio de Punta Arenas, desarrolló una intervención social con enfoque promocional y territorial. Se trabajó en torno a identidades y patrimonios locales y su expresión en el espacio público, con base en lo definido junto a las comunidades de manera participativa. Las percepciones y relatos surgidos en el marco de

---

<sup>3</sup> ONG creada en 1995 para asesorar al Estado en políticas en torno a la pobreza. Se ha encargado de relevar el concepto de pobreza multidimensional, haciendo énfasis en las dimensiones cualitativas del fenómeno. El financiamiento de la FUNASUP proviene mayoritariamente del Estado.

<sup>4</sup> Creado por la FUNASUP en 1995, convoca a jóvenes profesionales para trabajar con comunidades en situación de pobreza, durante un año o dos, en comunas generalmente rurales, junto a los gobiernos locales u otras organizaciones del territorio. Los y las profesionales habitan en esas zonas, desarrollando intervenciones sociocomunitarias desde distintos ámbitos, con un enfoque promocional y territorial. Este se basa en la participación activa de las personas y en la autonomía de las comunidades; la labor se orienta hacia la motivación, organización y promoción de las comunidades. Todo se desarrolla desde una perspectiva holística del territorio, cuyas intervenciones deben ser coherentes con sus características y particularidades; el trabajo debe considerar las propias potencialidades, capacidades y recursos colectivos de las comunidades.

la intervención social dieron indicios sobre la presencia de incipientes dinámicas urbanizadoras como rururbanización y gentrificación, que coincidieron con la entrada en vigor del nuevo IPT. Por lo anterior, fue necesario caracterizar la expansión urbana de este sector de Punta Arenas, con base en la información levantada durante el período de la intervención del PSP, así como en otras fuentes y datos obtenidos posteriormente, para poder conocer la situación actual del territorio.

## Área de estudio

Punta Arenas es la capital de la Región de Magallanes y la Antártica chilena. Su ubicación absoluta es 53°10' de latitud sur y 70°54' de longitud oeste, en el sur de la Patagonia. Cuenta con una superficie comunal de 17 846,3 km<sup>2</sup>. Es la ciudad más austral de la América continental, emplazada en la costa oriental de la península de Brunswick, cerca de la interfase entre la estepa y el bosque caducifolio, cuyo clima se define como trasandino con degeneración esteparia.<sup>5</sup> Dominan lomajes suaves y varios cauces como el del río de las Minas, en cuya ribera se estableció la ciudad en 1848, cinco años después de la toma de posesión del estrecho de Magallanes por el Estado chileno. La ciudad vivió un crecimiento económico constante al ser paso obligado de las embarcaciones hasta 1914, cuando se abrió el canal de Panamá.

La minería (carbón y oro), la explotación forestal, la caza de aves y mamíferos marinos y, principalmente, la ganadería ovina, fueron fundamentales durante las primeras décadas. Los grandes terratenientes beneficiados por estas actividades promovieron el genocidio de los pueblos originarios y la represión de las organizaciones obreras, con la anuencia del Estado (Alonso Marchante 2016). Desde la segunda mitad del siglo pasado, han crecido los sectores de hidrocarburos (petróleo, gas y carbón), la pesca/acuicultura, los servicios turísticos asociados a la naturaleza, la investigación, la construcción y la ganadería ovina. Prácticamente desde su fundación, la ciudad se ha constituido en un importante centro de servicios para toda la zona austral de Chile y Argentina.

---

<sup>5</sup> Clasificación de Köppen.

La población de la ciudad se compone principalmente por migrantes de Chiloé, países europeos (especialmente croatas), Argentina y, recientemente, de Colombia, Venezuela, República Dominicana y Haití. Esto ha generado una fuerte identidad, con un sentido de pertenencia acentuado por el aislamiento. La población es de 131 592 personas, un 79 % de la población regional (INE 2018b).

De acuerdo con el Índice de Calidad de Vida Urbana de 2018,<sup>6</sup> Punta Arenas se encuentra entre las diez comunas chilenas con mejores indicadores, por encima de las demás capitales regionales y ciudades intermedias<sup>7</sup> (IEUT 2018). Sin embargo, esto no da cuenta de las inequidades urbanas presentes, como la desigualdad residencial en el acceso a bienes y servicios para importantes sectores urbanos y periurbanos; además, en la región se identifica una debilitada participación social en comparación con el resto de Chile (MDS 2018).

En el periurbano de Punta Arenas se ubican varias industrias (laneras, frigoríficos, constructoras y pesqueras) y microempresas (agricultura de pequeña escala y hortalizas). Entre la costa y la Ruta 9 Norte —que conecta la ciudad con el continente—, se ubican las localidades de Barranco Amarillo, Pampa Alegre y Río Seco.<sup>8</sup>

En un inicio, actividades como lechería y ganadería fueron impulsadas por colonos —en su mayoría suizos— contratados por el Estado chileno, a quienes se les entregaron tierras, insumos y capital para su explotación. La mayor parte de sus actuales habitantes llegó desde Chiloé durante el siglo XX y de otros sectores de Punta Arenas (PSP 2018). Históricamente, se han desarrollado diversas actividades económico-productivas, principalmente pequeñas y medianas industrias de diversos rubros como lecherías, queserías, laneras,<sup>9</sup> criaderos de cerdos y

---

<sup>6</sup> El índice evalúa las siguientes categorías: vivienda y entorno, salud y medio ambiente, condiciones socioculturales, ambiente de negocios, condición laboral, conectividad y movilidad.

<sup>7</sup> Se consideraron 25 ciudades intermedias, que tuvieran alrededor de 50 000 habitantes o más pero que no fueran parte de un área metropolitana. El rango abarcó desde Castro (43 807 habitantes) hasta Arica (221 364 habitantes).

<sup>8</sup> Por diversas razones no fue posible generar actividades y proyectos en Pampa Alegre durante el período de intervención del PSP, más allá de las correspondientes a la etapa de diagnóstico.

<sup>9</sup> En Río Seco se localiza la compañía británica Standard Wool, que exporta gran parte del total de lana a nivel nacional.



vacas, compra y venta de cueros, mataderos, aserraderos, frigoríficos,<sup>10</sup> criaderos de aves, pesqueras,<sup>11</sup> entre otras. Además, se han ubicado servicios de restaurante, pub-discotecas, moteles, etc. Aunque cada localidad cuenta con historias y elementos propios que las diferencian entre sí, de acuerdo con las distintas actividades económicas y época en que comenzaron a formarse como asentamientos, también comparten ciertas características en común: condición periférica, costumbres arraigadas a un modo de vida rural, e invisibilización desde el territorio urbano, que se evidencia en las dificultades de acceso a servicios u oportunidades respecto al resto de la ciudad (PSP 2017).

En el territorio viven 2120 personas y existen 860 viviendas,<sup>12</sup> lo que representa el 1,61 % y el 1,7 % de los totales comunales, respectivamente. Su distribución se visualiza en la tabla 6.1. En la figura 6.1 se muestra la ubicación tanto de Punta Arenas como del área de estudio en particular.

Tabla 6.1. Población y cantidad de viviendas por localidad

Localidad	Barranco Amarillo	Pampa Alegre	Río Seco	Total	% de la comuna
Personas	831	491	798	2120	1,61
Viviendas	330	220	310	860	1,70

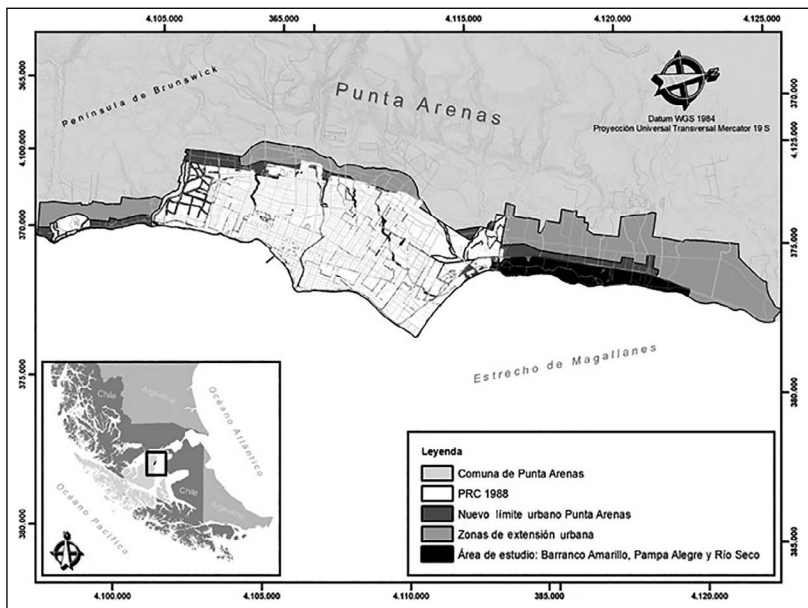
Fuente: INE (2018b).

<sup>10</sup> La principal causa de la llegada de población al sector fue la instalación, en 1906, de un frigorífico en Río Seco, de la firma The South American Export Syndicate. Funcionó hasta inicios de la década de los sesenta. Actualmente, en Río Seco se ubica el Frigorífico Simunovic S. A., el más grande y moderno de Chile.

<sup>11</sup> Como las pesqueras Nippon, Hanamar, Unicorns y Chile Seafoods, además de una secadora de algas lugas. Constituyen fuentes de trabajo estacionales donde se procesan erizos y centollas, entre otras especies marinas.

<sup>12</sup> En el censo de 2017, algunos sectores fueron considerados rurales, lo que implica menor detalle en términos espaciales. A su vez, las nuevas poblaciones de Barranco Amarillo recién estaban en construcción.

Figura 6.1. Localización de Punta Arenas y del área de estudio



Fuente: Ilustre Municipalidad de Punta Arenas (2016).

En la figura 6.1 se visualizan los cambios en el límite urbano y las zonas de extensión urbana, que están regidas por una norma supletoria que restringe momentáneamente la construcción, hasta que el municipio decreta su término y nuevas disposiciones. En la comuna, el crecimiento urbano está siempre condicionado por la extendida presencia de turba y de una gran cantidad de humedales, que son constantemente degradados o amenazados por la urbanización.

## Metodología

Se utilizó material obtenido o generado durante el proceso de la intervención del PSP entre 2017 y 2018,<sup>13</sup> en el que se utilizaron métodos

<sup>13</sup> El autor agradece a la Dirección Regional Magallanes de la FUNASUP por permitir utilizar parte del material elaborado durante la intervención, así como a Tamara Astorga Zamorano, profesional

cualitativos con base en fuentes primarias, como entrevistas semiestructuradas y en profundidad (Geilfus 2002), observación participante (Íñiguez 2008) y revisión documental.<sup>14</sup> Para observar la situación actual, se recurrió a imágenes satelitales (disponibles en el software Google Earth Pro, período 2008-2018), salidas de campo, revisión documental y prensa, revisión del nuevo PRC, datos del mercado de propiedades y los valores de avalúo fiscal total del primer trimestre de 2019. Esto último se basa en estudios realizados en Comodoro Rivadavia, Argentina (Usach y Freddo 2015; Ruiz, Baeza y Sotelo 2014).

## Resultados

La elaboración de un nuevo IPT para la comuna se inició en octubre de 2009. El nuevo PRC<sup>15</sup> considera la expansión del límite urbano en gran parte de la periferia de Punta Arenas, incrementando el suelo urbano en un 76 %.<sup>16</sup> Los altos precios de las propiedades y arriendos en la ciudad han seguido elevándose, especialmente en el sector norte hasta Río Seco (Rosinelli 2018). En general, Punta Arenas alberga proyectos basados en subsidios estatales para viviendas sociales e inversiones residenciales privadas de alta plusvalía,<sup>17</sup> ubicados principalmente en los sectores sur y norte, respectivamente (Rosinelli 2018). Entre abril de 2017 y abril de 2018, la cantidad de permisos de edificación en la ciudad registró un alza de 268,8 %; el tipo habitacional registró una variación de 261,4 %, equivalente a 15 982 m<sup>2</sup> (INE 2018a). Esto ha motivado al gremio

---

del PSP en el territorio entre 2016 y 2018, por su apoyo en la elaboración del presente artículo. Cabe mencionar que el autor fue profesional del PSP en los mismos territorios, entre 2017 y 2018.

<sup>14</sup> Organizaciones e instituciones como juntas de vecinos, agrupaciones culturales, de adultos mayores, escuelas, entre otros, participaron del proceso de intervención del PSP. También tomaron parte personas por fuera de dichas agrupaciones.

<sup>15</sup> El PRC de 2016 se encuentra en medio de una polémica entre el municipio y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, luego de que la Contraloría General de la República paralizara la construcción de 2500 viviendas correspondientes a proyectos inmobiliarios privados y sociales que serían construidas en zonas inundables (La Prensa Austral 2020). Esto, junto a otras controversias, podría ocasionar una pronta actualización del IPT de 2016.

<sup>16</sup> *La Prensa Austral*. 2016. "Aprobación del Plan Regulador de Punta Arenas". 20 de diciembre. <https://bit.ly/2XUm44o>.

<sup>17</sup> — 2018a. "Mayor desarrollo inmobiliario". 4 de octubre. <https://bit.ly/3e9j5uk>.

inmobiliario y de la construcción a exigir, tanto al gobierno regional como al municipio, eliminar ciertas restricciones contempladas en el nuevo PRC (Escobar 2018).

En el área de estudio existen cuatro zonas de uso habitacional, aunque permiten algunas actividades industriales. Estas mantienen los actuales usos del suelo, a pesar de los conflictos que se están dando en ZMN-1 y ZMN-3, que han provocado malestar entre la población; por ejemplo, algunas empresas “cuentan con sello aprobado por la Superintendencia del Medio Ambiente [...] pero todos sabemos que no es así...” (vecina de Barranco Amarillo 1, comunicación personal, mayo de 2017, citada en PSP 2017). Respecto a las áreas verdes (ZAV-2), corresponden a una porción que no calza con el área total del territorio y son, probablemente, insuficientes para sus habitantes. Las zonificaciones del nuevo PRC de 2016 para el área de estudio se resumen en la tabla 6.2.

La incorporación al área urbana generó incertidumbre en las comunidades. Representantes vecinales adujeron no haber sido notificados del proceso con suficiente antelación, y, por ende, no fueron convocados a instancias participativas o consultas ciudadanas (PSP 2017). Asimismo, los proyectos habitacionales desarrollados por el Estado mediante agentes privados como la Inmobiliaria SALFA, a cargo del proyecto Vista Mar (condominio cerrado con subsidio estatal para sectores medios), o Desarrollos Constructivos Axis S. A., a cargo de la construcción del Loteo Barranco Amarillo (con subsidios estatales de 98 % para las familias beneficiadas), comenzaron a edificarse sin mediar aviso oportuno a vecinos y vecinas. El primero de ellos, Vista Mar, consta de 133 soluciones habitacionales, mediante el programa habitacional DS n.º 19.27 de Integración Social y Territorial, dirigido a familias vulnerables y de sectores medios (con posibilidades de obtención de crédito hipotecario), con 53 casas y 83 departamentos, distribuidos en cuatro edificios de cinco pisos.<sup>18</sup> El Loteo Barranco Amarillo se compone de 50 viviendas destinadas a familias de la Agrupación para la Vivienda Acción Social Sector Norte Barranco Amarillo, “cuyos primeros integrantes residían principalmente en

---

<sup>18</sup> *La Prensa Austral*. 2018b. “La moderna cara habitacional de Barranco Amarillo”. 27 de junio. <https://bit.ly/2XV7cCD>

Tabla 6.2. Zonificaciones del PRC de 2016 en el área de estudio

Zona	Nombre	Descripción
ZMN-1	Zona Mixta Norte 1 (Núcleo Consolidado Norte)	Regula las áreas que históricamente han estado más densamente habitadas. Permite una subdivisión predial mínima de 150 m <sup>2</sup> y una densidad máxima de 180 habitantes por hectárea.
ZMN-2	Zona Mixta Norte 2 (Mixta Equipamiento)	Permite el uso residencial y la instalación de más servicios y actividades productivas (de tipo inofensivo). La subdivisión predial mínima es de 500 m <sup>2</sup> y la densidad máxima es de 80 habitantes por hectárea.
ZMN-3	Zona Mixta Norte 3 (Mixta Productiva Ruta 9)	Permite más actividades productivas y de infraestructura, con orientación hacia la instalación de industrias (de tipo inofensivo). La subdivisión predial mínima es de 1500 m <sup>2</sup> y la densidad máxima es de 30 habitantes por hectárea.
ZMN-4	Zona Mixta Norte 4 (Mixta Borde Costero Norte)	Permite distintos tipos de equipamiento, más usos de suelos dedicados a infraestructura, pero prohíbe cualquier tipo de actividad productiva. La subdivisión predial mínima es de 1000 m <sup>2</sup> y la densidad máxima es de 40 habitantes por hectárea.
ZAP-3	Zona de Actividades Productivas 3 (Río Seco)	Orientada hacia actividades productivas e infraestructura. La subdivisión predial mínima es de 2000 m <sup>2</sup> y no permite uso de suelo residencial.
ZAP-4	Zona Especial 4 (Caleta de Pescadores)	Se encuentra en Barranco Amarillo y no permite uso de suelo residencial, solo actividades productivas e infraestructura. La subdivisión predial mínima es de 2000 m <sup>2</sup> .
ZAV-2	Áreas Verdes Locales	Permite uso de suelo de área verde y espacio público, prohíbe el uso residencial, de equipamiento, de actividades productivas y de infraestructura. La subdivisión predial mínima es de 2500 m <sup>2</sup> .
ZEP-2	Zona Especial 2 (Playas)	Permite uso de suelo de área verde y espacio público, prohíbe el uso residencial, de equipamiento, de actividades productivas y de infraestructura. La subdivisión predial mínima es de 2500 m <sup>2</sup> .

*Fuente:* Con base en Ilustre Municipalidad de Punta Arenas (2016). Otras zonas visibles en la figura 6.2 corresponden a áreas de restricción por inundación o por actividades productivas.

sectores rurales del norte de la comuna a los que se fueron incorporando nuevas familias”.<sup>19</sup>

Si bien los proyectos son soluciones habitacionales necesarias para muchas familias, debe destacarse que durante la construcción se produjo congestión en calles y contaminación en espacios públicos. El paisaje cambió drásticamente y no se realizaron mejoras viales, de equipamiento o de servicios, a pesar de que es evidente que el sector tendrá un crecimiento poblacional importante. Con al menos 183 familias, según el diario *La Prensa Austral*, Barranco Amarillo incrementaría su población en aproximadamente un 66,1 %.<sup>20</sup> Por su parte, a mediados de 2020 sería inaugurado el Loteo Las Flores en Río Seco.<sup>21</sup> Esto supone la construcción de 125 viviendas, lo que aumentará la población en un 53 %. Con apoyo del municipio, el proyecto es dirigido a las agrupaciones de vivienda Nuestro Sueño Hecho Realidad y Las Flores.<sup>22</sup>

Respecto a los servicios, en el área de estudio existen dos escuelas primarias, Dellamira Rebeca Aguilar (Barranco Amarillo) y Elba Ojeda Gómez (Río Seco), un centro comunitario de salud familiar, una biblioteca pública y una comisaría de carabineros de Chile, estas tres últimas localizadas en Río Seco. Mientras que algunos de los servicios e infraestructuras tienen una historia centenaria, otros se han puesto en funcionamiento gracias a solicitudes y/o protestas de las comunidades, a lo largo de décadas. Esto también ha sucedido con el suministro de agua, luz y gas. En cuanto al transporte público, recién en 2017 fue inaugurada una terminal de pasajeros en el centro de Punta Arenas, con regulación de tarifas y frecuencias. Sin embargo, el malestar persiste en las comunidades, pues consideran que, como los territorios son oficialmente urbanos, deberían integrarse al sistema de transporte de la ciudad.

---

<sup>19</sup> *La Prensa Austral*. 2019a. “Las 183 soluciones habitacionales que dan un nuevo aire a Barranco Amarillo”. 3 de enero. <https://bit.ly/2XXd8uV>

<sup>20</sup> Cálculo con base en el tamaño medio de los hogares que, según el censo de 2017, es de 3,1 personas.

<sup>21</sup> *La Prensa Austral*. 2019b. “Futuros vecinos de Río Seco fueron a conocer sus viviendas”. 2 de septiembre. <https://bit.ly/3flxWfn>

<sup>22</sup> *El Pingüino*. 2017. “Vecinos del Loteo Las Flores tendrán su vivienda, tras 10 años”. 3 de mayo. <https://bit.ly/30Ol3gf>. Radio Magallanes. 2016. “Municipalidad de Punta Arenas presentó proyecto habitacional loteo ‘Las Flores’”. 11 de agosto. <https://bit.ly/2YJa5Gb>

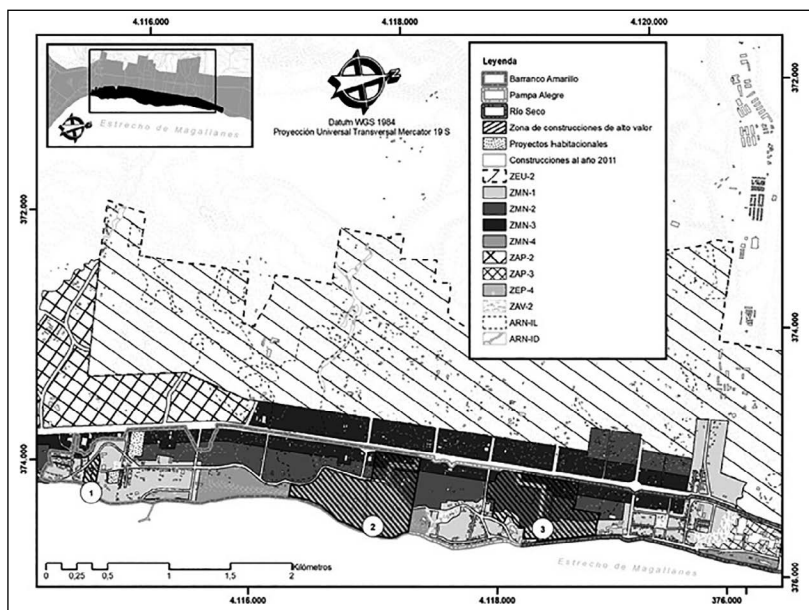
En el caso de Pampa Alegre, se han construido viviendas dentro de los predios del sector cercano a la costa. Están destinadas al arrendamiento para personas que llegan a trabajar a las pesqueras por temporadas. Las calles de esta zona fueron pavimentadas hace una década, mientras que el suministro de servicios básicos inició después que en Barranco Amarillo y Río Seco. Sus habitantes manifiestan una sensación de postergación, como si fueran “una ciudad fantasma” (vecina de Pampa Alegre, comunicación personal, abril de 2017, citada en PSP 2017).

Por otro lado, vecinos y vecinas han observado que, desde hace pocos años, se ha acelerado la construcción de viviendas de grandes dimensiones y con un alto valor. Se trata de casas construidas en terrenos que se han ido subdividiendo, cuyos propietarios acceden al sector en vehículo privado. Estas “casas que parecen edificios” (vecina de Barranco Amarillo 2, comunicación personal, abril de 2017, citada en PSP 2017) pertenecen a personas con gran capacidad de pago o endeudamiento, generalmente profesionales y personas propietarias de empresas. Se han determinado tres zonas en donde se aprecia este fenómeno reciente:

- a) Zona 1: de menor extensión y con casas más pequeñas que las de las otras zonas. Se ubica en el cruce sur de Juan Williams con Rodolfo Novoa, en Barranco Amarillo. Algunas viviendas se ubicaban a metros de las industrias que generan contaminación y hedor, por lo que no necesariamente están ocupadas.
- b) Zona 2: en el límite entre Barranco Amarillo y Pampa Alegre. Aquí aparecen construcciones cuyo acceso principal se encuentra en la calle Juan Williams. Está menos densificada que las demás.
- c) Zona 3: algo menos extensa pero más densificada. La dinámica urbanizadora parece ser mayor en el límite entre Pampa Alegre y Río Seco. De sur a norte, abarca la parte posterior de la pesquera Hanamar y llega hasta el frigorífico antiguo, mientras que de poniente a oriente se extiende desde la Ruta 9 Norte hasta la Costanera de Río Seco.

Las zonas descritas se muestran en la figura 6.2, junto con los nuevos proyectos habitacionales, la zonificación del PRC de 2016 y los límites de cada localidad.

Figura 6.2. Detalle del área de estudio



Fuente: Ilustre Municipalidad de Punta Arenas (2016).

Complementariamente, se examinó cada uno de los predios, al margen de su destinación o uso de suelo actual, considerando los valores de Avalúo Fiscal Total (SII 2019). Además, se revisaron datos del mercado del suelo disponibles en internet. Estos valores fueron transformados a Unidades de Fomento (UF); se consideró el valor UF de 28 de febrero de 2019. Por un lado, se promediaron los valores de avalúo fiscal y, por otro, los valores comerciales de cada una de las zonas (1, 2, 3). Finalmente, se calculó el cociente entre los promedios de avalúo fiscal y de valor comercial para cada zona. Mientras el valor de este cociente sea mayor, existirá más semejanza entre el valor de avalúo fiscal y comercial (Usach y Freddo 2015). Debe tenerse presente que al momento de subdividir o lotear un predio, a futuro, el valor de cada predio subsecuente tendrá un incremento de precio importante. El valor del m<sup>2</sup> calculado en el área de estudio fue de 0,41 UF.

En la tabla 6.3, se observa que en la Zona 3, correspondiente al límite entre Pampa Alegre y Río Seco, existe mayor diferencia entre



Tabla 6.3. Comparación de valores avalúo fiscal y comercial

Sector	Valor promedio avalúo fiscal	Cantidad de predios considerados	Valor comercial promedio	Cociente VPAF/VCP
Zona 1	1434,0	9	3810,3	0,38
Zona 2	2058,1	65	5261,8	0,39
Zona 3	1970,5	68	8618,5	0,23

Fuente: SII 2019 y portales web de compra y venta de propiedades.

valor de avalúo fiscal y valor comercial entre las zonas identificadas, lo que indicaría una mayor dinámica urbanizadora.

## Conclusiones

Como menciona Janoschka (2016), el capital inmobiliario ha tendido a retomar el control total de la producción urbana, tanto en el centro como en la periferia. Si bien las dinámicas urbanas actuales son mayoritariamente visibles en áreas metropolitanas, también es posible observarlas, aunque en menor medida, en las ciudades intermedias.

La expansión urbana de Punta Arenas se ha acelerado gracias a una creciente actividad inmobiliaria y a la construcción de viviendas sociales en las periferias, aunque sin una adecuada provisión de servicios e infraestructura. En el área de estudio, las comunidades manifestaron tener expectativas sobre el futuro de sus territorios, pero, al mismo tiempo, incertidumbre en torno a las consecuencias que los cambios del nuevo PRC y la expansión urbana ocasionarían a largo plazo, como los procesos incipientes de rururbanización y gentrificación observados, además de la insuficiente dotación de servicios e infraestructura que demandará el potencial incremento poblacional. En este sentido, surge un deseo por parte de las comunidades por ralentizar la transformación del paisaje, pues se concluye que “el adelanto trae muchas cosas buenas y otras que traen problemas [...] o ellos se adaptan a nuestro modo de vivir, o nosotros nos adaptamos” (vecina de Barranco Amarillo 3, comunicación personal, mayo de 2017, citada en PSP 2017).

Estas comunidades cuentan con recursos y capacidades que pueden atenuar efectos no deseados de la expansión urbana. En este sentido, las

organizaciones comunitarias e instituciones locales tienen un cúmulo experiencial que puede potenciar su capacidad de coordinación y gestión; además, existe un profundo sentido de pertenencia y arraigo, fundamental en la construcción de las identidades barriales. Según Márquez B. (2007), estas se erigen a partir de memorias colectivas, reconocimiento positivo desde un otro, paisajes identitarios y visión futura común.

En consecuencia, es fundamental elaborar estrategias para un diálogo entre quienes viven y quienes llegan, contribuyendo así a evitar tensiones producto de la falta de información, visiones o prejuicios encontrados. Esto permitiría anticiparse a lo que el mercado busque imponer, relevando las identidades barriales y protegiendo los ecosistemas cercanos. Las institucionalidades pública y municipal deben tomar acciones destinadas a desarrollar políticas urbanas integrales, en términos sociales, económicos y ambientales, siempre con la participación activa de las comunidades, especialmente en la construcción de los IPT. De esta manera, el derecho a la ciudad se manifiesta como una reivindicación democratizadora del espacio urbano para producirlo no de forma extralocal, sino desde una necesaria convergencia socioterritorial, con miras hacia un desarrollo urbano sostenible en la zona más austral de la Patagonia continental.

## Referencias

- Alonso Marchante, José Luis. 2016. *Menéndez, Rey de la Patagonia*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Azócar, Gerardo, Rodrigo Sanhueza y Cristián Henríquez. 2003. “Cambio en los patrones de crecimiento en una ciudad intermedia: El caso de Chillán en Chile Central”. *EURE (Santiago)* XXIX (87): 79-92. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008700006>
- Bárceñas, Leonardo, Beatriz De la Tejera y Ángel Santos O. 2016. “Transformaciones rur-urbanas en el municipio de Tacámbaro, Michoacán”. *Economía y Sociedad* XX (34): 137-156. <https://bit.ly/30CJpZW>
- Beytía, Pablo. 2014. “Segregación urbana: La “otra” desigualdad de Chile”. [Mensaje en un blog]. 14 de septiembre. <https://blogs.iadb.org>

- Calero, Diana Monserrath. 2017. “Entre flores y la ciudad: la periurbanización de Cayambe en el período 1980-2010”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito. <https://bit.ly/3fn6t3h>
- Casgrain, Antoine, y Michael Janoschka. 2013. “Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile”. *Andamios Revista de Investigación Social* 10 (22): 19-44. <https://doi.org/10.29092/uacm.v10i22.265>
- De la Barra Riquelme, Gustavo, Claudia Aranda Andrade y Katherine Fernández Olivares. 2016. “Ciudadanía e instrumentos de planificación territorial en una relación tensada por el negocio inmobiliario. El caso de Placilla y Curauma en el Área Metropolitana de Valparaíso (Chile)”. En *La movilización social como base de la planificación y el ordenamiento territorial. Experiencias de participación ciudadana*, compilado por César Leal Soto y Pablo Canelo Bridshaw, 161-192. Santiago de Chile: ICAL / CLACSO.
- Ducci, María Elena. 2004. “Las batallas urbanas de principios del tercer milenio”. En *Santiago en la Globalización: ¿Una nueva ciudad?*, editado por Carlos De Mattos, María Elena Ducci, Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez, 137-166. Santiago de Chile: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Escobar, Pedro. 2018. “Edificación habitacional en Punta Arenas experimentó en abril un alza del 261 %”. *El Pingüino*, 16 de junio. <https://bit.ly/2C26uv4>
- Espinoza Guzmán, Daniel, Antonio Zumelzu Scheel, Roberto Burgos Mann y Constantino Mawromatis Pazderka. 2016. “Transformaciones espaciales en ciudades intermedias: el caso de Valdivia-Chile y su evolución post-terremoto”. *Arquitectura y Urbanismo* XXXVII (3): 5-26. <https://bit.ly/2MUNT6o>
- Finck, Nadia. 2016. “Políticas municipales de producción de suelo y vivienda: el caso del municipio de Río Grande (Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS))”. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5-7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.
- FUNASUP (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza). 2017. *Miradas barriales: estrategias de integración urbana*. Santiago de Chile: FUNASUP.

- Galleguillos A. Schubelin, Ximena, y Carolina Ojeda Leal. 2016. “El paisaje en animación suspendida y su valoración como dinamizador del desarrollo rural de la comuna de Maullín, Chile”. *Revista de Geografía Norte Grande*, 65: 215-231.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-34022016000300011>
- Geilfus, Frans. 2002. *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*. San José: IICA.
- Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Hidalgo, Rodrigo, Federico Arenas y Daniel Santana. 2016. “¿Utópolis o Distópolis?: Producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012)”. *EURE (Santiago)* 42 (126): 27-54. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200002>
- Hidalgo, Rodrigo, Pascal Volker y Natalia Ramírez. 2014. “La ciudad inmobiliaria: Mecanismos institucionales, relaciones de poder y mercantilización del medio natural. El caso del Área Metropolitana de Valparaíso”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 493 (34): 1-19. <https://bit.ly/2AxXk93>
- IEUT (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales). 2018. Índice de Calidad de Vida (ICVU) 2018. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile / Cámara Chilena de la Construcción.
- Ilustre Municipalidad de Punta Arenas. 2016. “Plan Regulador Comunal (PRC) de Punta Arenas”. <https://bit.ly/3cZpQ0B>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2018a. “Permisos de Edificación Autorizada Región de Magallanes y Antártica Chilena”. *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*, 31 de mayo.
- 2018b. “Servicios de Mapas. Censo 2017”.  
<https://www.censo2017.cl>
- Íñiguez, Lupicinio. 2008. “La observación / La observación participante. Métodos cualitativos de investigación en ciencias sociales”. Guadalajara, 8 al 12 de septiembre de 2008. Universidad de Jaén.
- Janoschka, Michael. 2002. “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 28 (85): 11-29.  
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>

- Janoschka, Michael. 2016. “Gentrificación, desplazamiento, desposesión: Procesos urbanos claves en América Latina”. *Revista INVI* 31 (88): 27-71.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-83582016000300002>
- Mansilla Quiñones, Pablo. 2018. “Transformaciones socio territoriales en el periurbano y desigualdad espacio-temporal”. *Espacios* 39 (16): 27. <https://bit.ly/2YumayH>
- Márquez B., Francisca. 2007. “Historias e identidades barriales del Gran Santiago: 1950-2000”. Ponencia presentada en el VI Congreso Chileno de Antropología, Colegio de Antropólogos de Chile A. G., Valdivia.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social), Subsecretaría de Evaluación Social. 2018. “Redes y Cohesión Social. Síntesis de Resultados. Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2015”. Chile: Gobierno de Chile.
- Neu, Tomás. 2016. “El paisaje intermedio: entre lo urbano y lo rural. Una franja de transición”. *Opera*, 19: 55-81.  
<https://doi.org/10.18601/16578651>
- Parra Carrasco, Nelson. 2016. “¿Gentrificación rururbana? Exploración de los procesos de transformación y conformación residencial de Maule Norte”. Tesis para optar al grado de magister, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- PGPDC (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad). s.f. “Manual: Comprender e implementar el derecho a la ciudad, construyendo ciudades justas, democráticas y sostenibles”. <https://bit.ly/3hpfN8o>
- PSP (Programa Servicio País). 2017. *Diagnóstico Participativo de la comuna de Punta Arenas*. Punta Arenas: FUNASUP.
- 2018. *Informe de Cierre Intervención Patagonia Austral*. Punta Arenas: FUNASUP.
- Puebla, Graciela. 2010. “Caracterización del periurbano en países centrales y periféricos a través de cuatro autores. Breve recopilación y análisis bibliográfico”. *Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos*, 21: 135-155. <https://bit.ly/3hhEq77>
- Radio Magallanes. 2016. “Municipalidad de Punta Arenas presentó proyecto habitacional loteo ‘Las Flores’”. 11 de agosto.  
<https://bit.ly/2YJa5Gb>

- Rasse, Alejandra. 2016. “Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas”. Documentos de Trabajo PNUD. Desigualdad N.º 2016/04. Santiago de Chile: PNUD.  
<https://bit.ly/2AYkwwF>
- Rosinelli, Edmundo. 2018. “Auge comercial y habitacional del sector norponiente elevó precios de ventas y arriendos”. *La Prensa Austral*, 19 de diciembre. <https://bit.ly/30CPLZi>
- Ruiz, Sonia, Fabricio Baeza y Romina Sotelo. 2014. “Avances en la caracterización de la estructura urbana comodorense. Las áreas periféricas nuevas”. Conferencia presentada en el XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Sabatini, Francisco, Alejandra Rasse, Gonzalo Cáceres, María Sarella Robles y María Paz Trebilcock. 2017. “Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile”. *Revista Mexicana de Sociología* 79 (2): 229-260. <https://bit.ly/3fgStYE>
- SII (Servicio de Impuestos Internos). 2019. “Cartografía Digital Mapas SII”. <https://bit.ly/2B7ZFFH>
- Ubillá-Bravo, Gerardo. 2016. “Gobernanza territorial en áreas periurbanas de ciudades intermedias subregionales: hacia una investigación en Chile”. Ponencia presentada en el Coloquio de Planificación Regional, 30 de septiembre, Santiago de Chile.
- UN-Hábitat (United Nations Human Settlements Programme). 2016. *World Cities Report 2016: Urbanization and Development. Emerging futures*. Nairobi: UN-Habitat. <https://bit.ly/2ZIMrv4>
- Uriza, Guillermina, y Eduardo Garriz. 2014. “¿Expansión urbana o desarrollo compacto? Estado de situación en una ciudad intermedia: Bahía Blanca, Argentina”. *Revista Universitaria de Geografía* 23 (2): 97-123. <https://bit.ly/37qF39Z>
- Usach, Natalia, y Bianca Vanesa Freddo. 2015. “Crecimiento de una ciudad dispersa: Análisis y reflexiones del caso de la ciudad de Comodoro Rivadavia”. *Informe Científico Técnico UNPA* 7 (1): 219-243. <https://doi.org/10.22305/ict-unpa.v7i1.122>

- Usach, Natalia, y Bianca Vanesa Freddo. 2016. "Dispersión y fragmentación socioespacial en el crecimiento reciente de una ciudad petrolera de la Patagonia argentina". *Papeles de Población* 22 (90): 265-301. <https://doi.org/10.22185/24487147.2016.90.041>
- Warner, Kee, y Jorge Negrete. 2002. "Las maquinarias de urbanización en un país en vías de desarrollo: el caso del Gran Valparaíso en Chile". *Revista Geográfica de Valparaíso*, 32-33: 56-89. <https://bit.ly/3hw40ny>

# Impactos socioespaciales y demográficos del agronegocio en Cayambe, Ecuador

Diana Calero y Susana Kralich

La globalización, entendida en primera instancia como transformación de la economía de mercado, supone además la reconfiguración de los territorios locales de forma diferenciada y, a su vez, reorganizada por ellos (Mesclier 2013). En las metrópolis de Latinoamérica, la globalización ha incidido en su fragmentación, particularmente en su crecimiento difuso con la generación de islas y espacios amurallados que consumen grandes extensiones de suelo (Janoschka 2002; Borsdorf 2003). Las grandes urbes, más que responder al modelo de ciudad dual,<sup>1</sup> dan cuenta de una realidad más compleja en la que se profundizan las desigualdades y la polarización social (De Mattos 2002).

Por otra parte, las transformaciones desplegadas en las grandes ciudades en el contexto de la globalización tendrían resonancia en la estructura de las urbes pequeñas, más aún cuando son afectadas por su entorno (Capel 2009). Además, atendiendo a la compleja articulación entre procesos locales y espacio global, las modificaciones en las ciudades de menor jerarquía a la luz de la globalización muestran particularidades significativas, según las nuevas actividades económicas y procesos productivos que este fenómeno promueve. Se puede mencionar la inserción

---

<sup>1</sup> Los planteamientos teóricos sobre el modelo de ciudad dual se refieren a la manifestación espacial de la polarización social, particularmente en las grandes urbes. Asimismo, hacen hincapié en el resultado de las diferencias surgidas de la profusión de actividades atinentes al nuevo patrón de desarrollo tecnoeconómico, y a su impacto en la estructura ocupacional y salarial. De esta manera, en un mismo sistema metropolitano, conviven áreas altamente valorizadas y sectores marginados (De Mattos 2002).



de estas urbes en las actuales redes de circulación de mercancías y capitales, y la intervención de capitales financieros especulativos, por ejemplo, con megaproyectos en ciudades costeras (Arrieta Chavarría 2012). No obstante, la atención conferida al estudio de los impactos de la globalización sobre ciudades pequeñas aún es escasa.

La modernización tecnológica incide sobre las redes urbanas haciéndolas menos jerárquicas, ya que la progresiva movilidad faculta a cualquier ciudad, independientemente de su posición en la red, para vincularse con una metrópoli. Ante este escenario, las funciones tradicionalmente adjudicadas a las ciudades pequeñas y medianas se ven trastocadas (Frago i Clois 2008; Santos da Silva, Martins Medeiros y Amorim Nunes 2015). Tal es el caso de numerosas urbes de Brasil, muy relacionadas con redes globales con las que intercambian directamente bienes y servicios, mientras que su vínculo con el contexto local es mínimo. Esto se verifica especialmente en regiones que adoptaron nuevos esquemas productivos, sustentados en agronegocios (Frago i Clois 2008).

En efecto, el agronegocio globalizado determina nuevos arreglos territoriales (Elias 2015; Santos da Silva, Martins Medeiros y Amorim Nunes 2015), entre los que destaca la emergencia de ciudades del agronegocio. Estas se posicionan como subsidiarias de la actividad agrícola, ponderando funciones directamente vinculadas a las demandas de tal actividad (Elias 2015). La modernización agropecuaria reconfigura entonces los vínculos campo-ciudad y la propia economía urbana, puesto que las ciudades devienen en base para regular la actividad y proveer al espacio rural de los requerimientos del agronegocio globalizado, por ejemplo, de servicios especializados (Finola y Maldonado 2017).

Las ciudades ubicadas en el área de influencia de los agronegocios globalizados, o próximas a ellos, adquieren nuevas funciones urbanas asociadas al consumo productivo agrícola, entendido como aquel que responde directa o indirectamente a las demandas de producción del agronegocio (Elias 2015). Así se promueve determinada especialización para la ciudad, en desmedro del resto de funciones. Este escenario plantea a las urbes una condición de alta dependencia de la producción agrícola, que puede coexistir con una economía menos especializada (Santos da Silva, Martins Medeiros y Amorim Nunes 2015).

Además de las transformaciones funcionales en las ciudades pequeñas influidas por agronegocios, se advierten potenciales impactos en torno a su estructura socioespacial. La producción académica relacionada con esta temática se concentra mayoritariamente en el estudio de las grandes ciudades, donde las diferencias internas son marcadas y los conflictos sociales derivados del alto crecimiento poblacional y la llegada de inmigrantes son determinantes (Sánchez, Sassone y Matossian 2007).

Entre los pocos análisis socioespaciales realizados para ciudades pequeñas, Elías (2015) destaca, por un lado, que su configuración en varias ciudades pequeñas de Brasil vinculadas a agronegocios siguió una racionalidad excluyente, que ha profundizado las desigualdades socioespaciales preexistentes y replicaría las condiciones de segregación que ocurren en las metrópolis de este país. Por otro lado, los casos analizados por Contreras Alonso (2009) y Pozo (2011), en pequeñas ciudades agroexportadoras de Chile, demuestran que la localización de los grupos sociales más empobrecidos se mantuvo, mientras que no se observaron desplazamientos de las áreas sociales caracterizadas por tal población en el lapso indagado.

Según Martínez Valle (2014), en Ecuador, desde la década de los ochenta, valorizar el espacio rural y promover nuevas exportaciones (que afianzaron el carácter primario exportador de la economía nacional) dieron espacio a la agricultura basada en agronegocios. Estos se afincaron tanto en territorios con una dinámica agroproductiva y exportadora de larga data (en la Costa) con cultivos principalmente vinculados a la agroindustria, como en zonas de impronta campesina e indígena de la Sierra, otrora abastecedoras del mercado interno. Allí se han implantado cultivos de nuevos productos de exportación, como brócolis y flores (estas últimas son de interés para el presente trabajo).

El agronegocio de las flores, a diferencia de otros, no es concentrador de tierra, ya que se instala en parcelas compradas o arrendadas a hacendados locales, y en gran medida, las familias campesinas del entorno mantienen sus minifundios. No obstante, es altamente demandante de recursos como el agua y la mano de obra barata (Martínez Valle 2014). Los agronegocios en los que los cultivos se desarrollan a campo abierto priorizan el empleo de trabajadores ocasionales, mientras que la floricultura, al basarse en “un cultivo que se realiza bajo los parámetros de una

agroindustria de tipo *fordista*, normalmente en invernaderos” (128), contrata asalariados permanentes. Es así que esta fuerza laboral, nutrida por trabajadores provenientes de comunidades indígenas y por campesinos, pasa a residir en ciudades próximas a las áreas de producción y, simultáneamente, “configura un modo de vida caracterizado por el trabajo en el campo y el consumo en la ciudad” (Martínez Valle 2004, 144).

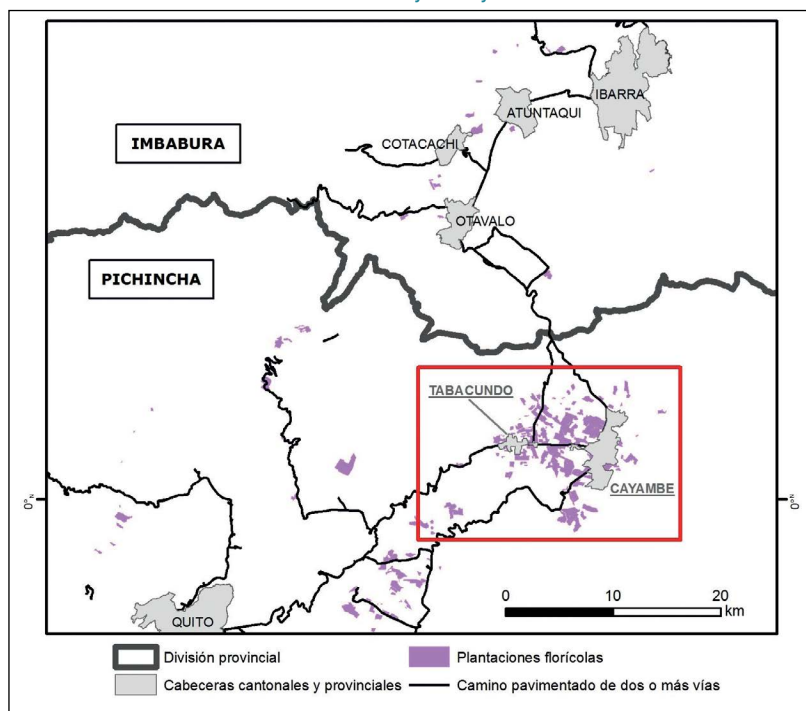
Estas condiciones de partida marcarían diferencias entre los cambios que advertirían ciudades pequeñas influidas por agronegocios de distinto tipo. En este sentido, y centrándonos en los impactos socioespaciales y demográficos experimentados en la ciudad de Cayambe (Ecuador) ante la implantación de la agroindustria florícola en su entorno rural, los resultados a presentar corresponden a una primera aproximación a su configuración socioespacial y funcional. Los modelos teóricos desarrollados para explicar la estructura de las urbes latinoamericanas ante la globalización –por ejemplo, el de ciudad fragmentada de Janoschka (2002)– atienden a las condiciones de grandes ciudades de la región; por lo tanto, no se podría afirmar que su trayectoria se replica en las pequeñas urbes. En consecuencia, y bajo un enfoque exploratorio, se ha procurado indagar en las características de la conformación de pequeñas ciudades inmersas en la dinámica de agronegocios (floricultura) e inferir si existe o no analogía con lo que acontece en aquellas de mayor tamaño.

El trabajo inicia con la descripción del área de estudio. En segundo lugar, se sintetiza la metodología de investigación y, a continuación, los resultados referentes al análisis socioespacial y funcional de Cayambe. Finalmente, se presenta una serie de reflexiones sobre los hallazgos y limitaciones a considerar para futuras aplicaciones.

## La región productiva del agronegocio de flores de Cayambe

Las primeras plantaciones de flores en Ecuador se instalaron en la Sierra norte a mediados de 1980 (Gasselin 2001). Las provincias de Cotopaxi y Pichincha albergan las mayores superficies de invernaderos; destaca la segunda, y dentro de ella, los cantones de Cayambe, Pedro Moncayo y parroquias rurales del nororiente del cantón Quito (BaLay et al. 2004; Guerra Bustillos 2012). En torno a las ciudades

Figura 7.1. Plantaciones florícolas en torno a las ciudades de Cayambe y Tabacundo



Fuente: MAGAP (2010), IGM (2011) e INEC (2012).

de Cayambe (cabecera del cantón homónimo) y Tabacundo (cabecera del cantón Pedro Moncayo) se concentra un importante número de invernaderos para cultivo de flores de exportación; esta región es pionera en la implantación del agronegocio en el país (BaLay et al. 2004) (ver figura 7.1).

La ciudad de Cayambe se localiza a 48 km al nororiente de Quito, capital de Ecuador (ver figura 7.2A y B) en un extenso valle agroproductivo. A mediados de la década de los ochenta, cambió buena parte de sus pastizales por plantaciones florícolas para exportación (Becker y Tutillo 2009). Tal mutación respondió a la aplicación de medidas neoliberales; estas favorecieron la apertura de la economía nacional al mercado global, así como la implementación de políticas agrarias

preferenciales para grandes productores y de la agroindustria de exportación de productos no tradicionales, con miras a que el país se integrara a la lógica agroalimentaria mundial (Becker y Tuttilo 2009; Guerra Bustillos 2012; Martínez 2014).

Hasta 1940, en el cantón Cayambe predominó la producción agrícola de cereales (trigo y cebada), papas y cebollas, con mínima presencia de rebaños lecheros (Becker y Tuttilo 2009). Como evidencia de tal potencial, a las afueras de la parroquia urbana de Juan Montalvo<sup>2</sup> se mantiene desde hace más de 50 años la firma industrial Molinos La Unión. Sin embargo, la importación de harina desde Estados Unidos y Canadá implicó un declive de la producción de trigo y cebada. Luego de su quiebra en los noventa y tras su adquisición por parte de financieristas extranjeros, la empresa molinera aún subsiste, procesando trigo y cereales para producir harinas y pastas (BaLay et al. 2004; Guerra Bustillos 2012).

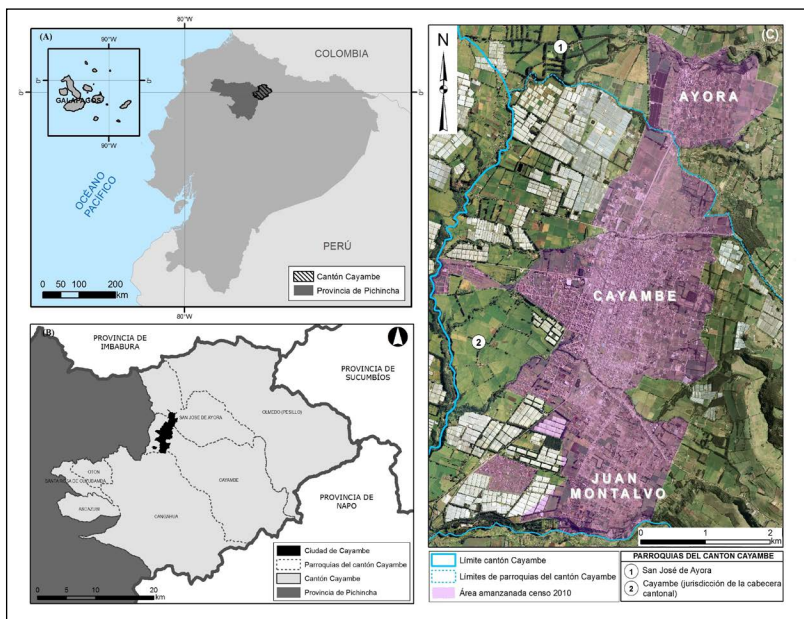
Desde 1940, los hacendados del cantón empezaron a promover la ganadería lechera y la industria de procesamiento de lácteos (Becker y Tuttilo 2009; Guerra Bustillos 2012). En la década de los cincuenta, se instalaron en la zona grandes procesadoras de leche que persisten hasta la actualidad en las ciudades de Cayambe y Ayora, entre las que destacan la transnacional Nestlé (en el centro de Cayambe) y las nacionales Miraflores (en el centro de Ayora), González y Dulacs (ambas en el norte de Cayambe).

En la década de los ochenta, se instalaron los primeros invernaderos con plantaciones de flores de exportación a las afueras de Cayambe (Gasselin 2001), y entre 1990 y 2001 la actividad experimentó su mayor expansión (Calero Calero 2017). Esta agroindustria, a diferencia de la producción lechera y el procesamiento de lácteos, ha empleado una considerable cantidad de mano de obra, lo que estimuló la llegada de importantes flujos de población en busca de una plaza de trabajo (Becker y Tuttilo 2009). En Cayambe se detectan dos factores condicionantes para

---

<sup>2</sup> En Ecuador, las ciudades que son cabeceras cantonales están conformadas por parroquias urbanas, dentro de su límite urbano. Para el caso de Cayambe, estas parroquias son, desde 2012, Cayambe (norte de la ciudad) y Juan Montalvo (sur de la ciudad). Antes de ese año, el poblado de Ayora también era una parroquia urbana de Cayambe; sin embargo, al estatuirse la parroquia rural de Ayora, dicho poblado pasó a ser su cabecera parroquial. El último censo realizado en el país (2010) aún consideró a Ayora como parte de Cayambe para la estimación de su población urbana.

Figura 7.2. Ciudad de Cayambe. Localización dentro del territorio nacional (A) y cantonal (B). Alcance del área urbana analizada, 2010 (C)



Fuente: MAGAP SIGTIERRAS (2010), IGM (2011) e INEC (2012, 2015).

la inmigración: por un lado, la expectativa generada por las oportunidades de trabajo de baja calificación promovidas por las florícolas, y por otro, la falta de empleo en las provincias emisoras (BaLay et al. 2004).<sup>3</sup>

Además, campesinos del propio cantón Cayambe se incorporaron a la masa laboral de las florícolas instaladas en el sector. Esto representa un cambio en los flujos laborales estacionales y permanentes, considerando que este grupo tradicionalmente optaba por migrar en busca de trabajo hacia Quito u otras ciudades próximas (Becker y Tutillo 2009; Martínez Valle 2014). Los asalariados de las plantaciones fijaron nueva residencia en las parroquias urbanas de Cayambe (Korovkin 2004), condición favorable al sector inmobiliario local, que impulsó la construcción de nueva vivienda urbana y volvió relevante a este sector de la economía de

<sup>3</sup> Aunque con menor porcentaje, la población proveniente de otros países, como Colombia, también es destacable. La proximidad de Cayambe con la frontera norte podría haber facilitado la llegada de nuevos residentes desde el país vecino (BaLay et al. 2004).

Tabla 7.1. Parroquia Cayambe. Población urbana y rural (1982-2010)

Año	Población total	Población urbana			Población rural		
		Número	%	Tasa crecimiento (%)	Número	%	Tasa crecimiento (%)
1982	21 103	14 249	67,5	-	6 854	32,5	-
1990	24 083	16 849	70,0	2,1	7 234	30,0	0,7
2001	40 704	30 692	75,4	5,5	10 012	24,6	3,0
2010	51 476	39 675	77,1	2,9	11 801	22,9	1,8

Fuente: INEC (1982, 2017).

Nota: La parroquia Cayambe, por su condición de jurisdicción de la cabecera cantonal, permite desagregar sus estadísticas poblacionales para los sectores urbano y rural. La contabilización de la población urbana se sustenta en los datos censales de la totalidad del área amanzanada de Cayambe, que hasta el año 2010 integraba a los poblados de Ayora, Juan Montalvo y a la ciudad de Cayambe en una misma aglomeración (ver figura 7.2C). Por su parte, la población rural de esta parroquia corresponde a los sectores censales dispersos.

la ciudad (Gasselin 2001). Ante tal escenario, entre 1982 y 2010, la población urbana casi se triplicó, alcanzando cerca de 40 000 habitantes, conforme datos del último censo (ver tabla 7.1).

Así, gracias al afianzamiento de la agroindustria florícola, la ciudad experimentó un notorio crecimiento, con la formación de barrios periféricos, al tiempo que sus límites alcanzaron los poblados aledaños de Ayora y Juan Montalvo, hacia el norte y sur respectivamente (ver figura 7.2 C). El centro de Cayambe ha persistido como el sector más consolidado, con mayor densidad de construcciones, orientado al uso comercial y residencial; los accesos norte y sur albergan a la industria; y los barrios periféricos son esencialmente residenciales (BaLay et al. 2004; Calero Calero 2017).

## Métodos

Los antecedentes conducen a inferir una relación entre la expansión del nuevo esquema agroproductivo local, dirigido al cultivo y exportación de flores, y los cambios en la ciudad de Cayambe. La siguiente pregunta condujo la investigación: ¿en qué medida el desarrollo de la agroindustria de exportación de flores incidió en la transformación de

la estructura espacial, demográfica y funcional de la ciudad de Cayambe entre 1990 y 2010? Así, los objetivos de la investigación son analizar la dinámica vinculada a la configuración espacial sociodemográfica de Cayambe y explorar sobre la trayectoria de sus funciones urbanas.

El primer objetivo apunta a obtener, dentro del espacio urbano de Cayambe, un número determinado de regiones o áreas homogéneas, sustentadas en el agrupamiento de unidades espaciales menores. Estas se conglomeran según su similitud, de acuerdo con el comportamiento estadístico de las variables sociodemográficas empleadas. En consecuencia, los resultados que se obtienen y que se plasman en mapas, permiten visualizar las diferencias sociales y espaciales que tienen lugar en una ciudad.

El segundo objetivo procura complementar al anterior, al estudiar aquellas actividades que se están desempeñando en la ciudad, en un contexto de cambio del sistema productivo local. Para ello, se ponderó el procesamiento de datos de población económicamente activa tanto para obtener un índice de especialización/diversificación de funciones como para generar estadísticas descriptivas suplementarias. Estas descripciones se amplían líneas más abajo.

El estudio de la configuración espacial sociodemográfica urbana consistió en determinar áreas sociales homogéneas, mediante un análisis socioespacial basado en clústeres. Este análisis de las ciudades apunta a explicar la distribución de la población y de los procesos que mediarían en la conformación de áreas sociales diferenciadas (Buzai 2003). Para su consecución, se procesaron variables de población, vivienda y hogares a nivel de sector censal amanzanado (Checa y Arjona Garrido 2006; Sánchez, Sassone y Matossain 2007; Contreras Alonso 2009; Aliste Almuná, Contreras Alonso y Sandoval Manríquez 2012), contenidas en las bases de datos cartográficas generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para el área amanzanada de Cayambe de los años 1990, 2001 y 2010.

De conformidad con los parámetros que adopta el INEC, el área amanzanada de Cayambe en los tres años estudiados integró en una sola aglomeración a la ciudad de Cayambe y a los poblados de Ayora, hacia el norte, y Juan Montalvo, hacia el sur, tal como se señalara en secciones previas. La figura 7.2C muestra esta composición para el año 2010. No obstante, la geometría de los sectores censales amanzanados



(unidad mínima de análisis) varía de un censo a otro tomando en cuenta los criterios que asume el INEC para su trazado: numéricos (viviendas existentes en cada manzana) y morfológicos (compacidad de la manzana). Las áreas amanzanadas también advierten modificaciones, ya que su delimitación atiende a detectar vías o calles hasta donde sea posible identificar características de amanzanamiento (Valle Piñuela 2015). Ambos aspectos conllevan la dificultad de comparar estrictamente a dos sectores censales amanzanados o a dos áreas amanzanadas en momentos censales ulteriores, una limitante para el trabajo realizado.

El procesamiento estadístico contempló relativizar variables (Goicoechea 2014) y construir matrices de datos índice y de puntajes estándar para cada año censal, cuyos valores son comparables a efectos de facilitar análisis estadísticos posteriores (Buzai 2003). A la luz del enfoque exploratorio adoptado, se acogió el análisis clúster como técnica multivariable para agrupar observaciones. La idea motora fue generar grupos de alta homogeneidad interna (áreas sociales) a partir de la integración de unidades espaciales menores (Buzai 2003).

A partir del análisis clúster que se efectuó para cada uno de los tres años investigados, y atendiendo a los resultados de los procedimientos secuenciales adoptados (clúster no jerárquico-clúster jerárquico), se integró los sectores censales amanzanados que conformaron los distintos conglomerados para el área de la ciudad. Se eliminó variables que estadísticamente resultaban menos efectivas para identificar los clústeres (casos atípicos), y no se aplicaron ponderaciones a las variables empleadas. Una vez efectuado el procesamiento descrito, se vincularon los datos alcanzados para cada sector censal con su respectiva cartografía digital, a fin de visualizar las áreas sociales homogéneas resultantes en 1990, 2001 y 2010. Para conseguir los procesos detallados, se trabajó con los programas informáticos SPSS v22 y ArcGIS v10.

En lo atinente a funciones urbanas, se partió del cálculo del índice de Theil, que apunta a identificar condiciones de especialización o diversificación funcional (Escolano Utrilla, Ortiz Véliz y Moreno Mora 2007). Su cómputo se sustentó en datos censales de población económicamente activa urbana, extraídos del área amanzanada de Cayambe antes descrita. Al no necesitar valores desagregados en unidades menores (no se requieren valores por cada sector censal, sino del agregado

de todos los sectores censales correspondientes al área amanzanada), también se emplearon los datos del censo de 1982,<sup>4</sup> con miras a obtener una valoración del tema en un momento previo al *boom* de las florícolas en Cayambe.

Por último, a fin de complementar los resultados arrojados por el referido índice, y según los trabajos de Elias (2015) y Finola y Maldonado (2017), se produjeron estadísticas descriptivas orientadas a detectar sectores de la economía urbana que se vieron favorecidos por el nuevo esquema agroproductivo. Para ello, el insumo empleado consistió nuevamente en las bases de datos censales a nivel urbano (área amanzanada de Cayambe) de los años 1982, 1990, 2001 y 2010, esta vez mediante una síntesis en grandes grupos, según ramas de actividad económica, por año investigado.

Una mejor indagación de funciones urbanas requiere de otras fuentes de datos que apunten a detectar la presencia y participación de empresas, desde distintos rubros. Si bien el Directorio de Empresas y Establecimientos facilita dicho ejercicio, la metodología para su relevamiento se adoptó en el país apenas desde 2013. Por esta razón, estudios para años previos, como el nuestro, acudieron a estadísticas que se aproximan medianamente a los datos requeridos.

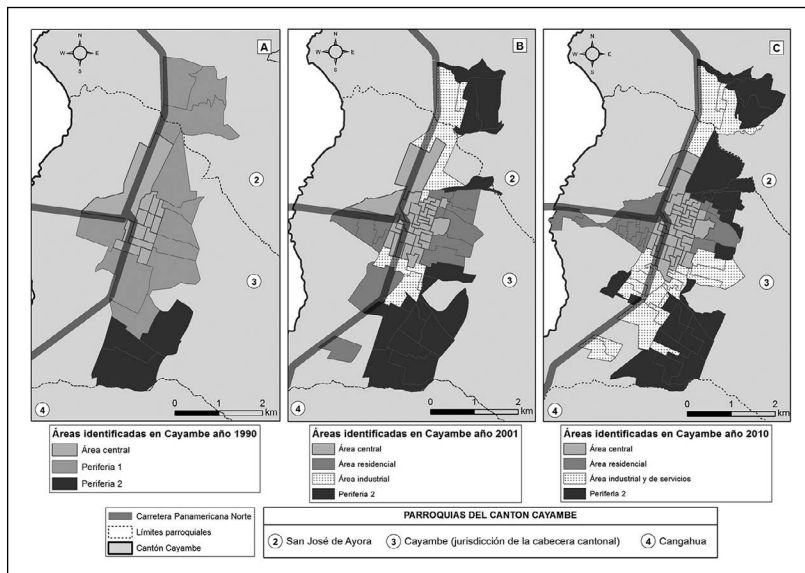
## Resultados

En 1990, la estructura socioespacial de Cayambe presentaba tres áreas distintivas: central; periferia 1, como sector circundante a la central; y periferia 2, hacia el extremo suroriental (ver figura 7.3A). En 2001, las áreas sociales eran cuatro: central y periferia 2 se mantuvieron (aunque esta última se extendió hacia otros sectores de la ciudad), mientras que, derivadas de la periferia 1, se determinaron dos zonas diferenciadas: una residencial y otra de perfil industrial (ver figura 7.3B). Por último, en 2010, se identificaron nuevamente las cuatro áreas socioespaciales observadas en 2001, con la diferencia de que el área inicialmente caracterizada como

---

<sup>4</sup> La fuente de consulta del censo de 1982 disponible presenta los datos únicamente a niveles urbano y rural, sin posibilidad de desagregarlos para unidades menores (sector censal amanzanado en lo urbano, por ejemplo).

Figura 7.3. Ciudad de Cayambe. Configuración espacial sociodemográfica (1990, 2001, 2010)



industrial también adquirió importancia en relación con los servicios (ver figura 7.3C). A continuación se realizará un desglose más detallado de estos hallazgos.<sup>5</sup>

En los tres momentos indagados, el área central se caracterizó por concentrar valores más altos de inmigración, proveniente tanto de otras parroquias (fuera del cantón Cayambe) como de otros países (16 % en promedio, para ambos rubros). La población advirtió mejores niveles de instrucción (los habitantes con instrucción secundaria, superior y posgrado, en conjunto, representaron el 45 % en 1990, 42 % en 2001 y 48 % en 2010). Los residentes se dedicaban especialmente a actividades vinculadas al comercio y los servicios (de 24 % de la PEA para 1990 y 2001, al 53 % en 2010). En los tres años analizados, los hogares del

<sup>5</sup> Las descripciones presentadas aluden a aquellas variables (organizadas en grandes categorías) cuyos valores promediados, más altos o más bajos respecto de los otros clústeres, resultaron clave para caracterizar el perfil de cada área socioespacial. Su significativa presencia no implica que cierta variable de una misma categoría no pueda estar presente, aunque con menor cuantía. Al comparar esta característica con los otros clústeres, los porcentajes decrecientes muestran menos presencia en cada uno de ellos.

área central ostentaron los mejores niveles de cobertura de agua potable (98 % en los tres censos, en promedio) y alcantarillado (84 % de viviendas para 1990, 97 % para 2001 y 98 % en 2010). En relación con la vivienda, destacaron los departamentos y cuartos de inquilinato (23 % en 1990, 45 % en 2001, 37 % en 2010), seguidos de las casas y el arriendo como forma de tenencia (98 % de hogares en promedio en los tres censos).

En los tres momentos estudiados, la periferia 2 se mantuvo como la zona que albergó a población con menor nivel educativo. La instrucción primaria, preprimaria, alfabetización y ninguna instrucción alcanzaron conjuntamente los siguientes porcentajes: 87 % en 1990, 67 % en 2001 y 52 % en 2010. Las personas dedicadas a actividades menos calificadas también destacan (20 % en 1990, 25 % en 2001 y 51 % en 2010, de PEA dedicada a agricultura, construcción y servicios domésticos), con fuerte presencia de pobladores previamente residentes en la parroquia Cayambe (83 % en los tres censos, en promedio). Las viviendas de los barrios de esta área no registraron altos niveles de provisión de servicios de agua potable (del 4 % en 1990 al 77 % en promedio en los dos últimos censos) ni alcantarillado (del 3,6 % en 1990 al 74 % en promedio en los dos últimos censos). Predominaron las viviendas propias (67 % en promedio en los tres censos), así como considerable construcción de viviendas nuevas (4 % en promedio en los dos últimos censos), aunque sin superar a las de la zona residencial.

Esta última, caracterizada por el nivel sobresaliente de construcción de vivienda nueva (8 % en promedio en los dos últimos censos), concentró población dedicada a actividades variadas, entre las que sobresalió la agricultura (relacionada directamente con los asalariados de las plantaciones de flores del lugar), sin llegar a superar los valores de la periferia 2 (8 % de la PEA en 1990, 20 % en 2001 y 36 % en 2010). Para 2010, después de las casas (74 % de viviendas), predominaron los departamentos y cuartos de inquilinato (23 % de viviendas para ambos rubros). La vivienda propia (49 %) y el arrendamiento (42 %) fueron las formas de tenencia con los porcentajes más sobresalientes. Los servicios de agua por red pública (77 % en 1990 y 2001, y 97 % en 2010) y alcantarillado (54 % en 1990, 80 % en 2001 y 91 % en 2010), aunque con mayor cobertura que en la periferia 2, no llegaron a extenderse tanto como en el área central.

Por último, está el área industrial-servicios, identificada como tal debido a que la mayor cantidad de sus residentes se ocupa en ese tipo de actividades: 7 % de la PEA se dedicaba a las industrias en 1990, 5 % en 2001 y 10 % en 2010; además, para ese año, 7 % de la PEA laboraba en la rama de servicios de transporte, superando al porcentaje del área central. Aquí la tasa de construcción de vivienda nueva fue moderada (4,5 % en promedio para los dos últimos censos), con predominio de casas (76 % de viviendas), cuartos y mediaguas en 2010 (17 % en ambos rubros). La vivienda propia registraba los más altos valores (54 % de hogares), seguida por la arrendada (33 % de hogares) y la prestada (12 % de hogares). La dotación de agua por red pública fue de 77 % en 1990 y 89 %, en promedio, para 2001 y 2010. El alcantarillado para viviendas alcanzó el 54 % en 1990, 88 % en 2001 y 94 % en 2010, superando los valores del área residencial, pero sin llegar a equiparar al área central.

Según los resultados alcanzados, se concluye que mientras la agroindustria dedicada a la exportación de flores se consolidaba en la región, la estructura espacial sociodemográfica de Cayambe tendió a complejizarse: de tres áreas en 1990 se pasó a cuatro en los dos siguientes años censales. La diferenciación social se manifiesta con mayor nitidez en las áreas central y periferia 2, cuyas características reflejan una condición contrapuesta entre una y otra.

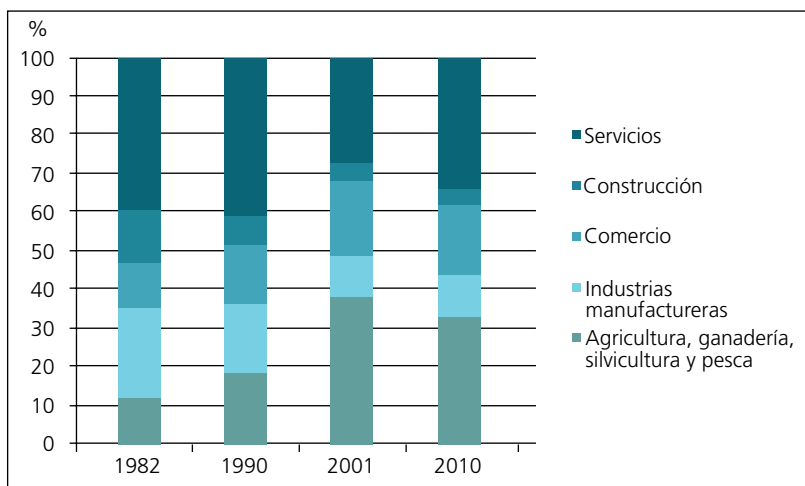
En lo concerniente a funciones urbanas, los valores resultantes para el índice de Theil darían cuenta de la prevalencia de la diversificación funcional de la ciudad. Es decir, Cayambe no habría experimentado especialización funcional alguna en los años estudiados (ver tabla 7.2).

A fin de clarificar la dinámica de la diversificación señalada por los valores del índice, los datos de PEA urbana se organizaron por sector económico, de modo que se puedan advertir cambios y permanencias

Tabla 7.2. Ciudad de Cayambe. Índice de Theil (1982-2010)

Años censales	Índice de Theil
1982	1,8814
1990	1,8141
2001	2,0718
2010	2,2252

Figura 7.4. Ciudad de Cayambe. Población económicamente activa urbana por sector económico (1982-2010)



Fuente: INEC (1982, 2017).

Nota: Se excluyó la categoría “explotación de minas y canteras”, dada su mínima representatividad.

desde esta perspectiva. Así, se observa que tres sectores económicos de Cayambe absorbieron mayor PEA urbana: agricultura, comercio y servicios. Esta condición subsistió pese a los altibajos verificados, graficados en la figura 7.4. Por su parte, los sectores de construcción e industrias manufactureras redujeron su participación en la economía urbana de forma sostenida.

## Reflexiones finales

De acuerdo con las evidencias recogidas en nuestro trabajo, podemos afirmar que la llegada e implantación prolífica de plantaciones de flores de exportación en Cayambe, como parte del nuevo esquema agroproductivo adoptado desde 1980, habrían incidido en complejizar su configuración espacial. De las tres áreas socioespaciales identificadas en 1990, la ciudad pasó a tener cuatro en 2001 y 2010. El lugar de origen de la población podría ser relevante para diferenciar dichas áreas (Checa y Arjona Garrido 2006); se advierte que en la zona central hay una marcada

concentración de inmigrantes, mientras que en las periferias se asienta la población de la propia parroquia Cayambe, posiblemente originaria de sus zonas rurales.

Con base en los hallazgos de Contreras Alonso (2009) y nuestros propios resultados, se observa que el emplazamiento de los grupos sociales más pobres se reafirma durante el período de estudio. Esta particularidad puede constatar en la localización de la periferia 2, que se conserva en los años investigados y donde prevalece el referido grupo social. Además, resulta paradójico que, mientras la agroindustria de exportación de flores se desarrollaba, los barrios cayambeños permanecieran sin servicios básicos suficientes (en muchos casos, siguen sin ellos hasta la fecha). Este aspecto nos conduce a reflexionar en torno a lo expuesto por Santos da Silva, Martins Medeiros y Amorim Nunes (2015) cuando, al referirse a las mutaciones generadas por los agronegocios, afirman que estas seguirían una racionalidad excluyente, ya que contribuyen a profundizar las desigualdades socioespaciales en las ciudades de su entorno.

En cuanto a las funciones urbanas, se ha constatado una diversificación derivada de la coexistencia de distintos sectores económicos. Aunque tal condición calificaría como positiva para la ciudad, esta depende en gran medida de la operación de las florícolas, lo que deriva en una situación de vulnerabilidad para Cayambe. Los rubros de comercio y servicios (los que más crecimiento experimentaron en la ciudad, durante el período de estudio) giran en torno a la producción de flores, sea de forma directa o indirecta. Si el sector florícola se ve afectado, lo mismo ocurre con el resto de actividades en Cayambe.

En este sentido, el creciente empleo de mano de obra en el sector agrícola y la gradual disminución de la participación de la industria manufacturera anticiparían elementos a examinar ante un eventual deterioro de la agroindustria local. Actividades conexas, como el comercio y los servicios, que, como ya se señaló, verificaron incrementos, se verían igualmente afectadas al ser subsidiarias de la floricultura desde distintos ámbitos.

Para finalizar, señalamos que las transformaciones que se manifiestan en la estructura socioespacial y funcional de Cayambe guardarían una estrecha relación con la limitada articulación que se genera entre las economías florícola y local. BaLay y sus colegas (2004) referían que el mayor vínculo entre ambas se sustentaba en la oferta laboral, en virtud de la cual

los trabajadores de las plantaciones de las zonas rurales, viven y consumen en la ciudad. Sobre estos aspectos, a partir de lo experimentado en zonas exportadoras de mango en Perú, Mesclier (2013) argumenta que estos esquemas tienden a debilitar las formas de solidaridad local, lo que redundaría en que, por ejemplo, la propia comunidad se vea inhabilitada para exigir que el desarrollo de las frutícolas acompañe al mejoramiento de sus infraestructuras.

## Referencias

- Aliste Almuna, Enrique, Miguel Contreras Alonso y Valeria Sandoval Manríquez. 2012. "Industrialización, desarrollo y ciudad: transformaciones sociodemográficas y espaciales en la geografía social del gran Concepción (1950-2010)". *Revista INVI* 27 (75): 21-71. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582012000200002>
- Arrieta-Chavarría, Omar. 2012. "Apuntes para un marco teórico metodológico del estudio de los espacios urbanos intermedios en países periféricos en tiempos de la globalización neoliberal y desde un enfoque crítico". *Revista Geográfica de América Central*, 49: 15-37. <https://bit.ly/3fDLkBT>
- Becker, Marc, y Silvia Tutillo. 2009. *Historia agraria y social de Cayambe*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.
- BaLay, Jean-Claude, Adriana Rabinovich, Cheryl Andre de la Porte, Lucía Ruiz, Mario Unda, Mario Vivero, Tania Serrano y Gabriela Nieves. 2004. "Interfase urbano-rural en Ecuador: hacia un desarrollo territorial integrado". Informe de investigación LaSur 5. Quito: Laboratoire de Sociologie Urbaine / Institut du développement territorial, Faculté d'Environnement Naturel, Architectural et Construit / École Polytechnique Fédérale de Lausanne / Centro de Investigaciones Ciudad.
- Borsdorf, Axel. 2003. "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana". *EURE* 29 (86): 37-49. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008600002>
- Buzai, Gustavo Daniel. 2003. *Mapas sociales urbanos*. Buenos Aires: Lugar.



- Calero Calero, Diana Monserrath. 2017. "Entre flores y la ciudad: la periurbanización de Cayambe en el período 1980-2010". Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador, Quito.
- Capel, Horacio. 2009. "Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global". *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 70: 7-32. <https://bit.ly/2BkYoNP>
- Checa, Juan Carlos, y Ángeles Arjona Garrido. 2006. "Ecología factorial en Roquetas de Mar (Almería). La importancia de las migraciones en la configuración socioespacial". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 10 (219). <https://bit.ly/3df0CLJ>
- Contreras Alonso, Miguel. 2009. "Análisis de la estructura socioterritorial de la ciudad de Valdivia. Efectos de la globalización en una ciudad intermedia del sistema urbano chileno". Tesis de maestría, Universidad de Chile, Santiago.
- Elias, Denise Elias. 2015. "Consumo productivo em regiões do agropedágio no Brasil". En *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias / intermedias*, editado por Carmen Bellet, Everaldo S. Melazzo, M. Encarnação B. Sposito, Josep M. Llop, 35-56. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.
- Escolano Utrilla, Severino, Jorge Ortiz Véliz y Rodrigo Moreno Mora. 2007. "Globalización y cambios funcionales recientes en las ciudades del sistema urbano chileno". *Cuadernos Geográficos*, 41: 33-60. <https://bit.ly/37JgDbz>
- Finola, Alfio, y Gabriela Inés Maldonado. 2017. "Ciudad y modernización agropecuaria. Río Cuarto como plataforma para la territorialización de las transformaciones agropecuarias". *Boletín de Estudios Geográficos*, 107: 21-50. <https://bit.ly/3eaeWqd>
- Frago i Clols, Lluís. 2008. "Aproximación metodológica a las ciudades medias en Brasil". Ponencia presentada en el X Coloquio Internacional de Geocrítica *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Gasselin, Pierre. 2001. "La explosión de la floricultura de exportación en la región de Quito: una nueva dinámica agraria periurbana". En *Dinámicas Territoriales. Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela*. Estudios de Geografía 10, editado por Pierre Gondard, Juan Bernardo León V., 55-68. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Goicoechea, María Eugenia. 2014. “El mapa social de Buenos Aires (2001)”. Documento de trabajo. Seminario de Doctorado 2013. <https://bit.ly/3hGZXpR>
- Guerra Bustillos, Martha Elizabeth. 2012. “Cayambe: entre la agroempresa y la agrobiodiversidad. Trabajo asalariado y conservación de los sistemas productivos”. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, Ecuador.
- IGM (Instituto Geográfico Militar). 2011. Base escala 1:50.000. Carta topográfica Cayambe, versión impresa publicada en 1989 (cartografía digital).
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 1982. *Resultados definitivos del IV Censo de Población y III de Vivienda* (registro impreso). Quito: INEC.
- 2012. División político administrativa de la provincia de Pichincha (cartografía digital). <https://bit.ly/3eafyMx>
- 2015. Bases de datos cartográficas de delimitación de sectores censales de los años 1990 (archivo digital de imagen escaneada), 2001 (cartografía digital) y 2010 (cartografía digital).
- 2017. Bases de datos censales de los años 1990, 2001 y 2010 a nivel de sector censal amanzanado (formato digital para SPSS). <https://bit.ly/30U6CHd>
- Janoschka, Michael. 2002. “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. *EURE* 28 (85): 11-29. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>
- Korovkin, Tanya. 2004. “Globalización y pobreza: los efectos sociales del desarrollo de la floricultura de exportación”. En *Efectos sociales de la globalización: petróleo, banano y flores en el Ecuador*, compilado por Tanya Korovkin y Raúl Harai, 79-127. Quito: CEDIME / Abya-Yala.
- MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca). 2010. Censos sectoriales: censo nacional florícola escala 1:50.000 (cartografía digital).
- MAGAP SIGTIERRAS (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador; Proyecto Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica). 2010. Fotomosaico digital ortorrectificado del cantón Cayambe escala 1:5000.

- Martínez Valle, Luciano. 2004. “Trabajo flexible en las nuevas zonas bananeras de Ecuador”. En *Efectos sociales de la globalización: petróleo, banano y flores en el Ecuador*, compilado por Tanya Korovkin y Raúl Harai, 129-155. Quito: CEDIME / Abya-Yala.
- 2014. “De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador”. En *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012). Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela*, volumen II, coordinado por Guillermo Almeyra, Luciano Concheiro Bórquez, João Márcio Mendes Pereira y Carlos Walter Porto-Goncalves, 123-155. Buenos Aires: Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / Ediciones Continente.
- Mattos, Carlos A de. 2002. “Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual?”. *EURE* 28 (85): 51-70. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500004>
- Mesclier, Évelyne. 2013. “Por qué y cómo estudiar, y comparar las evoluciones de los territorios locales en un mundo globalizado”. *Espacio y Desarrollo*, 25: 7-21. <https://bit.ly/2US2N1B>
- Pozo, Ricardo. 2011. “Nuevos tipos de crecimiento urbano en ciudades pequeñas glocalizadas. Reestructuración geográfica del territorio por la salmonicultura y sus consecuencias espaciales en cinco ciudades de Chiloé, 1982-2008”. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Sánchez, Darío, Susana Sassone y Brenda Matossian. 2007. “Barrios y áreas sociales de San Carlos de Bariloche: Análisis geográfico de una ciudad fragmentada”. Trabajo presentado en las *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.
- Santos da Silva, Marly, José Marcelo Martins Medeiros y Lara Alexandrina Amorim Nunes. 2015. “Organização socioespacial em cidades do agronegócio no norte matogrossense: um estudo em Lucas do Rio Verde, Sorriso e Nova Mutum”. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP* 8(2): 191-207. <https://bit.ly/37EaFJg>
- Valle Piñuela, Rosa Catalina. 2015. *Reseña Histórica de la Cartografía en el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Libro Metodológico del Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Quito: INEC.

# Uso agrícola do território e ruralidade em Natal e Parnamirim, no Rio Grande do Norte, Brasil

Celso Donizete Locatel

No estágio atual da urbanização do território no Brasil e, conseqüentemente, na Região Metropolitana de Natal, o subespaço denominado de urbano –espaço construído da cidade– apresenta-se cada vez mais diversificado, tanto no que concerne à sua estrutura, como às suas funções. Entre estas, encontra-se a produção agrícola, ainda que não seja de expressiva relevância do ponto de vista econômico. No entanto as atividades agrícolas desenvolvidas em áreas urbanas e periurbanas, nos municípios de Natal e de Parnamirim, são relevantes do ponto de vista social por possibilitarem a geração de renda e a segurança alimentar para centenas de famílias.

Nesse sentido, a prática da agricultura urbana caracteriza uma das formas de uso do território, praticada pelos agentes não hegemônicos, que mesmo diante de um território normado –com vistas a garantir reprodução/manutenção do conteúdo e das funções urbanas consideradas típicas da cidade–, logram praticar essa atividade que, do ponto de vista normativo, é considerada função de áreas rurais, entendidas como campo. Assim, mesmo em frações do território que, normativamente, são destinadas à reprodução do modo de vida urbano, verifica-se a reprodução de ruralidade em seu interior.

Diante dessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é analisar o uso agrícola do território nos municípios de Natal e de Parnamirim, que fazem parte da Região Metropolitana de Natal, considerados integralmente (100 %) urbanos em seus Planos Diretores, e a existência de uma nova ruralidade associada a essa atividade econômica nesse contexto urbano.

Para o desenvolvimento da pesquisa, realizou-se um levantamento bibliográfico utilizando autores como Santos (2008), Capel (2003), Maricato (1996), Mougeot (2000; 2005), Locatel (2004; 2013), Arruda (2011), entre outros, para a construção do referencial teórico. Utilizou-se também procedimentos de geoprocessamento para a identificação e a localização cartográfica das áreas de agricultura nos dois municípios, além de aplicação de questionários com agricultores e levantamento de dados junto ao banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A fim de melhor orientar a leitura, este trabalho está estruturado em quatro seções além dessa introdução. Na primeira, discute-se conceitualmente a agricultura como uma atividade econômica, a qual está presente também em áreas urbanas e que, por essa peculiaridade, apresenta características específicas que a diferenciam da prática em áreas rurais. Além desse aspecto, discute-se como a presença dessa atividade agrícola cria e recria “ilhas” de ruralidades na cidade.

A segunda seção é dedicada à proposição de um caminho metodológico para a identificação de atividades agrícolas nas áreas urbanas e periurbanas, visando o mapeamento desse tipo de uso do solo. A terceira é dedicada a evidenciar a presença, a importância da atividade agrícola e as características da agricultura nos municípios de Natal e de Parnamirim, buscando explicitar os sistemas de produção e as características da produção de alimentos, assim como a presença de ruralidade nesses dois municípios que são considerados, normativamente, totalmente urbanos. Na última seção, são apresentadas as considerações finais.

## Cidade, agricultura urbana e ruralidade: concepção e relações

Há quem passe pelo bosque e  
só veja lenha para a fogueira.  
—Liev Tolstói<sup>1</sup>

Parafraseando Tolstói, podemos afirmar que há quem passe pela cidade e só veja ruas e edificações e não consiga ver além da aparência da paisagem.

---

<sup>1</sup> Apud Alves, J. L. (1993). *Sabedoria*. São Paulo: Gaia.

Há quem não perceba que a paisagem da cidade é composta por elementos típicos desse espaço construído, mas que também conserva ou reproduz, no seu interior, elementos comuns às paisagens rurais, em especial, às práticas sociais típicas do campo, ou seja, pode-se identificar ruralidades no interior das cidades.

A cidade resulta da materialização das ações humanas e seu espaço físico estende-se e se renova de forma diferenciada em cada lugar, o que lhe permite, em cada um dos diferentes períodos históricos, assumir formas, estruturas e funções distintas. Assim, determinadas áreas, em especial as de expansão urbana, conservam elementos e práticas sociais preexistentes, como a produção de alimentos e elementos do modo de vida rural.

Dessa forma, entende-se que “tanto no passado como no presente, a separação que se faz comumente entre o comércio e a indústria urbana e a agricultura rural é artificial e imaginária, pois ambos não provêm de diferentes pontos de origem” (JACOBS, 1971, p. 24-25). Nesse sentido, rural e urbano são conteúdos que não existem de forma separada e que dão significados às formas campo e cidade (LOCATEL, 2013b).

O fato de ambos os subespaços incorporarem atividades e estratégias de vida que não são próprias de suas lógicas não significa que a tendência seja a completa homogeneização. Os espaços não se tornam homogêneos, pois especificidades são mantidas e diferenças são sustentadas, sendo justamente estas aquilo que caracteriza cada subespaço. Assim, tanto o campo quanto a cidade passam a ser cada vez mais valorizados por suas peculiaridades e a relação entre ambos é fortalecida.

Pensar a cidade como um constructo humano, parte do espaço geográfico, torna necessário considerar suas múltiplas dimensões, ou seja, a morfologia (forma-conteúdo), uso social pelos cidadãos (função) e, por fim, territorial, que a transforma em uma unidade político-administrativa a partir do ordenamento jurídico. Assim, para

pensar o que é [...] a cidade, teríamos que analisar a dimensão material, a dimensão jurídica e a dimensão do uso e apropriação desse espaço, e é nessa dimensão do uso e apropriação que se pode afirmar que ela não é feita apenas pelos cidadãos, é feita também pelos camponeses (LOCATEL, 2013b, p. 96).

Ademais, o espaço construído da cidade capitalista e de seu entorno constitui-se por uma dimensão econômica, por uma política e por outra simbólica e se caracteriza por um complexo conjunto de usos da terra. Dessa forma, as áreas urbanas e periurbanas apresentam-se de maneira fragmentada, refletindo as disputas existentes entre os agentes produtores do espaço, bem como as grandes desigualdades resultantes da estrutura de classe da sociedade capitalista.

Para Topalov (1979, p. 09), “la ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas [...]. en otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción”. Logo, a cidade é uma “unidade contraditória”, “parte integrante de um processo capitalista, [...], e de uma sociedade de classe, em que o atrasado e o moderno são partes da mesma lógica”. Assim, “as características do crescimento econômico [...] não deixam dúvidas. Ele é profundamente concentrador. Concentrador de renda, de terra, de poder. Ele é sempre profundamente excludente” (MARICATO, 1996, p. 14-15).

É nesse contexto que temos de compreender a prática da atividade agropecuária em áreas intraurbanas e periurbanas, ou seja, do fenômeno da agricultura urbana. Assim, torna-se importante explicitar o conceito de agricultura.

Neste trabalho, a agricultura é considerada uma atividade econômica que é realizada tanto em áreas rurais como em urbanas. Trata-se de uma atividade que tem por finalidade a produção de alimentos, de fibras vegetais e animais e de energia. No entanto a agricultura praticada em áreas urbanas não apresenta as mesmas características dessa atividade quando praticada em áreas rurais.

A atividade agrícola, dadas as suas características e necessidades de recursos naturais (solo e água), apresenta forte vínculo com a áreas rurais, uma vez que tem a terra como o principal fator de produção. Essa vinculação, a princípio, dá-se mediante o preço do solo, que, no meio rural, é infinitamente mais baixo que no meio urbano.

A agricultura praticada no meio rural apresenta características diversas, compondo desde sistemas agrícolas tradicionais, como a agricultura de subsistência e a itinerante (roças), até sistemas agrícolas

modernos, dedicados à produção intensiva comercial de exportação, como por exemplo, o cultivo de soja no Brasil (LOCATEL; HESPANHOL, 2008, p. 118).

Quando se analisa a agricultura urbana, constata-se que a sua integração ao sistema econômico e ecológico da cidade é o principal elemento que a define. Porém cabe ressaltar que a agricultura realizada em áreas rurais também está integrada à cidade. Nessa perspectiva, a agricultura urbana e a realizada em áreas rurais complementam-se. Desse modo, faz-se necessário compreender que “a cidade não é apenas o lugar da técnica materializada, nem o campo é apenas o lugar da agricultura e dos ritmos da natureza” (ARRUDA, 2011, p. 25).

Quando se observam as características da agricultura urbana existentes em Natal e em Parnamirim, as duas principais cidades da RMN, não são identificadas diferenças significativas entre a prática nessas localidades (que, somadas, apresentam pouco mais de um milhão de habitantes) e em cidades ou aglomerações como São Paulo: a lógica de uso e de ocupação do solo é a mesma, com forte atuação de agentes rentistas que buscam auferir lucro mediante a especulação fundiária. Para tanto, esses agentes fazem uso de vários mecanismos de influência para que as políticas de Estado sejam sobrepostas pelas políticas das empresas, ou seja, as normativas e as ações da administração pública passam a ser orientadas pelos interesses dos donos do capital. Dessa forma, no interior das cidades, passam a existir grandes áreas não edificadas que, muitas vezes, conservam o uso agrícola a que se destinavam; ou, quando tratam-se de áreas públicas ou de preservação ambiental, são ocupadas por pessoas mais pobres, que passam a realizar a agricultura para o autoconsumo. Ainda assim, cabe ressaltar que não se trata de um processo de ruralização da cidade.

Considerando o tipo de produto, de área, a localização, o destino dos produtos, o sistema e a escala de produção, a agricultura urbana pode ser definida como uma atividade realizada em pequenas áreas dentro de uma cidade ou em seu entorno (periurbano), destinada à produção para consumo próprio ou para a venda em pequena escala em mercados locais (LOCATEL, 2013).

Para Mougeot (2000), a agricultura urbana pode ser definida como a prática agrícola dentro (intraurbana) ou na periferia – ou em área de



expansão – (periurbana) de centros urbanos. Estes podem ser vilas, cidades ou metrópoles onde cultivam-se vegetais ou criam-se animais, onde processa-se e se distribui uma variedade de produtos alimentícios ou não, (re)utilizando os recursos humanos e materiais, produtos e serviços que se encontram nessa área ou no seu entorno e, em contrapartida, oferecem recursos humanos e materiais, produtos e serviços para essa mesma área urbana (LOCATEL; 2013).

A prática da agricultura urbana surge como alternativa para minimizar parte dos problemas urbanos contemporâneos. Dentre estes, pode-se destacar a questão da segurança alimentar, o uso de terras ociosas, o desemprego, o melhoramento paisagístico, a perda cultural dos moradores oriundos do campo, entre outros (ALMEIDA NETO, 2010). Sendo assim, essa atividade pode ser considerada uma estratégia de sobrevivência<sup>2</sup> que, no contexto de muitos países periféricos, torna-se

uma maneira de ‘superar’, em parte, a pobreza; provendo a si (o homem) e a sua família refeições e uma alimentação digna, visto que, muitos, nem sequer possuem a certeza das três refeições diárias no seu dia-a-dia. Mais do que isto, uma maneira do homem de lidar com a *práxis* cotidiana, de acrescentar um sentimento de utilidade, tão usurpado pela pobreza de hoje (ALMEIDA NETO, 2010, p. 20, grifo do autor).

Corroborando com Almeida Neto (2010), cabe ressaltar que a agricultura urbana, com frequência, também é praticada por agentes que compõem o mercado a partir da lógica capitalista, inclusive promovendo o assalariamento no processo produtivo agrícola. Porém, no geral, os agricultores utilizam a mão de obra familiar e, quase sempre, a produção convertida em mercadoria entra em circulação monopolizada pelo capital comercial (muitas vezes representado por atravessadores), que se apropria do trabalho contido nas mercadorias e que se realiza na forma de lucro para o atravessador e para as empresas responsáveis pela venda final.

A agricultura urbana, segundo Arruda (2011), pode ser classificada de muitas maneiras, envolvendo atividades diversificadas (criação e cultivo ou processamento mínimo), produtos (de origem animal ou

---

<sup>2</sup> “Informal urban agriculture (UA) is one livelihood strategy that the urban poor use in combination with other strategies” (MOUGEOT, 2005, p. 2).

vegetal), localizações e técnicas diversas. A autora ainda ressalta, fazendo referência a Mougeot (2000), que as definições referem-se, predominantemente, aos sistemas de produção, apesar de, gradativamente, virem se incluindo o processamento e a comercialização ou mesmo as interações entre diferentes aspectos que servem para a tipificação dessa atividade.

Diante disso, Arruda (2011) identifica como sistemas de produção na agricultura urbana a aquicultura, a horticultura, a agrofloresta, a criação e o diversificado (Quadro 8.1). Na busca de caracterizar a atividade agrícola urbana, Arruda (2011) aponta que, quanto ao uso do solo, a produção agrícola compete com os usos não agrícolas da terra. Sobre o calendário agrícola, ressalta que o cultivo ocorre o ano todo. No que concerne à segurança em disponibilidade de terra para cultivar, percebe-se que é relativamente baixa devido às formas de acesso à terra, muitas vezes conseguido sem nenhuma segurança jurídica. Quanto às áreas onde realizam-se os cultivos, são preponderantes os terrenos baldios, de extensão reduzida, cedidos ou o próprio domicílio (quintal).

Quadro 8.1. Tipos de Sistemas de produção na agricultura urbana

Sistemas	Produtos	Localização	Técnicas
Aquicultura	Peixes, frutos-do-mar, e algas marinhas	Lagos, riachos, estuários, lagunas e zonas pantanosas	Criação em gaiolas ou em viveiros
Horticultura	Agrícolas, frutos e flores e medicinais	Jardins, parques, espaços urbanos, rurais e periurbanos	Cultivo protegido, hortas, hidroponia e canais de cultivo
Agrofloresta	Combustíveis, frutas e sementes, compostos e materiais para construção	Ruas, jardins, áreas de encostas, cinturões verdes, parques e zonas agrícolas	Arborização de ruas, implantação de pomares
Criações	Leite, ovos, carne, estrume, peles e pelos	Áreas de encostas e espaços periurbanos	Criação em confinamento
Diversificadas	Plantas ornamentais, flores e plantas exóticas	Serras e parques	Cultivo protegido, plantas envasadas e canteiros suspensos

Fonte: Arruda (2011, p. 24).

Em relação ao custo da mão de obra, quando assalariada, é relativamente alto, principalmente se for especializada. Sobre o acesso ao mercado, a autora destaca que a proximidade com os locais de comercialização favorece o cultivo de produtos perecíveis. Sobre o destino da produção, verifica-se o predomínio do autoconsumo e do mercado local; leia-se aqui as feiras livres, os pequenos mercados e a venda direta ao consumidor.

No que diz respeito aos serviços de pesquisa e extensão disponibilizados para os agricultores que realizam suas atividades em áreas rurais, a autora aponta ser pouco provável sua oferta a agricultores urbanos. Já quando se refere ao apoio político, no sentido das ações do Estado, ela assevera que é misto e que, com frequência, quando as políticas específicas existem, são vagas ou pontuais. Por fim, a autora trata da intervenção municipal e destaca que esta é alta e que, frequentemente, por não haver leis que regulamentem ou políticas públicas para dar suporte a essa atividade, a intervenção ocorre no sentido de restringir ou de proibir a prática da agricultura em áreas urbanas.

Abordados os sistemas de produção na agricultura urbana, é também importante ressaltar os benefícios que esse tipo de atividade pode representar em áreas como saúde, nutrição, combate à pobreza, saneamento, valorização da cultura local, educação ambiental, entre outras. Arruda (2011) destaca os seguintes benefícios gerados pela prática da agricultura urbana: utilização racional de espaços e reciclagem de resíduos orgânicos; educação ambiental e alimentar; garantia de segurança alimentar e nutricional; escoamento de águas das chuvas, diminuição da temperatura e manutenção da biodiversidade; geração de renda; tratamento fitoterápico; e a agricultura urbana como atividade ocupacional.

Considerando a organização da produção quanto ao retorno econômico e à utilização da mão de obra, a agricultura urbana pode ser classificada como: i) Agricultura Urbana Comercial (AUC); e ii) Agricultura Urbana Familiar (AUF).

A Agricultura Urbana Comercial (AUC) pode ser caracterizada

essencialmente pela produção em escala sendo desenvolvida por trabalhadores contratados, assim como cooperativas agrícolas que produzem com objetivo comercial, para atender ao mercado local e/ou regional. Realizada em áreas próprias ou alugadas, pode ser localizada longe

ou próxima dos centros urbanos desde que atenda as necessidades da agroindústria, plantio de hortaliças de interesse da agroindústria, fornecer matéria prima para industrialização, a industrialização pode ser feita pelo próprio produtor, tendo por finalidade a agregação de valores, [a] venda do produto final é feita tanto para o mercado interno, quanto para o externo (ARRUDA, 2011, p. 39).

Já a agricultura urbana familiar (AUF) caracteriza-se por ser

uma atividade fundamentalmente não comercial, ou de excedente, praticada por pessoas e famílias que trabalham nas áreas com dedicação parcial, no tempo livre, finais de semana ou feriados, e que pode envolver trabalhadores aposentados, desempregados ou em situação de subemprego, famílias de classe média e alta, cuja produção é, em grande parte, destinada ao próprio consumo, além de se constituir como elemento de identidade social (ARRUDA, 2011, p. 40).

Dadas as características dessa atividade produtiva, e considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela ONU, a agricultura urbana contribui diretamente para três destes objetivos: erradicar a pobreza em todas as suas formas; acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição, promover a agricultura sustentável e reduzir as desigualdades.

Diante do exposto até aqui, cabe explicitar a forma como a prática da agricultura urbana contribui para o surgimento de novas ruralidades no interior das cidades.

A produção material da cidade, isto é, dos objetos técnicos, com a expansão do tecido urbano observada a partir da criação/normatização da Região Metropolitana de Natal (1997), no município polo da RM e nos que são a ele contíguos, foi favorecida pela conversão de solo rural em solo urbano, realizada pelas redefinições legais dos perímetros urbanos por parte dos municípios.

O aumento dos perímetros urbanos, realizado quase sempre para atender aos interesses do capital especulativo, contribui para o surgimento de uma nova ruralidade, com modificações significativas na interação cidade-campo. Essa nova ruralidade resulta da manutenção de

atividades típicas do campo, agora no interior da cidade, uma vez que as áreas recém-convertidas em urbanas, durante muito tempo, conservarão elementos típicos do campo, como o uso agrícola.

Para Grammont (2010, p. 2), a nova ruralidade é “una nueva relación ‘campo-ciudad’ en donde los límites entre ambos ámbitos de la sociedad se desdibujan, sus interconexiones se multiplican, se confunden y se complejizan”. Assim, são abandonadas duas velhas ideias predominantes há mais de um século:

- 1) la existencia de una contradicción inherente entre el campo y la ciudad; esta idea del campo inmóvil y atrasado frente a la ciudad dinámica y moderna, 2) que el campo era, o debía ser, el lugar exclusivo del sector primario; esta idea peregrina pero muy difundida de que en el campo hay campesinos. (GRAMMONT, 2010, p. 03).

No caso específico da RMN, a complexificação da interação campo-cidade não ocorre somente pelo abandono das duas velhas ideias apontadas por Grammont (2010), mas também por fatores inerentes à dinâmica da produção do espaço urbano, ao processo de especulação fundiária, à desigualdade social e à pobreza que se reproduz, em especial, em áreas periféricas das cidades.

Além desse aspecto, segundo Lefebvre (1969), existem ilhas de ruralidade “pura” entranhadas em áreas densamente urbanizadas. Para o autor, dentro da cidade encontram-se com frequência áreas pobres, povoadas por campesinos “mal adaptados”, despojados de tudo o que constitui a nobreza da vida no campo. Embora essa afirmação responda a uma realidade vivenciada há mais de 50 anos, ela ainda é válida, pois facilmente se observa a mescla do rural com o urbano, tanto nas grandes cidades como em áreas metropolitanas, em países desenvolvidos ou não. Assim, pode-se considerar como válida a afirmação de Lefebvre (1969, p. 27) de que “a relación urbanidad-ruralidad no desaparece por tanto; por lo contrario: se intensifica”.

Sendo assim, no contexto da Região Metropolitana de Natal, em especial no município polo e em Parnamirim, a ruralidade deve ser pensada a partir de uma realidade multifacetada, sujeita a múltiplas determinações (LOCATEL, 2013a). Por essa razão, deve-se utilizar como

critérios para a análise dos processos em curso e, conseqüentemente, da ruralidade, a urbanização difusa, a agricultura urbana e periurbana, as novas representações sociais, entre outros.

## A dificuldade para dimensionar a agricultura urbana: definindo um caminho

No contexto brasileiro, não existem dados estatísticos oficiais específicos sobre a prática da agricultura urbana. Diante dessa inexistência de dados, as pesquisas que são desenvolvidas tendem a focar estudos de caso, não abrangendo o fenômeno em sua totalidade. Com isso, para a realização desta pesquisa, buscou-se construir um caminho metodológico que permitisse a análise da agricultura urbana no âmbito da Região Metropolitana de Natal, ainda que, para este artigo, sejam apresentados os resultados de somente dois municípios: Natal (capital do Rio Grande do Norte) e Parnamirim (município da região metropolitana e terceiro maior contingente populacional do estado).

Antes de definir os procedimentos metodológicos para identificar as áreas destinadas ao uso agrícola, cabe apresentar a Região Metropolitana de Natal (RMN). A constituição legal da RMN foi instituída em 1997, a partir da Lei Complementar n. 152, que incluía os municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim e Extremoz (Figura 8.1).

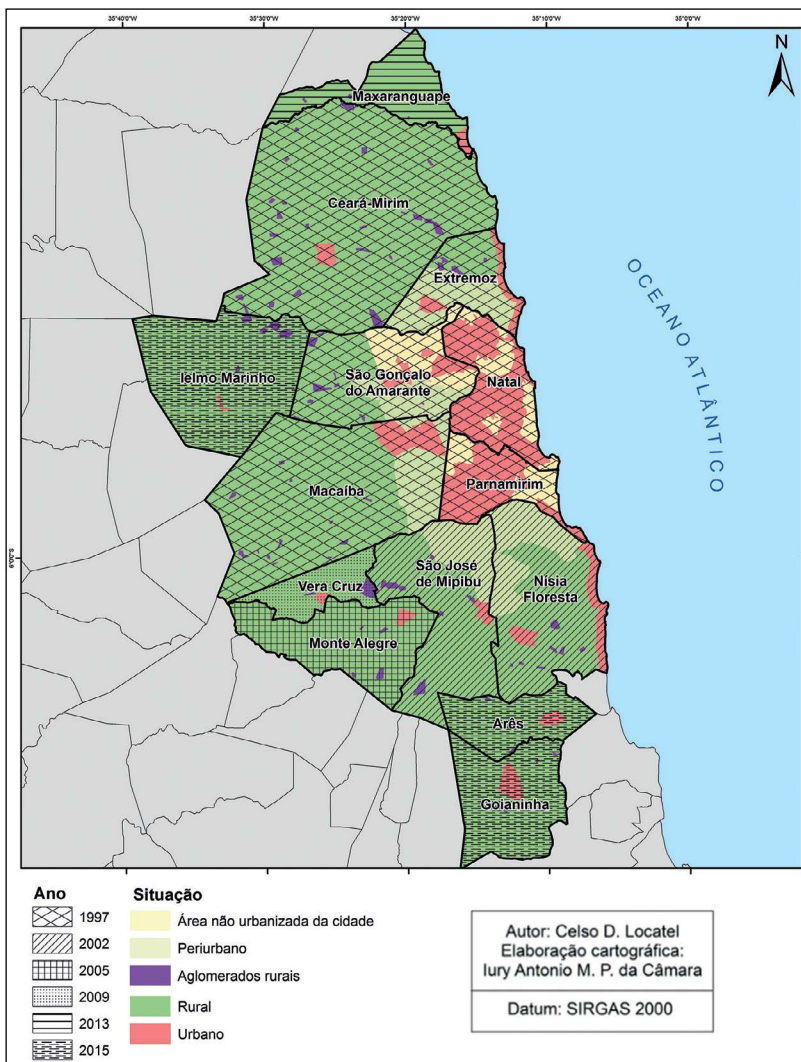
Posteriormente, por meio de Leis Complementares, foram sendo incluídos novos municípios, chegando a sua atual configuração, com 14 municípios<sup>3</sup>.

Do ponto de vista demográfico, de acordo com dados do IBGE (2018), os municípios da RMN possuem um total de 1 587 055 habitantes,

---

<sup>3</sup> Além dos municípios já mencionados, passaram a fazer parte da RMN, em 2002, Nísia Floresta e São José de Mipibu, mediante a Lei Complementar n. 221. No ano de 2005, houve uma nova inclusão, o município de Monte Alegre, por meio da Lei Complementar n. 315. Em 2009, pela Lei Complementar n. 391, Vera Cruz passou a integrar a RMN. O município de Maxaranguape passou a fazer parte da RMN, em 2013, com a promulgação da Lei Complementar n. 485. No ano de 2015, com a Lei Complementar n. 540 foi incluído o município de Ilmo Marinho; e, ainda, no mesmo ano, com a aprovação da Lei Complementar n° 559, foram agregados os municípios de Arês e Goianinha.

Figura 8.1. Região Metropolitana de Natal/RN: localização dos municípios, situação das áreas urbanas e ano de inclusão na RMN



Fonte: IBGE, Sectores Censitários (2010). Governo do RN (2108). Google Earth (2018).

distribuídos da seguinte maneira: Arês possui 0,84 % da população metropolitana; Ceará-Mirim, 4,60 %; Parnamirim, que é a segunda maior cidade da RM e a terceira do estado, possui 16,12 %; Extremoz, 1,79 %;

Goianinha, 1,64 %; Ielmo Marinho, 0,86 %; Macaíba, 5,02 %; Maxaranguape, 0,77 %; Monte Alegre, 1,40 %; Natal, que possui um quarto da população total do estado, tem 55,30 % da população da RM; Nísia Floresta, 1,72 %, São Gonçalo do Amarante, 6,37 %; São José de Mipibu, 2,75 %; Vera Cruz, 0,78 %.

Quanto à densidade demográfica, Natal tem 5 243 hab/km<sup>2</sup> e Parnamirim apresenta 2 063 hab/km<sup>2</sup>, enquanto os demais municípios da RMN apresentam densidade demográfica entre 405 e 44 hab/km<sup>2</sup>. Cabe destacar que municípios como Arês e Ielmo Marinho apresentam característica econômica predominantemente rurais.

Vale lembrar que uma região metropolitana, no geral, define-se como um espaço de intensa urbanização e de entrelaçamento com municípios vizinhos, decorrente de processos de natureza socioeconômica, de gestão integrada, de execução de políticas públicas de interesse comum e pela complexidade de serviços e bens oferecidos pelo núcleo à região (BRASIL, 2015). No entanto, essa definição só se aplicaria aos municípios de Natal e aos de seu entorno imediato, ou seja, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Parnamirim, além de Ceará-Mirim e de São José do Mipibu. Em relação aos demais municípios, a integração com Natal é pouco expressiva. No entanto a RMN é uma condição geográfica normatizada pelos Estados e regulamentada pelos critérios do Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Nesse sentido, a regionalização realiza-se como ferramenta, como instrumento de planejamento, e não como fato.

A regionalização como fato independe da ação hegemônica, ou seja, pelas forças políticas e econômicas que dominam o território. A regionalização como ferramenta resulta da ação hegemônica da conjuntura atual, quando recortes espaciais assumem a forma-conteúdo historicamente determinada do planejamento conduzido pelo Estado (RIBEIRO, 2004 apud OLIVEIRA, 2018).

Uma vez que a definição da Região Metropolitana de Natal constituiu-se como ferramenta, sem a concretização do fato, e que vem acompanhada apenas pela ampliação dos perímetros urbanos sem um processo de conurbação mais intenso e de expansão dos núcleos urbanos



dos municípios, a tradicional separação entre campo e cidade fica cada vez menos nítida.

Para uma aproximação da realidade empírica da agricultura urbana na área pesquisada, foi tomada como referência a Base de informações do Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na qual os setores censitários são classificados em:

- a) Situação urbana: 1 - Área urbanizada de cidade ou vila; 2 - Área não-urbanizada de cidade ou vila; 3 - Área urbana isolada;
- b) Situação rural: 4 - Aglomerado rural de extensão urbana; 5 - Aglomerado rural isolado - povoado; 6 - Aglomerado rural isolado - núcleo; 7 - Aglomerado rural isolado - outros aglomerados; 8 - Zona rural, exclusive aglomerado rural;

No entanto essa definição oficial não corresponde ao que, de fato, são o urbano e o rural. Sendo assim, para identificação das áreas urbanas e periurbanas, foram utilizados os microdados dos setores censitários agrupados da seguinte forma: a) os setores de situação 1 e 3 foram considerados urbanos; b) os setores de situação 2 foram destacados na representação cartográfica, por se tratarem de áreas com maior presença de atividade agrícola, e tiveram mantida a denominação de “área não-urbanizada de cidade”; c) os setores de situação 4 foram considerados como área periurbana, por serem as áreas dos municípios que mesclam funções urbanas e funções rurais; d) os setores de situação 5, 6 e 7 foram agrupados e denominados de aglomerado rural isolado; e) por fim, os setores de situação 8 foram identificados como rural (Figura 8.1).

Essa organização dos dados permitiu sua espacialização e a identificação das áreas prioritárias para a análise do uso agrícola de áreas urbanas e periurbanas. A partir da identificação dessas áreas na região metropolitana de Natal, realizou-se a vetorização das localidades utilizadas para a produção agrícola e pecuária, a partir de imagens de satélite, ao mesmo tempo em que foi criada uma tipologia das áreas: olericultura; aquicultura; cultivos permanentes; cultivos temporários e pastagem.

A partir da identificação das diferentes tipologias, foi possível definir o plano amostral, considerando a ocorrência dos tipos de uso do solo urbano e periurbano em cada município. A técnica estatística utilizada

para esse fim foi a amostra aleatória por conglomerado. Assim, ficou estabelecida uma amostra de nove unidades de produção agrícola, em Parnamirim, e de 11, em Natal, totalizando a aplicação de 20 questionários para os dois municípios.

Além desses procedimentos para o levantamento de dados primários, foram levantados dados secundários junto ao Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), organizando as informações oficiais (que são insuficientes) sobre a agricultura nos municípios, sua demografia e economia.

## Uso do território e a produção agrícola urbana em Natal e Parnamirim

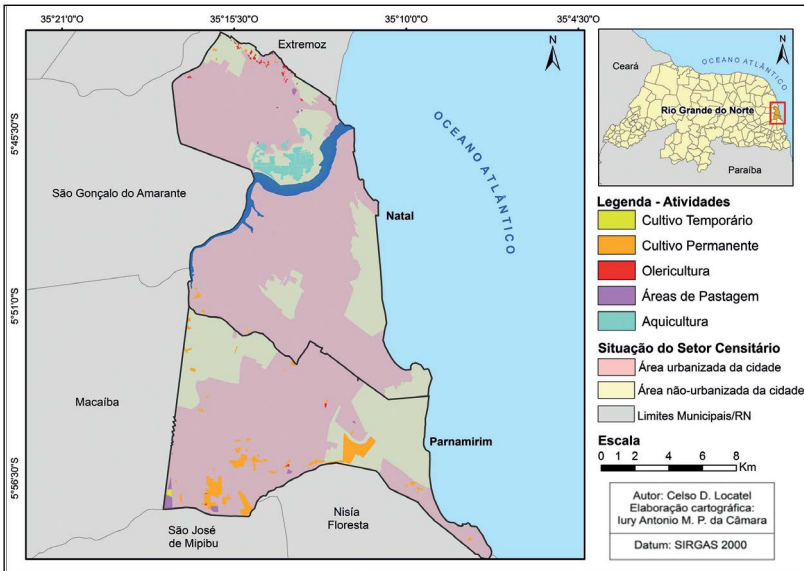
A prática da agricultura urbana torna-se um dos elementos importantes no processo de produção do espaço, considerando a lógica contraditória que resulta do processo de desenvolvimento do capitalismo e da sociedade de classes a que se refere (MARICATO, 1996). Assim, cabe reforçar que a “agricultura não é um fenômeno que define o espaço rural e a ruralidade não é exclusivamente praticada em espaços rurais, sendo sua prática bastante comum em espaços intraurbanos e periurbanos” (LOCATEL; AZEVEDO, 2010, s/p).

Analisando os diferentes usos do território nos municípios de Natal e de Parnamirim, pode-se constatar que 1,89 % (232 hectares) e 4,83 % (597 hectares) de suas áreas totais, respectivamente, são ocupados por unidades de produção agropecuárias. Mesmo assim, os dois municípios são considerados 100 % urbanos em seus planos diretores<sup>4</sup>, ou seja, do ponto de vista normativo, o poder público municipal não reconhece ou não tem políticas voltadas para as atividades agrícolas, mesmo que elas existam e sejam desenvolvidas tanto por famílias de baixa renda como também por empresários do setor agropecuário. No caso de Natal, há a forte presença de carnicultores e, em Parnamirim, de bovinocultores.

---

<sup>4</sup> “O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município e tem como finalidade regular a ocupação e proporcionar sustentabilidade e melhores condições de vida para a população. A elaboração do plano diretor segue ao estabelecido no Estatuto da Cidade” (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001).

Figura 8.2. Natal e Parnamirim: agricultura urbana



Fonte: IBGE, Setor Censitário (2010). Google Earth (2018).

O uso agrícola do território em municípios metropolitanos não é algo estranho, uma vez que a prática da agricultura está presente em cidades de todos os portes e em diferentes partes do mundo, inclusive nas cidades europeias<sup>5</sup>.

No caso dos municípios analisados, verifica-se o uso agrícola do território, de forma mais expressiva, na Zona Norte de Natal, em especial nos bairros de Salinas, com a aquicultura, e nos bairros Pajuçara e Lagoa Azul, ao longo do curso do rio Doce, onde observa-se a predominância de hortas. Já no município de Parnamirim, nota-se a presença de cultivo permanente e de pastagens na porção sul do município, nos bairros de Nova Esperança e de Cajupiranga, área de recente expansão urbana, assim como a presença de hortas (Figura 8.2).

Considerando os dados oficiais dos Censos Agropecuários do IBGE do ano de 2006, em Natal, havia 53 estabelecimentos agropecuários,

<sup>5</sup> Huertos urbanos en tres ciudades europeas: Londres, Berlín, Madrid. Doctorado en Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid. Espanha.

enquanto em Parnamirim existiam 11. A área desses estabelecimentos agropecuários correspondia a 232 hectares, em Natal, e 25 hectares, em Parnamirim. A partir destes dados, nota-se que, em 2006, Natal apresentava números mais elevados que Parnamirim, apesar de ser a capital, levando em consideração essas variáveis, únicas disponibilizadas para o ano analisado.

Já em 2017, o Censo Agropecuário apresenta um maior detalhamento dos dados, facilitando a caracterização da agricultura nos municípios. Com isso, observamos que, em Natal, o número de estabelecimentos agropecuários aumentou, apresentando 80 unidades, em 2017. Em Parnamirim, foram recenseados 10 estabelecimentos, registrando a diminuição de uma unidade no período analisado. As unidades com área diminuíram para 77, em Natal, enquanto mantiveram-se as 10 em Parnamirim. Percebemos, ainda, que, no tocante aos dados do ano de 2017, existem seis estabelecimentos agropecuários com área de terras próprias em Parnamirim, enquanto em Natal existem 64 (Tabela 8.1).

Quanto aos demais dados da Tabela 8.1, é importante observar como Natal, sendo a capital do estado, apresenta números bem mais significativos de estabelecimentos que Parnamirim, o que demonstra uma dinâmica agrícola materializada na cidade considerada a mais urbana do RN. Assim, Natal vai apresentar, em 2017, 83,12 % dos estabelecimentos agropecuários com áreas e terras próprias, o que corresponde a 282 hectares; enquanto que, em Parnamirim, observa-se apenas 60 % do estabelecimento com o controle jurídico das terras, somando apenas 70 hectares.

Cabe destacar também que Natal ainda apresenta 4 estabelecimentos agropecuários em regime de arrendamento e 10 no regime de comodato, enquanto Parnamirim conta com 1 arrendamento e 3 comodatos, sendo as áreas dos estabelecimentos em regime de comodato as mais significativas, com 28 e 447 hectares, respectivamente, no ano de 2017.

Quando observamos a forma de organização dos agricultores, é perceptível nos dados quantitativos, em Natal, a busca por uma produção coletiva e cooperada a fim de fortalecer o seu processo produtivo e de estabelecer um mercado mais justo, frente ao forte mercado capitalista convencional estabelecido nas cidades, dominado sobretudo por atravessadores e pelos hipermercados.

Tabela 8.1. Natal e Parnamirim: Número de estabelecimentos agropecuários, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área territorial total e Condição legal das terras - 2006/2017

Variável	2006		2017	
	Parnamirim	Natal	Parnamirim	Natal
Número de estabelecimentos agropecuários	11	53	10	80
Número de estabelecimentos agropecuários com área	-	-	10	77
Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares)	25	232	597	312
Área total das unidades territoriais (Hectares)	-	-	12 347	16 726
Percentual da área em relação à área total (%)	-	-	4,83	1,86
Número de estabelecimentos agropecuários com área de terras próprias	-	-	6	64
Proporção de estabelecimentos agropecuários com área de terras próprias (%)	-	-	60	83,12
Área de terras próprias nos estabelecimentos agropecuários (Hectares)	-	-	70	282
Proporção de área de terras próprias nos estabelecimentos agropecuários (%)	-	-	11,74	90,57
Número de estabelecimentos agropecuários com área de terras arrendadas de terceiros em poder do produtor	-	-	1	4
Área de terras arrendadas de terceiros em poder do produtor nos estabelecimentos agropecuários (Hectares)	-	-	X	1
Número de estabelecimentos agropecuários com área de terras a título de parceria em poder do produtor	-	-	1	-
Área de terras a título de parceria em poder do produtor nos estabelecimentos agropecuários (Hectares)	-	-	X	-
Número de estabelecimentos agropecuários com área de terras em regime de comodato	-	-	3	10
Área de terras em regime de comodato nos estabelecimentos agropecuários (Hectares)	-	-	477	28

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário (2006; 2017).

Nesse sentido, o aumento no número dessas formas de organização é notório no município de Natal, saindo de um total de 16, em 2006, para 22 entidades, em 2017. Parnamirim apresenta, nesse mesmo período, o aumento de 1 para 2 associados. Desmembrando esse total, em Natal, entre 2006 e 2017, respectivamente, temos um aumento de produtores cooperados de 10 para 13; de sindicalizados, de 1 para 3; de associação, de 5 para 10, e, surgindo apenas em 2017, 1 associação de moradores. Já em Parnamirim, o quantitativo permaneceu quase que inalterado, tendo 1 produtor cooperado e 1 ligado a uma associação de produtores, nenhum agricultor sindicalizado e nenhum ligado à associação de moradores. Contrariando esse aumento de entidades produtivas de forma coletiva, o número de não associados em Natal cresce, saindo de 37, em 2006, para 58, em 2017 (Tabela 8.2).

Considerando o número de estabelecimentos agropecuários por grupos de área total em Natal e em Parnamirim, no comparativo entre 2006 e 2017, observa-se um evidente crescimento de estabelecimentos em Natal, saindo de um total de 53, em 2006, para 80 estabelecimentos, em 2017, embora isso tenha ocorrido com a incorporação de pequenos lotes, a maioria (48,75 %) com menos de 0,5 hectares, sendo significativo apenas o aumento obtido entre os estabelecimentos de 5 a menos de 10 hectares e de 20 a menos de 50 hectares, consideradas áreas grandes para o meio urbano. Nesse sentido, Parnamirim não acompanhou a

Tabela 8.2. Número de estabelecimentos agropecuários, por associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe, 2006 - 2017

Situação	2006		2017	
	Natal	Parnamirim	Natal	Parnamirim
Total	53	11	80	10
É associado	16	1	22	2
Cooperativa	10	-	13	1
Entidade de classe/sindicato	1	1	3	-
Associação/movimento de produtores	5	-	10	1
Associação de moradores	-	-	1	-
Não é associado	37	10	58	8

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário (2006; 2017).

Tabela 8.3. Número de estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - 2017

Área	Parnamirim		Natal	
	Núm.	%	Núm.	%
Total	10		80	
Mais de 0 a menos de 0,1 ha	-	-	19	23,75
De 0,1 a menos de 0,2 ha	-	-	6	7,5
De 0,2 a menos de 0,5 ha	1	10	14	17,5
De 0,5 a menos de 1 ha	-	-	7	8,75
De 1 a menos de 2 ha	2	20	6	7,5
De 2 a menos de 3 ha	-	-	4	5
De 3 a menos de 4 ha	1	10	1	1,25
De 4 a menos de 5 ha	-	-	1	1,25
De 5 a menos de 10 ha	1	10	10	12,5
De 10 a menos de 20 ha	-	-	4	5
De 20 a menos de 50 ha	4	40	5	6,25
De 50 a menos de 100 ha	-	-	-	-
De 100 a menos de 200 ha	-	-	-	-
De 200 a menos de 500 ha	1	10	-	-
Produtor sem área	-	-	3	3,75

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário (2017).

dinâmica de Natal, com decréscimo sutil no período analisado, saindo de 11 para 10 estabelecimentos, sendo que 40 % são estabelecimentos de 20 a 50 hectares e que 1 deles tem mais de 200 hectares (Tabela 8.3).

Uma atividade que apresenta grande importância, e está localizada em Natal, é a produção de camarão. Cabe ressaltar que essa atividade não foi desenvolvida para atender a demanda no mercado local, mas sim ao mercado externo. Além disso, foi sendo estruturada com inversão de capitais privados, que foram favorecidos com políticas do Estado, via financiamentos, incentivos fiscais e pesquisa para adaptar essa atividade às condições ambientais do Rio Grande do Norte.

De acordo com dados da Associação Brasileira de Criadores de Camarão, o município de Natal possuía, em 2011, 16 fazendas de produção do crustáceo. Essa atividade foi introduzida na foz do rio Potengi,

a partir de uma parceria entre o governo do estado do Rio Grande do Norte e a Universidade Federal, em 1973, cujo objetivo era adaptar a criação de camarão em viveiros. Inicialmente foram instalados 50 hectares, distribuídos na margem esquerda do rio Potengi, mais especificamente no bairro Salinas, na Zona Norte da cidade. Essa parceria deu início ao Projeto Camarão, que foi pioneiro no Brasil no desenvolvimento de pesquisa voltada à adaptação de espécies de camarão asiático em ambiente artificial (MORAES, 2013).

A carcinicultura é uma atividade econômica realizada por empresários, no interior do tecido urbano da cidade de Natal, desenvolvida em 11 unidades de produção (área representada em verde no Mapa 8.2), que produzem, em média, 99 toneladas por ano, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017 (Figura 8.1). Por se tratar de uma atividade criatória que exige um nível técnico elevado, também requer significativos investimentos de capital, o que elimina a participação de criadores ou de agricultores familiares; no caso do município analisado, essa situação sustenta-se também devido à área ter o preço do solo muito

Figura 8.3. Natal: Bairro Salinas: viveiros de criação de camarão



Fonte: Prefeitura Municipal de Natal (2018).



elevado. Por essas razões, o que se verifica é a presença de contratação de trabalhadores para o desenvolvimento da atividade.

Cabe ressaltar que os dados oficiais dos Censos Agropecuários não são suficientes para a caracterização da agricultura urbana, uma vez que esse levantamento sistemático realizado pelo IBGE tem como foco criar uma base estatística do setor agropecuário nacional, não trazendo detalhes sobre a produção, em especial, da horticultura. Sendo assim, utilizamos os recursos metodológicos apresentados anteriormente para a localização e o mapeamento da agricultura urbana e posterior realização do trabalho de campo.

A partir da realização do trabalho de campo e da aplicação de questionário, pôde-se analisar o tipo de produção predominante nas hortas dos dois municípios, assim como sua localização, o destino da produção e a renda gerada para as famílias de agricultores.

Na produção de hortaliças de folhas (Fotografia 8.1), as que mais destacam-se são o coentro, a alface, a couve e a cebolinha, ocorrendo em todas as áreas de produção visitadas. Dos 20 produtores que fizeram parte da amostra, 17 produzem semanalmente um total de 46.330 pés de alface, o que gera um valor de R\$ 46.780,00. No entanto, entre os produtores, há os que produzem 30 pés por semana e os que produzem e vendem 8.500.

Fotografia 8.1. Horta localizada no município de Natal:  
aspecto da produção de hortaliças de folha



Foto: Locatel, C. D. (2018).

Nove agricultores produzem até 500 pés semanais, o que representa uma renda de até R\$ 600,00. Os outros oito agricultores têm uma produção entre 2.000 e 8.500 pés semanais, com valor de venda entre R\$ 3.000,00 e R\$ 8.000,00. Dessa forma, verifica-se que aproximadamente metade é representada por agricultores urbanos comerciais e a outra é constituída por agricultores familiares. O mesmo padrão de produção foi observado para a produção de coentro, de cebolinha e de couve.

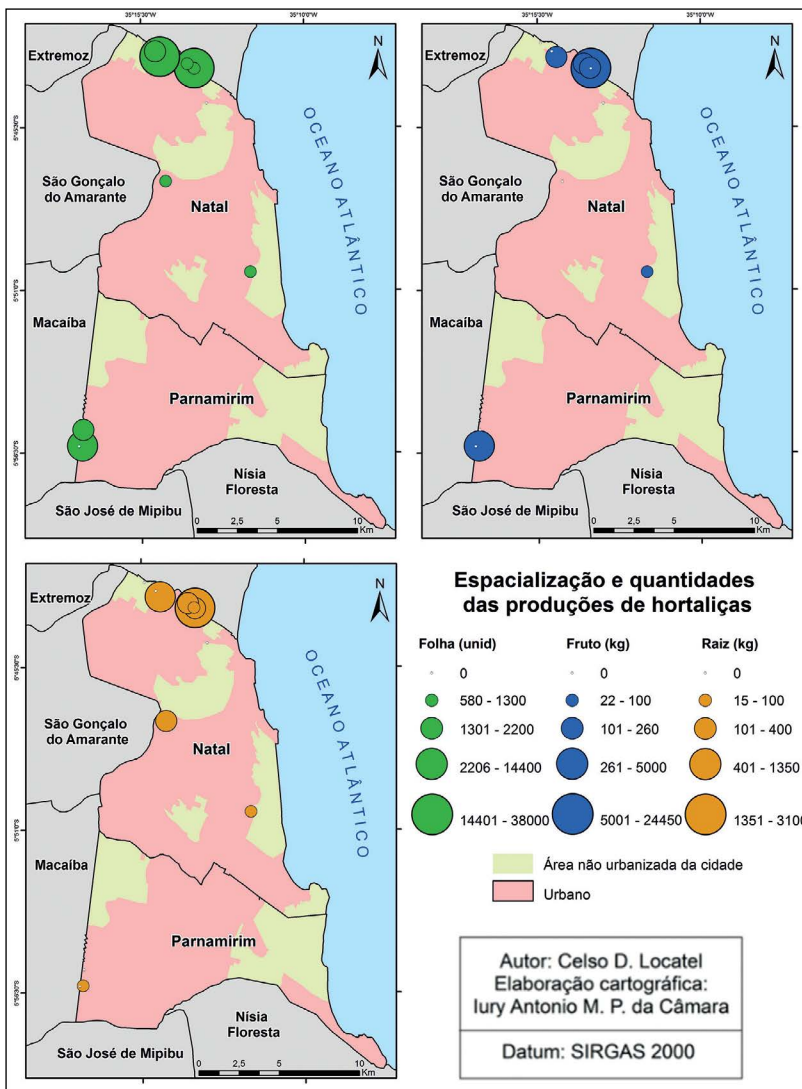
Com relação à produção de hortaliças de raiz, observa-se que há uma concentração da produção na zona norte de Natal e que não foi identificada nenhuma produção desses vegetais em Parnamirim (Figura 8.4).

Isso se explica, em parte, por serem cultivos de tempo mais longo e devido à cenoura não apresentar boa adaptação às condições climáticas da região. Entre os vinte produtores inqueridos, apenas quatro produzem cenoura, perfazendo um total de 280 kg por semana; nove produzem juntos mais de 4 toneladas de macaxeira por semana; e cinco produzem 675 kg de batata-doce semanalmente. Assim, percebe-se que, dentre esses produtos, somente a macaxeira tem uma produção expressiva.

No que se refere à produção de hortaliças de frutos, as que mais se destacam são: a berinjela, o pimentão, o quiabo e o tomate cereja. A produção de berinjela está concentrada no bairro Lagoa Azul, na Zona Norte de Natal, com produção semanal de 640 kg, e é realizada por quatro produtores. A produção de pimentão passa de sete toneladas por semana e é realizada por seis produtores, embora esteja concentrada em dois deles, sendo um de Natal (6.000 kg por semana) e o outro de Parnamirim. São produzidos, por semana, 1.385 kg de quiabo por seis produtores, sendo apenas um deles de grande porte, o qual está em Natal. Já a produção de tomate cereja chega a quase quatro toneladas por semana e é realizada por oito produtores, sendo apenas um deles considerado grande produtor, o qual é o mesmo que também se destaca na produção dos outros vegetais aqui listados. Pode-se afirmar que a produção de hortaliças de frutos é monopolizada por um empresário do setor.

Aparecem, também, entre os produtos agrícolas, nas unidades de produção visitadas, brócolis, espinafre, rúcula, maracujá, rabanete, abóbora, maxixe, jiló, vagem e almeirão. Foram identificadas, também, a produção de frutas, como a banana, a acerola, o mamão e o limão. Além destes, existem outros produtos, porém numa escala muito reduzida.

Figura 8.4. Natal e Parnamirim: produção de hortaliças de folhas, de fruto e de raízes



Fonte: IBGE, Setor Censitário (2010). Trabalho de Campo (2018).

Analisando o destino da produção de hortaliças, em Natal e em Parnamirim, verifica-se que, dentre os entrevistados, 40 % dos produtores de hortaliças de folha, 30 % dos produtores de hortaliças de frutos e 35 % dos produtores de hortaliças de raiz ou tubérculos declaram utilizar parte da produção para o autoconsumo.

A comercialização direta em feiras livres é realizada por 40 % dos produtores de hortaliças de folha, por 20 % dos produtores de hortaliças de frutos e de raízes. Ainda sobre a venda direta, apenas 5 % dos produtores possuem algum ponto fixo de venda.

Ainda aparecem como canais de comercialização da produção a CEASA (Central de Abastecimento) –onde pelo menos um produtor de cada grupo de vegetais analisados vende parte da sua produção–, um agricultor que entrega parte da produção diretamente em um hotel e um produtor que declarou comercializar parte da produção na Cooperativa Central de Comercialização da Agricultura Familiar de Economia Solidária (CECAFES).

A diversidade de mercados para os quais os produtores destinam a produção de hortaliças produzidas em Natal e em Parnamirim evidencia a importância dessa produção para o abastecimento dos mercados locais com produtos frescos e de qualidade. Embora importante, cabe destacar que a produção realizada pela agricultura urbana nesses dois municípios não é o suficiente para suprir a demanda, por se tratarem de cidades com grande contingente populacional, como foi destacado.

No tocante à importância da agricultura urbana nos municípios analisados, constatou-se que a prática dessa atividade serve para complementar a renda de quatro agricultores aposentados, um que recebe benefício continuado da Previdência Social. O provento declarado pelos agricultores varia de R\$ 954,00 a R\$ 7.660,00, sendo que 50 % dos entrevistados declaram ter ganho superior a R\$ 2.000,00, o que, para o contexto brasileiro, é uma renda média.

## Considerações finais

Considerando a análise realizada e os pressupostos teóricos utilizados, reforçamos a ideia de que a cidade é o *locus* onde evidencia-se de forma contundente o espaço construído, ao mesmo tempo em que é a fração do território onde objetos de diferentes tempos (o novo e o velho) coexistem, compondo a paisagem urbana, produzindo conteúdos que, por um lado, reforçam a reprodução do urbano e, por outro, permitem a existência e a manutenção de ruralidade. Com isso, não se pode negligenciar a presença, mesmo em grandes cidades, de práticas e manifestações de atividades típicas do mundo rural, mesmo que camufladas pelos processos modernos.

Neste contexto, a análise realizada permitiu constatar que a agricultura urbana presente nos municípios de Natal e de Parnamirim representa parte da materialidade dos conflitos de classe, pois um percentual da população menos favorecida, do ponto de vista socioeconômico, busca complementar sua renda com a prática da agricultura urbana. Esse grupo é composto, em grande parte, por pessoas com pouca qualificação profissional que não logram inserir-se no mercado de trabalho, ou ainda trabalhadores que desenvolvem atividades com baixa remuneração, submetendo-se à exploração extrema do trabalho, assim como idosos aposentados ou pensionistas da Previdência Social que possuem baixos rendimentos. Por outro lado, essa atividade também é realizada nesses municípios por empresários de diversos setores da agropecuária, praticantes, por exemplo, da carcinicultura, da pecuária e da horticultura, produzindo em grandes escalas e inserindo essa produção no mercado via redes de supermercados e/ou até mesmo exportando seus produtos.

Com a realização desta pesquisa, ficou evidente que a agricultura urbana, com suas múltiplas dimensões, contribui para o orçamento das famílias que se dedicam a essa atividade. Ao mesmo tempo, contribuem para a segurança alimentar, não só no aspecto quantitativo, mas também no qualitativo, pois os produtos oriundos dela tendem a apresentar melhor qualidade que os provenientes da agricultura convencional, o que se dá devido ao menor emprego de agrotóxicos. Essa atividade também pode vir a contribuir com a redução da vulnerabilidade social, seja com a geração de renda para as famílias agricultoras ou para os trabalhadores

assalariados em empreendimentos capitalistas. Verificou-se ainda que a realização da atividade agrícola, em muitos casos, contribui para a melhoria do ambiente urbano, uma vez que terrenos abandonados são mantidos limpos e cuidados, diminuindo os riscos ambientais. No entanto, mesmo diante da sua importância, no recorte empírico analisado, não foi identificada nenhuma ação ou política específica do Estado de apoio ao desenvolvimento da agricultura urbana. Assim, torna-se de suma importância que o poder público reconheça e empreenda esforços para formular políticas para atender a demanda desse grupo social, que desempenha um papel relevante no contexto social urbano.

Diante de todo o exposto, pode-se afirmar que a cidade tem de ser vista (enxergada) para além de ruas e edificações, para além da aparência da paisagem, para que se possa revelar tudo o que se reproduz no seu interior, inclusive elementos comuns aos das paisagens rurais, em especial, práticas sociais e econômicas típicas do campo, dentre as quais a agricultura e o modo de vida rural, logo, de ruralidades.

## Referências

- ALMEIDA NETO, A. A. (2010). *Agricultura urbana e planejamento em Natal*. Monografia. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 63 p.
- ALVES, J. L. (1993). *Sabedoria*. São Paulo: Gaia.
- ARRUDA, J. (2011). *Agricultura urbana na região metropolitana do Rio de Janeiro: sustentabilidade e repercussões na reprodução das famílias*. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
- BRASIL (2015). Casa Civil. *Lei n. 13.089*, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole.
- CAPEL, H. (2003). (Coord.). *Ciudades, Arquitectura y espacio urbano*. Mediterráneo Económico. Almería: Cajamar.
- GRAMMONT, H. C. de. (2010) La Nueva ruralidad ;un concepto útil para repensar la relación campo-ciudad en América Latina. *Revista Ciudades*, RNIU, n°85, pp. 2-6, ISSN 0187-8611, México.  
<https://bit.ly/311fXQ>

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010). *Censo Demográfico*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. IBGE (2017). *Censo Agropecuário*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. IBGE (2018). *Estimativas de População, 2018*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- JACOBS, J. (1971). *La economía de las ciudades*. Barcelona: Ediciones Península.
- LEFEBVRE, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- LOCATEL, C. D. (2013a). O território para além da dicotomia cidade-campo: o uso agrícola do solo urbano no município de Natal. In: COSTA, Ademir Araújo da; LOCATEL, Celso Donizete. (org.). *(Re)pensando o território e a cidadania desafios da Geografia no Rio Grande do Norte*. Natal: Edufrn.
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Da dicotomia rural-urbano à urbanização do território no Brasil*. Mercator, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 85 a 102, sep. 2013. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1176>>. Acesso em: 20 jan. 2019. [ISSN] 1984-2201.
- \_\_\_\_\_.; HESPANHOL, A. N. (2008). Desenvolvimento da agricultura e espaço rural. In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P.; MOURÃO, P. F. C. (Org.). *Questões Nacionais e Regionais do Território Brasileiro*. São Paulo: Editora Expressão Popular.
- \_\_\_\_\_.; AZEVEDO, F. F. (2010). Gestão do território e a prática da agricultura urbana na cidade de Natal (RN - Brasil). *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona. vol. XIV, n. 331 (55). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-55.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2019. [ISSN: 1138-9788].
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora HUCITEC.

- MORAIS, D. L. A. (2013). *O circuito espacial produtivo e os círculos de cooperação da carcinicultura do rio Grande do Norte*. Dissertação de Mestrado. Natal: PPGe/UFRN.
- MOUGEOT, Luc J. A. (2005). *Agropolis: the social, political, and environmental dimensions of urban agriculture*. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC).
- \_\_\_\_\_. (2000). Agricultura urbana: concepto y definición. *Revista de Agricultura Urbana*, n. 1.
- OLIVEIRA, J. D. (2018). *Gestão do território em regiões metropolitanas no estado da Paraíba*. (Dissertação de Mestrado). Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, PPGe/UFRN.
- Prefeitura Municipal de Natal. (2012). *Salinas: conheça melhor seu bairro*. Natal: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo.
- SANTOS, M. (2008). *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Edusp.
- TOPALOV, C. (1979). *La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis*. México.



# Expansión urbana y ordenación territorial: la urbanización fuera de plan en Popayán, Colombia

María Isabel Mazorra Argote, Andrés A. Córdoba Calvo,  
Francisco León Zúñiga Bolívar y Valerià Paül

América Latina y el Caribe conforman el segundo conjunto regional más urbanizado del globo terráqueo, con una concentración del 79,9 % de la población en los centros urbanos a 2015, cifra superada únicamente por América del Norte (81,6 %). Esto la convierte en la región más urbanizada del Sur global según el Department of Economic and Social Affairs de las Naciones Unidas (UN 2018). Este fenómeno se ha acelerado a un ritmo galopante. En 1950, América Latina se hallaba en una tasa de urbanización del 41,3 %; el porcentaje se ha duplicado en poco más de medio siglo y se espera que llegue al 88 % en 2050 (UN 2018). Tales cifras son consecuencia tanto de un crecimiento demográfico generalizado como de una redistribución de la población. Así, si en 1959 vivían 108 millones de personas en las ciudades de América Latina, en 2018 aumentaron a más de 500 millones (BID 2018).

Las implicaciones de este fenómeno saltan a la luz. En términos generales, si bien las ciudades latinoamericanas se desarrollaron de forma compacta hasta la década de los veinte, en las últimas décadas el crecimiento explosivo se ha producido en periferias cada vez más alejadas de los centros urbanos, por lo general de origen colonial, en forma de sucesivos anillos de crecimiento urbano disperso (Borsdorf 2003). Así, el suelo rural que bordeaba las ciudades ha tendido a urbanizarse de manera no planificada; hoy en día, en América Latina, “las periferias continúan su expansión incontrolada” (Lois González, González Pérez y Escudero Gómez 2012, 143).

Este trabajo plantea un análisis particular de la ciudad de Popayán (Colombia). Se pretende determinar la dinámica y las consecuencias del consumo urbano del suelo rural. Esta cuestión presenta interés en la medida en que la capital caucana cuenta con un plan de ordenación vigente desde 2002, que, sobre el papel, tiene el objetivo de delimitar la expansión urbana y garantizar una línea nítida de separación entre el espacio de la ciudad estricta, por un lado, y el ámbito rural circundante, por el otro. Sin embargo, tal y como se evidenciará en este artículo, dicha pretensión dista mucho de haberse cumplido. Ello permite formular una serie de interrogantes sobre la naturaleza de la ordenación territorial en un área periurbana latinoamericana, donde se experimentan fenómenos de urbanización informal de dimensiones notables que, por su propia naturaleza, se sitúan fuera de la planificación vigente. Como acertadamente ha planteado Roy (2005, 149), es fundamental tener en cuenta que “en muchas partes del mundo, el lugar de la nueva informalidad es la interfase rural-urbana”.<sup>1</sup> Resulta pertinente dilucidar de qué modo este proceso global ha tomado lugar en el caso específico de Popayán.

El artículo inicia con una explicación contextual del sistema urbano colombiano para localizar a Popayán en el mismo. Le siguen unas consideraciones dedicadas a la ciudad capital del Cauca y a su plan ordenador vigente. Después, se expone el proceso metodológico para obtener resultados relativos a la urbanización acaecida o previsible fuera del perímetro urbano. A tal efecto, se ha movilizad información documental y normativa, visitado los sectores de urbanización fuera de ordenación y generado cartografías con sistemas de información geográfica.

Los resultados obtenidos dimensionan la expansión urbana que ha afectado a suelos rurales desde 2002. Los asentamientos se categorizan en tres tipos, principalmente definidos por la forma de ocupación del suelo. Estos son analizados mediante una serie de variables relacionadas con sus características y su adecuación a la ordenación vigente. También se cuantifica las previsiones de crecimientos en suelo legalmente rural a punto de ponerse en el mercado.

---

<sup>1</sup> La traducción de esta y otras citas de lenguas distintas al español fue realizada por los autores.

En la parte final se interpreta los resultados, en particular en relación con la bibliografía sobre el modelo general de ciudad latinoamericana y de informalidad urbana, para disertar sobre las limitaciones que presentan las políticas de ordenamiento practicadas en Colombia.

## El sistema urbano colombiano

El 76 % de la población colombiana se sitúa en áreas urbanas (DNP 2014). De acuerdo con la proyección a 2016 realizada en 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), más de la tercera parte de esta población se concentra en las principales ciudades o “ciudades mayores”, que superan el millón de habitantes: Bogotá (7 963 379), Medellín (2 457 680), Cali (2 358 302) y Barranquilla (1 219 382). Estas urbes son los motores de la economía del país, pues en ellas se encuentra el 70 % de los complejos industriales (Mertins 2001). Tradicionalmente, las tres primeras ciudades han conformado lo que se conoce como el Triángulo de Oro, en cuya cúspide está Bogotá, que se ha ido distanciando del resto y convertido progresivamente en una ciudad global (Montoya Garay 2013).

Otra tercera parte de la población se localiza en las ciudades intermedias, que en Colombia se definen como aquellas que cuentan entre 100 000 y un millón de habitantes (DNP 2014). En total existen 46 núcleos urbanos que se clasifican bajo esta categoría, por ejemplo, Pereira (398 719 habitantes proyectados para 2016), que desde hace décadas se ha posicionado estratégicamente como ciudad rótula entre las tres que conforman el Triángulo de Oro.

Cabe destacar que para Mertins (2001), definir a una ciudad como media únicamente por el tamaño de su población es inadecuado, pues hay variables como la función, la integración, la conectividad o la localización que miden mejor su rol en el sistema urbano.

## Historia y ordenación actual de Popayán

Según las proyecciones a 2016 del DANE (2005), Popayán se cataloga como ciudad intermedia, con 250 043 habitantes. Su ámbito de influencia se extiende fundamentalmente por el departamento del Cauca, del que es capital (DNP 2011; Findeter 2018). En el pasado, después de su fundación colonial en 1537, esta urbe alcanzó un rol relevante en el sistema urbano hispanoamericano, pues era un punto central en el camino entre Santa Fe (Bogotá) y San Francisco de Quito (Ledezma Meneses 1995), dos ciudades muy relevantes en el sector septentrional del Virreinato del Perú, que se dividió en el siglo XVIII, dando origen al Virreinato de la Nueva Granada. Durante casi tres siglos, Popayán presentó un papel articulador clave en el sistema urbano colonial y administró una amplia provincia que se extendía por buena parte del suroeste del actual territorio colombiano. Clavijo Ocampo (2012) considera que Popayán, junto con Bogotá o Cartagena de Indias, es de las pocas ciudades de la actual Colombia que llegaron a tener vida propiamente urbana en la época colonial. Con la independencia y las guerras posteriores, Popayán devino en localidad periférica dentro del sistema urbano nacional. No se benefició de los avances de la industrialización, pero tampoco sufrió la desfiguración, la suciedad y el malestar que a menudo acompañan a la modernidad (Hunter Whiteford 2019).

Durante el siglo XIX y buena parte del XX, el trazado urbano de Popayán se mantuvo compacto y su crecimiento fue lento. Logró conservar la misma morfología y generó unas periferias adosadas al centro histórico. La construcción de las carreteras que conectaron a la ciudad con Cali al norte y Pasto al sur en la década de los sesenta (Beltrán y De David 2015) facilitó la aparición de barrios más alejados con respecto al núcleo urbano. Una primera oleada inmigratoria se produjo entre 1940 y 1950, cuando el país vivió un período de violencia que generó desplazamientos desde los sectores rurales hacia las ciudades (Torres Tovar 2009); en esa época, Popayán era la ciudad que mayor seguridad ofrecía en el Cauca (Gómez Sánchez y Macuacé Otero 2014). Hasta la década de los setenta se mantuvo un activo proceso de edificación en la ciudad, incluso en aquellos sectores apartados del centro urbano, abastecidos

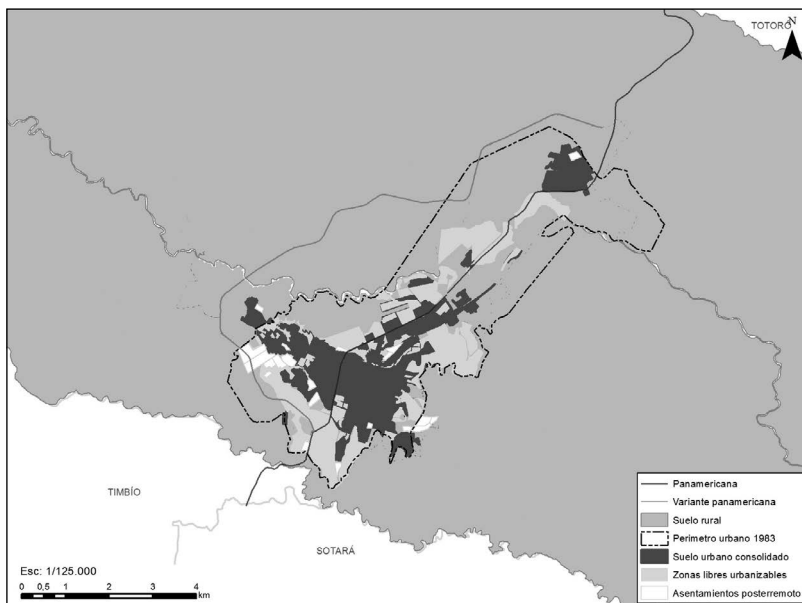
de agua por una red de distribución desde 1963 (Alcaldía de Popayán 2002). La dimensión de la ciudad urbanizada en los albores de la década de los ochenta era de 720 ha (cálculo realizado mediante la cartografía de la CRC 1983, figura 9.1).

La configuración espacial de Popayán fue afectada por el terremoto de 1983, lo que resultó en una destrucción prácticamente total. Al cabo de poco tiempo, aparecieron 33 asentamientos informales espontáneos (cinco años después pasarían a ser 44), denominados también invasiones u ocupaciones ilegales (figura 9.1), pues se instalaron sobre propiedades de particulares y organismos públicos con el respaldo de la promesa hecha por el presidente Belisario Betancur de no expulsar a los “invasores” (Gros 1987). Por lo general, estos asentamientos se localizaron en los márgenes de la ciudad consolidada (figura 9.1). Hasta ese momento, y de forma excepcional en el país, en Popayán no existían asentamientos informales (Gros 1987).

La población de estas ocupaciones se calcula en 24 000 habitantes —una porción importante del total de 147 138 habitantes de esta urbe en 1985 (Alcaldía de Popayán 2002)—, con una afectación de 103 ha de suelo. Parte de esta población provenía de los inquilinatos en las antiguas casonas del sector histórico, que eran divididas en numerosas habitaciones y alquiladas a familias enteras, lo que revela un significativo hacinamiento y marginalidad en la ciudad antigua (Gros 1987; Funcop 2000; Tocancipá-Falla 2014).

A los nuevos asentamientos espontáneos también llegaron migrantes de otros municipios que habían sufrido pérdidas por el sismo, pues se llegó a conocer que Popayán era el centro de recepción de donaciones, ayudas y créditos para acceder a un predio, vivienda y cualquier otro beneficio (Macuacé Otero y Cortés Landázuri 2013). Desde la perspectiva actual, resulta relevante subrayar que parte de estos barrios surgidos posterremoto han acabado por ser incorporados como sectores de la ciudad consolidada, con una progresiva urbanización (calles, aceras, etc.) y provisión de servicios.

Figura 9.1. Ciudad consolidada en 1983 y primeros asentamientos informales después de 1983

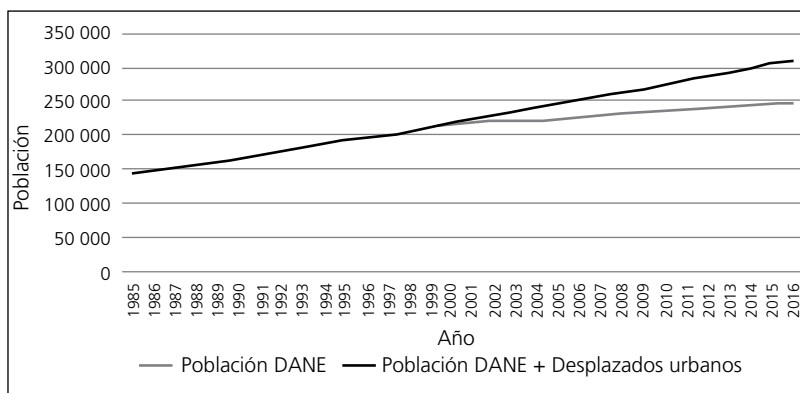


Fuente: CRC (1983).

A partir del terremoto, la ciudad experimentó un crecimiento urbano acelerado y descontrolado. La Alcaldía de Popayán (2002) estima que la población urbana en 1983 era de 105 977 habitantes. De acuerdo con la figura 9.2, el crecimiento demográfico no se ha interrumpido desde entonces; la urbe ha multiplicado por dos su población en las últimas tres décadas. Este fenómeno se ha intensificado aún más por el conflicto armado colombiano y su incidencia sobre las dinámicas urbanas y rurales del país (Reyes Posada 2016). Hasta finales de la década de los noventa la población considerada desplazada por las fuentes estadísticas aún no superaba el millar de personas; para 2001, los desplazados a causa del conflicto llegaban a 7238; en 2016, sumaban 61 172. Globalmente, la población actual de Popayán es de 311 215 habitantes (DANE 2005; Findeter 2018) (gráfico 9.1).

Popayán constituye la ciudad núcleo de un área metropolitana funcionalmente integrada sin que se produzca una contigüidad física en

Gráfico 9.1. Evolución de la población del perímetro urbano de Popayán (1985-2016)



Fuente: Alcaldía de Popayán (2002), DANE (2005) y Findeter (2018).

forma de conurbación. De acuerdo con Findeter (2018), los otros municipios del área urbana son Cajibío, Piendamó, El Tambo y Timbío. En 2016, sus cascos urbanos sumarían más de 37 000 habitantes, según las proyecciones de DANE (2005). Estos municipios son mayoritariamente rurales y abastecen de productos agrícolas a Popayán, junto con el área rural del propio municipio de esta ciudad, de acuerdo con la Red de Observatorios Regionales de Trabajo Ormet (2015). Estos cuatro municipios no cuentan con suficientes equipamientos urbanos educativos y de salud, ni con una oferta laboral que supla la demanda de la población, motivos por los cuales muchos de sus habitantes se ven obligados a desplazarse hasta la capital caucana a realizar estas actividades, pero no residen en ella, lo que genera movimientos de tipo pendular.

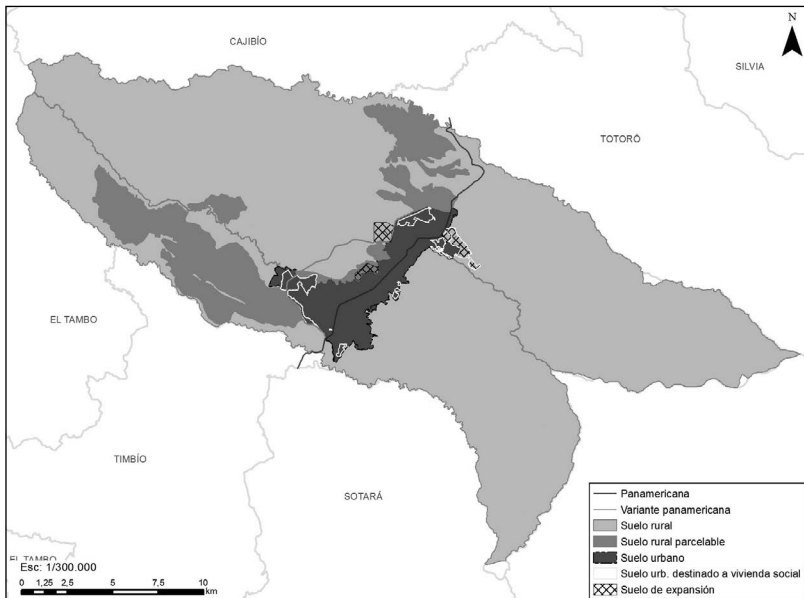
Para orientar el desarrollo del municipio y ordenar las actividades sobre el suelo, Popayán adoptó su primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 2002, como consta en la Ley 388 de 1997. Por su cronología, se lo considera un plan de primera generación (Contreras Ortiz 2017). Este POT clasificó el suelo en tres tipos (Alcaldía de Popayán 2002) (figura 9.2):

*Rural.* Representa la mayoría del territorio (44 409 ha), comprende el área entre el perímetro urbano y los límites geográficos del municipio y se destina a actividades agrícolas, ganaderas, forestales y de explotación de recursos naturales. No se considera apto para urbanizar, aunque, si

el predio alcanza los 500 m<sup>2</sup>, puede edificarse una vivienda campesina con determinadas condiciones (destinada a familias que se sustentan con trabajo del campo). De igual manera, en áreas específicas se permite dividir en parcelas un área mínima de 3000 m<sup>2</sup>. También se autoriza parcelar predios de 1500 m<sup>2</sup> como mínimo sobre el corredor vial variante panamericana, así como sobre suelos suburbanos –no se delimita cuáles son– y construir vivienda unifamiliar con un índice de ocupación del 25 %.

*Urbano.* Con una superficie de 2749 ha, tiene a su disposición la infraestructura vial y de servicios públicos básicos para asegurar un desarrollo urbanístico articulado. Comprende el suelo destinado a vivienda social, que cuenta con las condiciones de accesibilidad, conexión a servicios públicos básicos y cuyo valor debe estar dentro de los USD 34 348 fijados legalmente para vivienda social. Con este suelo, el POT pretende garantizar el derecho a la vivienda de los hogares con menos ingresos.

Figura 9.2. Clasificación del suelo de Popayán de acuerdo con el POT vigente



Fuente: Alcaldía de Popayán (2002) y base cartográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2018).



*De expansión urbana.* Abarca 372 ha y es entendido como la porción de territorio sobre la que se prevé el crecimiento de la ciudad de acuerdo con la proyección de cobertura de los servicios públicos durante los doce años de vigencia del plan.<sup>2</sup>

## Metodología

La investigación se ha centrado en la urbanización en el suelo considerado rural por el POT de 2002. Se ha analizado información de distinta naturaleza.

### Información documental y normativa

Se levantó información documental tomando en cuenta cuatro componentes: 1) histórico, con base en publicaciones científicas, documentos técnicos, planes institucionales, estadísticas demográficas e imágenes satelitales; se logró cartografiar el crecimiento urbano de la ciudad desde el período colonial hasta la fecha; 2) normativo, donde se tuvo en cuenta la legislación y normativa vigentes sobre ordenamiento territorial –en particular, el POT de 2002–, así como las políticas de vivienda de los niveles nacional y local; 3) registros oficiales de urbanizadores inscritos en la Secretaría de Planeación de la Alcaldía para ejercer esta actividad y 4) denuncias de vivienda informal realizadas ante la autoridad municipal local y los organismos de investigación judicial; con esta fuente se pudo determinar la ubicación de algunos predios donde se han construido o promovido urbanizaciones fuera de ordenación.

Con la información compilada se generó una matriz comparativa útil para generar cartografías. Siempre que fue posible se georreferenciaron los registros.

---

<sup>2</sup> La Ley 388 de 1997 establece que si un POT cumple con ese plazo y no ha sido renovado –como el caso de Popayán– seguirá estando vigente hasta que se proceda con su actualización.

## Visita a los sectores de urbanización fuera de ordenación

Después de identificar y georreferenciar los lugares donde se está desarrollando una urbanización fuera del ordenamiento del suelo rural, se realizaron visitas de campo. Su objetivo era verificar la ubicación espacial de los predios, el estado de consolidación de los asentamientos y la calidad de la infraestructura urbana. Además, se sobrevolaron las zonas estudiadas con un dron.

Para la verificación se tuvo en cuenta el nivel de construcción alcanzado, así como la dimensión de la división del predio previo en pequeños lotes. En cuanto a la calidad del urbanismo, se examinó que las viviendas contaran con los servicios básicos: conexión de agua potable, óptimas redes de alcantarillado, conexiones eléctricas sin riesgos, desarrollo vial y espacio público adecuado.

Además, se realizaron entrevistas a ocho promotores informales. Las preguntas se hicieron para determinar la ubicación geográfica del lote, tipo de servicios con los que cuenta, tamaño y extensión general del terreno, valor del predio y grado de legalidad. Esta última cuestión fue contrastada mediante indagación sobre la entrega y el registro de la escritura pública<sup>3</sup> del inmueble. No se revelará el nombre de las personas entrevistadas; se las identificará con el número de entrevista que se les asignó en el marco de la investigación.

## Cartografías acerca de la informalidad

Los datos procedentes de las visitas y de la información documental fueron integrados en el sistema de información geográfica ArcGis, versión 10.3.1, para georreferenciar, analizar espacialmente y calcular las áreas totales de los urbanismos informales. Esto permitió generar mapas multitemporales, evaluar las transformaciones del territorio a través de la superposición geométrica de las áreas construidas y precisar

---

<sup>3</sup> Es un documento donde se hace constar ante notario público un determinado hecho o derecho sobre un predio. En Colombia, para que una persona pueda considerarse dueña de un inmueble no solo debe contar con la escritura pública que representa la titularidad, sino que esta debe inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para sellar la posesión del inmueble (Tabares Álvarez y Álvarez García 2014).

las urbanizaciones en suelo rural con la base catastral que se obtuvo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2018). Asimismo, fue posible establecer un mapa de propuestas existentes de nuevas urbanizaciones fuera de ordenación hasta 2018.

Los datos mapeados también se cruzaron con información relevante para el análisis, como las zonas de expansión y suelos destinados a vivienda social según el ordenamiento territorial vigente y las áreas identificadas por la Secretaría de Planeación como susceptibles de legalización urbanística.

## Análisis de resultados

Se ha identificado 603 ha de asentamientos en suelo rural fuera de los sectores definidos como de expansión por parte del POT de 2002 (figura 9.3). Estos asentamientos se han categorizado en tres tipos,<sup>4</sup> según la forma de ocupación del suelo:

*Invasiones.* Conformadas por una agrupación de viviendas localizadas sobre suelos privados o del Estado, sin ningún tipo de control por parte de los propietarios y con precarias condiciones constructivas (fotografía 9.1).

*Parcelaciones informales.* Contienen viviendas campestres con estándares constructivos altos y mayoritariamente de carácter secundario; a los efectos de esta investigación, solo se consideran aquellas ubicadas sobre suelos no parcelables (fotografía 9.2).

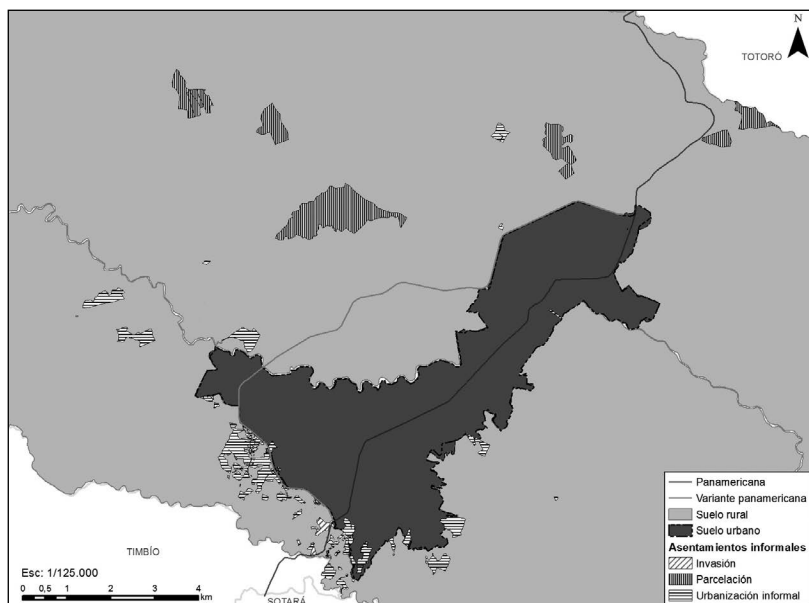
*Urbanismos informales.* Aparte de no cumplir con los requisitos legales a los que se debe someter todo urbanismo y toda edificación, ocupan los predios rurales de manera más intensa y con características más urbanas que las propias del campo (fotografía 9.3).

Todos estos asentamientos ocupan el 1,4 % del suelo rural potencialmente destinado a actividades agropecuarias, lo que podría parecer poco. Sin embargo, globalmente equivalen al 162 % del suelo de expansión urbana. Asimismo, representan el 239 % del suelo destina-

---

<sup>4</sup> Las categorías “invasiones” y “urbanismos informales” surgen de las definiciones hechas por Muñoz Neira (2004) y MAVDT (2005).

Figura 9.3. Ubicación de los asentamientos en suelo rural



Fuente: Alcaldía de Popayán (2002) y base cartográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2018).

do a vivienda social dentro del perímetro urbano. En particular, las parcelaciones fuera de ordenación equivalen al 6 % del suelo rural parcelable.

Las 603 ha se localizan sobre todo al oeste de la ciudad, es decir, en el área llana de la depresión tectónica que se ubica entre las cordilleras Andina Oriental y Central. En cambio, hacia el este, solo se producen pequeños crecimientos de esta naturaleza, pues allí se encuentran las primeras estribaciones de la cordillera Central (región dominada por el volcán Puracé). En este sector, situado al oriente de la ciudad, los cerros tutelares de protección –que representan una barrera natural y están protegidos por ser el horizonte paisajístico de la urbe y contienen asentamientos prehispánicos y nacimientos de agua– han frenado la expansión urbana.

Desde el punto de vista morfológico, buena parte de estos asentamientos son contiguos al perímetro urbano consolidado, sobre todo hacia el suroeste, mediante urbanismos informales. Algunos de ellos se han

asentado sobre zonas rurales parcelables; en ellas, el área mínima de los lotes debería ser de 3000 m<sup>2</sup>, pero en la práctica se han desarrollado con dimensiones más pequeñas y altas densidades residenciales, propias de un barrio urbano (fotografía 9.3). Sin embargo, en otros casos encontramos “bolsas” aisladas en medio del suelo rural, a cierta distancia de la ciudad, como sucede en parcelaciones dominadas por estratos socioeconómicos



Fotografía 9.1 Invasiones sobre suelo rural (imagen realizada con dron el 4 de agosto de 2018).



Fotografía 9.2 Parcelaciones en suelos rurales legalmente no parcelables (imagen realizada con dron el 14 de julio de 2018).



Fotografía 9.3. Urbanismos informales sobre suelos rurales parcelables (imagen realizada con dron el 23 de agosto de 2018).

altos en suelo destinado a usos agropecuarios (figura 9.3 y fotografía 9.2). En estos suelos, cuantificamos 22 983 unidades residenciales unifamiliares consolidadas (tabla 9.1). Entre ellas, reconocimos 1245 viviendas campestres en las parcelaciones; el 60 % de ellas son usadas como vivienda secundaria. Si se tiene como referencia la dimensión media de un núcleo familiar en Colombia –4,6 personas por unidad residencial de acuerdo con Findeter (2018)– se puede determinar que en estas zonas viven cerca de 110 719 personas (se excluye el 60 % de las viviendas campestres localizadas en parcelaciones). Ello equivaldría, a grandes rasgos, a un tercio de la población de Popayán (figura 9.2).

En la tabla 9.1 se evidencia que la densidad residencial es distinta según el tipo de asentamiento: en las parcelaciones fuera de ordenación, cuatro viviendas/ha; en las invasiones, 70; y en los urbanismos informales, 83. Las dos últimas cifras superan significativamente la franja de entre 30 y 50 viviendas/ha de la ciudad formal. Asimismo, en estos dos casos la densidad poblacional sobrepasa a la de la ciudad formal (200 habitantes/ha en las comunas de estratos más bajos<sup>5</sup>), pues en los urbanismos informales se estima en 383 habitantes/ha y en las invasiones, en 419.

<sup>5</sup> En Colombia, se ha adoptado el mecanismo de división socioeconómica por clases sociales. Se cuenta con seis estratos. El 1 y el 2 corresponden a la clase de bajos recursos; el 3 y el 4, a la clase media; y el 5 y el 6, a la clase alta.

Tabla 9.1. Categorización de asentamientos en suelo rural

Tipo	Área (ha)	Estimación de la población	Viviendas	Densidad poblacional (hab/ha)	Densidad residencial (viv/ha)
Invasión	4	1782	297	419	70
Parcelación	342	2291	1245	7	4
Urbanismo informal	257	98 629	21 441	383	83
<b>Total</b>	<b>603</b>	<b>110 719</b>	<b>22 983</b>	-	-

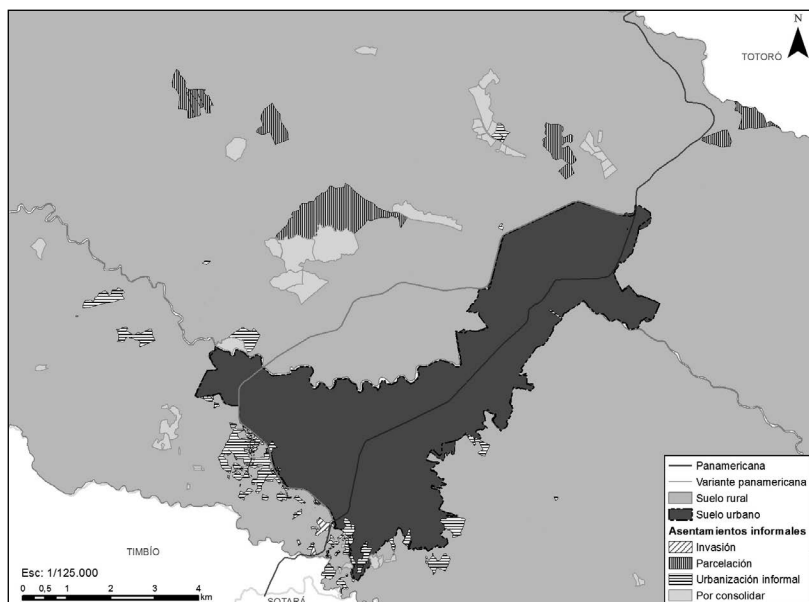
Esto se debe a que en una vivienda de invasión pueden vivir hacinados hasta tres núcleos familiares. Por su parte, en las parcelaciones informales la densidad poblacional corresponde a siete habitantes/ha, cifra muy por debajo de la de los barrios dominados por estratos más altos en la ciudad formal (113 habitantes/ha).

En los asentamientos en suelo rural, el 88 % de las conexiones a servicios básicos (electricidad y agua potable) son fraudulentas. En el caso de servicio de agua potable, según la Empresa de Acueducto Alcantarillado de Popayán, el 40 % de este recurso en gran medida se pierde por el consumo en estos asentamientos. El servicio de alcantarillado o saneamiento es inexistente, de forma que la mayoría de habitantes vierten sus aguas residuales directamente sobre cuerpos hídricos cercanos, lo que genera perjuicios ambientales severos.

Las urbanizaciones estudiadas no cuentan con zonas de esparcimiento o espacio público efectivo. De las 257 ha de urbanismos informales, menos del 15 % se destina a este tipo de usos. En las parcelaciones e invasiones no se asigna suelo para estos fines.

El estándar del POT de 2002 para vivienda social es del 27 %, de modo que los asentamientos fuera de ordenación quedan muy por debajo del umbral determinado normativamente. Tampoco se los dota de equipamientos (salud, educación, etc.), lo que añade presión al perímetro urbano, que no solo tiene que atender a su población sino a la de los asentamientos periféricos. Asimismo, los accesos viales suelen ser precarios, muchos permanecen sin asfaltar, lo que dificulta la movilidad desde y hacia la ciudad formal, donde se sitúan los servicios y los equipamientos inexistentes en los asentamientos periféricos; así se agrava la

Figura 9.4. Previsión de nuevos urbanismos informales



Fuente: Alcaldía de Popayán (2002) y base cartográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2018).

brecha socioespacial existente y la desarticulación del conjunto urbano. Además de las 603 ha de asentamientos actuales en suelo rural, hemos podido determinar que se prevén otras 430 ha de suelo legalmente rural a punto de ponerse en el mercado (figura 9.4). No cabe duda de que urbanísticamente estos crecimientos demandan acceso a servicios básicos (agua potable, electricidad, evacuación de aguas residuales, etc.) e impactan aún más en la ya compleja movilidad urbana. Los crecimientos previstos presentan un patrón todavía más disperso y alejado que los ya existentes, lo que puede agravar el fenómeno de la urbanización dispersa descontrolada.

El análisis realizado ha puesto en evidencia que desde el año 2014 se han hecho denuncias de urbanización ilegal recopiladas por la Secretaría de Planeación del Municipio de Popayán, remitidas al organismo judicial competente para que ejecute el debido proceso legal. La Secretaría de Planeación solo puede imponer multas económicas. En muchos de los casos, las sanciones administrativas acaban con el pago de dichas multas por parte de los propietarios.



Otro de los aspectos que se ha podido determinar son las irregularidades relativas a la propiedad del predio edificado. El procedimiento más habitual consiste en que los promotores de las viviendas promocionen lotes globales a través de asociaciones de vivienda; los propietarios individuales compran una parte de ellos. Por ejemplo, E2 y E5 (28 de septiembre de 2018) aseguran haber vendido entre 100 y 500 unidades, dependiendo de la promoción. Como la vivienda se construye en suelo rural, los propietarios no pueden obtener una escritura legal con la compraventa, por lo que no tienen ningún respaldo oficial.

A través de las entrevistas, también se ha observado que los promotores fuera de ordenación reconocen que no garantizan un desarrollo urbano completo (por ejemplo, E1, E4 y E6, 28 de septiembre de 2018). Ellos únicamente se limitan a la intermediación inmobiliaria y a la edificación, pero es el comprador del predio individual subdividido quien se supone que deberá gestionar sus propios servicios: conexiones eléctricas legales, suministro de agua potable, recolección de aguas residuales, pavimentación de las vías, acondicionamiento de andenes, dotación de áreas públicas y comunales y su cesión al municipio, etc. Sin embargo, estos servicios no se pueden prestar si la urbanización es ilegal, como en el caso de los asentamientos estudiados. Frecuentemente, algún funcionario de las empresas prestadoras de servicios facilita de manera fraudulenta la conexión a la electricidad o al agua corriente.

## Discusión y conclusiones

De acuerdo con el POT de 2002, el suelo urbano en Popayán, incluyendo el previsto, supera las 3000 ha. Sin embargo, desde la aprobación del plan, observamos la transformación de otras casi 1000 ha (603 de forma efectiva y 430 previsible en el corto plazo) mediante procesos fuera de ordenación, afectando a suelos rurales no parcelables o parcelables de manera contraria a la normativa. Por lo tanto, es evidente el fracaso del POT para guiar el crecimiento urbano, pues este se ha producido de forma masiva más allá del perímetro legalmente establecido. En este sentido, el balance de Popayán responde de lleno a la constatación general para el conjunto de Colombia:

en la evaluación de las herramientas generadas por la Ley 388 de 1997 [...] se vislumbra poco avance en el mejoramiento de las ciudades y sus habitantes, lo que no necesariamente tiene que ver con el contenido de esta, sino con su implementación (Contreras Ortiz 2017, 83).

En este sentido, cuando se habla de “expansión [urbana] incontrolada” (Lois González, González Pérez y Escudero Gómez 2012, 143) en Latinoamérica, cabe añadir que la ausencia de control existe a pesar de que hay documentos de ordenación vigentes destinados a este tipo de monitoreo.

En torno a lo sucedido en Popayán desde 2002, cabe subrayar dos mecanismos de interés que se han evidenciado con esta investigación. Por un lado, la alcaldía de esta ciudad (2018) indica que se necesitan aproximadamente 35 000 viviendas para suplir el déficit habitacional, sobre todo en estratos bajos y medios. En los últimos cinco años, los gobiernos nacional y municipal han ofrecido 4509 alternativas para obtener vivienda propia, lo que resulta insuficiente. En consecuencia, la población de estratos 1 a 4 se ha visto impelida a buscar un hogar fuera de ordenación, pues el metro cuadrado en la ciudad oscila entre los USD 166 y 500, mientras que el de vivienda ilegal en suelo rural promedia los 93 dólares. Además, en algunos casos y según las entrevistas realizadas (E2 y E6, 28/9/2018), los promotores permiten que las personas paguen el dinero a cuotas, como si se tratara de un crédito. Por otro lado, buena parte del suelo destinado a vivienda social y a reserva urbana por el POT de 2002 se ha transformado en hogares para estratos altos, ya sean unifamiliares o en bloques, por lo general en conjuntos cerrados (condominios).

Estos dos mecanismos permiten matizar el modelo de ciudad latinoamericana de Borsdorf (2003) y buena parte de la bibliografía a la que ha dado lugar.<sup>6</sup> Este referente caracteriza la “ciudad fragmentada” post-1970 por la profusión de localizaciones periféricas y dispersas tanto de “barrios cerrados” (condominios en Colombia, de estratos medios y altos) como de “barriadas marginales” (comunidades de estratos bajos). En el caso de Popayán, las urbanizaciones periféricas situadas más allá del

---

<sup>6</sup> Según consulta efectuada el 2 de junio de 2019, más de 400 referencias de acuerdo con Google Scholar: <https://bit.ly/2Blurr2>

perímetro urbano por lo general son de estratos bajos y medios, mientras que los altos han tendido a situarse en parcelaciones próximas al núcleo legalmente previsto por el POT, en especial en las zonas parcelables permitidas por la normativa, que no se han estudiado en este trabajo, y dentro del perímetro urbano.

La dispersión no suele afectar a la población de estratos altos, que mantiene sus rentas de situación, pues se sigue localizando cerca de los equipamientos y los servicios de la ciudad compacta, sin tener que asumir costes adicionales de movilidad o derivados del hecho de que el promotor, como sucede en el suelo rural, no asuma las obligaciones que le son inherentes. Tal vez este patrón sea consecuencia de la dimensión urbana de Popayán, una ciudad media, pero en todo caso permite contradecir a Borsdorf (2003) y, además, subrayar que el perímetro del POT ha podido actuar, sin pretenderlo, como mecanismo de mantenimiento, e incluso agravamiento, de las diferencias socioespaciales urbanas.

Los asentamientos estudiados responden con matices a las dos características básicas de la informalidad urbana indicadas por Inostroza (2017): la ilegalidad/alegalidad (relativa al ordenamiento y a la tenencia del predio) y las particularidades de las viviendas construidas (bajos estándares urbanísticos). Si bien la primera se cumple, para la segunda cabe tener en cuenta que las viviendas en sí no siempre presentan estándares inadecuados (por ejemplo, en las parcelaciones tienen calidades constructivas altas); además, como se ha visto, consiguen conexiones ilegales a las redes eléctrica y de agua.

De las tres ciudades estudiadas por Inostroza, Bogotá contrasta con las otras dos (Lima y Santiago de Chile) porque los crecimientos informales se han producido en la capital colombiana de forma compacta, mientras que en las urbes peruana y chilena lo han hecho de modo disperso. En este sentido, resulta evidente que Popayán difiere de Bogotá, ya que el crecimiento ha sido disperso, a través de urbanismos informales en el suelo rural. Sobre este suelo las invasiones son escasas y se concentran dentro del perímetro urbano, que aquí no se ha estudiado (10 ha en total).

El estudio realizado también puede ser comentado en relación con Boanada-Fuchs y Boanada-Fuchs (2018, 398), cuando establecen que la informalidad consiste en aquellas “realidades paralelas” al margen de la

modernidad, que pueden ser concretadas en cuatro discursos: el económico, el de la vivienda, el de la tenencia de la tierra y el del ordenamiento. Ya se ha argumentado en torno a los tres primeros; en lo que atañe al último, este artículo ha confirmado que, para el caso de Popayán, resulta cierto que “[l]a informalidad se concibe como un producto directo del gobierno [a cualquier nivel], que la ignora voluntariamente (*laissez-faire*), la borra (la omite en los planes, destruye las barriadas) pero también, al fin y al cabo, la apoya y estimula” (403), por vías no siempre directas. Entonces, resulta adecuado sostener que “lo formal produce lo informal” (403). Asimismo, se debe tener en cuenta que en Popayán la informalidad también afecta a las parcelaciones, lo que matiza de algún modo la asimilación de lo informal a los estratos bajos y medios que prevalece en la bibliografía consultada.

En los procesos analizados, los promotores tienen un papel de primer orden. Esto concuerda con la bibliografía sobre los “urbanizadores piratas” en Colombia (Muñoz Neira 2004). Resulta evidente que en nuestro caso de estudio las administraciones públicas, sistema judicial incluido, han sido condescendientes con ellos en grados distintos. El POT de 2002 se ha mostrado impotente para regular al Popayán de las últimas dos décadas y, por lo tanto, debe formularse uno nuevo que tenga en cuenta información de base como la que consta en este artículo. En tal sentido, se tendrán que abordar los mecanismos de formalización de las urbanizaciones generadas, considerando lo ya advertido sobre a quién se debe atribuir la responsabilidad de lo sucedido. Como se ha explicado, no es la primera vez que se produce una formalización de asentamientos fuera de ordenación.

Finalmente, el POT de Popayán de 2002, como ha señalado Contreas Ortiz (2017) para el conjunto de este tipo de planes en Colombia, ha sido poco eficaz en la ordenación del suelo rural y no ha dialogado con otros tipos de planificación sectorial –por ejemplo, la agraria– lo que ha dado lugar a desajustes. En un contexto en el que se enfatiza la necesidad de fomentar la producción de alimentos locales próximos a los mercados urbanos consumidores mediante circuitos cortos (Paül y Haslam McKenzie 2013), el uso agropecuario ha disminuido en el municipio de Popayán del 39,59 % (1987) al 36,25 % (1999) y, en la actualidad, al 31,44 % (2016).

Las afectaciones al capital ambiental también son considerables. Un ejemplo de ello es el problema causado por la ausencia de alcantarillado en más de 20 000 viviendas de la ciudad, lo que afecta directamente a la cabecera de un río muy importante en Colombia: el Cauca. No se trata de una circunstancia exclusiva de la capital caucana ni de Latinoamérica. Es necesario transitar de un estadio en el que suelo rural es considerado por los planes de ordenamiento como una mera reserva periférica –actual o futura– para el crecimiento urbano, hacia un escenario en el que lo rural forme parte central del proyecto de territorio municipal (Llop 2003).

## Referencias

- Alcaldía de Popayán. 2002. *Plan de ordenamiento territorial*. Documento ejecutivo. Popayán: Alcaldía de Popayán. <https://bit.ly/3828Som>
- Beltrán, Jessica Wendy, y César de David. 2015. “Dimensión espacial del desarrollo en el departamento del Cauca, Colombia. La vía Panamericana como eje de aglomeración”. *Pampa: Revista interuniversitaria de estudios territoriales*, 11: 39-62.  
<https://doi.org/10.14409/pampa.v0i11/12.5190>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. *Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad*. Washington D.C.: BID. <https://bit.ly/2BKz9V6>
- Boanada-Fuchs, Anthony, y Vanessa Boanada Fuchs. 2018. “Towards a taxonomic understanding of informality”. *International Development Planning Review* 40 (4): 397-420.  
<https://doi.org/10.3828/idpr.2018.23>
- Borsdorf, Axel. 2003. “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 29: 37-49.  
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008600002>
- Clavijo Ocampo, Hernán. 2012. *Historia comprehensiva de Neiva*. Tomo 1. Neiva: Editora Surcolombiana.
- Contreras Ortiz, Yenci. 2017. *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

- CRC (Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca). 1983. *Plan Integral de Desarrollo Urbano*.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2005. “Proyecciones de población”. <https://bit.ly/3e1wjZo>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2011. *Visión Cauca 2032: hemos comenzado. Visión de desarrollo territorial departamental*. Bogotá: DNP. <https://bit.ly/2Yzuy1c>
- 2014. “Misión sistema de ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo”. <https://bit.ly/3eFRmlp>
- Findeter (Financiera del Desarrollo Territorial). 2018. *Popayán ciudad sostenible y competitiva*. Popayán: Findeter.
- Funcop (Fundación para la Comunicación Popular). 2000. *Ciudad educadora: una propuesta teórica y metodológica*. Medellín: FUNLAM.
- Gómez Sánchez, Andrés Mauricio y Ronald Alejandro Macuacé Otero. 2014. “Migración hacia los espacios rururbanos en Popayán para la primera década del siglo XXI”. *Revista de Economía del Caribe*, 14: 64-89. <https://bit.ly/3dGVakV>
- Gros, Christian. 1987. “Popayán dos años después: autopsia de un desastre”. *Boletín socioeconómico*, 17: 135-148. <https://bit.ly/3dwhT3i>
- Hunter Whiteford, Andrew. 2019. *Popayán, una ciudad tradicional andina de mitad del siglo XX*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Zuluaga, Francisco. 2001. “Conquista y primeras fundaciones y el proyecto de indianidad”. En *Historia, geografía y cultura del Cauca, territorios posibles*. Tomo 2, editado por Guido Barona Becerra y Cristóbal Gnecco Valencia, 117-124. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Inostroza, Luis. 2017. “Informal urban development in Latin American urban peripheries. Spatial assessment in Bogotá, Lima and Santiago de Chile”. *Landscape and Urban Planning* 165: 267-279. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.021>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2018. “Cartografía catastral de Popayán”. <https://www.igac.gov.co>
- Ledezma Meneses, Gerson Galo. 1995. “Inventando la ciudad blanca: Popayán, 1905-1915”. *Memoria y Sociedad* 2 (3): 21-34. <https://bit.ly/3eEkBVA>

- Llop, Carles. 2003. “De la reserva urbana al proyecto del territorio municipal. Del territorio asediado al territorio libre”. En *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*, editado por Antonio Font, 151-168. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Lois González, Rubén Camilo, Jesús Manuel González Pérez y Luis Alfonso Escudero Gómez. 2012. *Los espacios urbanos: el estudio geográfico de la ciudad y la urbanización*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Macuacé Otero, Ronald Alejandro y Raúl Cortés Landázury. 2013. “Sobre migración y rururbanidad: adaptación y transformación de la ciudad de Popayán a comienzos del siglo XXI”. *Territorios*, 29: 117-142. <https://bit.ly/3dEjbJq>
- MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). 2005. “Guía metodológica 2. Procedimiento de legalización de asentamientos humanos”. Serie Desarrollo Urbano. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Mertins, Günter. 2001. “Las ciudades medianas en Colombia”. *Cuadernos de Geografía* X (1): 59-76. <https://bit.ly/2YGyv0P>
- Montoya Garay, Jhon Williams. 2013. “El sistema urbano colombiano frente a la globalización: reestructuración económica y cambio regional”. *Cuadernos de vivienda y urbanismo* 6 (12): 197-358. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu6-12.sucf>
- Muñoz Neira, Orlando. 2004. *Urbanizadores piratas*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Paül, Valerià, y Fiona Haslam McKenzie. 2013. “Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Catalonia, Spain)”. *Land Use Policy* 30 (1): 94-105. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.02.009>
- Red de Observatorios Regionales de Trabajo Ormet. 2015. “Estudio Socioeconómico de la plaza de mercado del barrio Bolívar”. Popayán: Universidad del Cauca. <https://bit.ly/2ZhnFRn>
- Reyes Posada, Alejandro. 2016. *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Ariel.
- Roy, Ananya. 2005. “Urban informality: toward an epistemology of planning”. *Journal of the American Planning Association* 71 (2): 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>

- Tabares Álvarez, Andrés Felipe, y Ana Carolina Álvarez García. 2014. “La formalización de la propiedad rural en Colombia como un soporte de desarrollo local sostenible. Estudio de caso municipio de Samaná. Caldas”. Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Manizales, Colombia.
- Tocancipá-Falla, Jairo. 2014. “De invasión-asentamiento a barrio, 26 años después: una ‘mirada retrospectiva’ a los cambios y continuidades urbanas en Popayán”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 20: 21-47. <https://bit.ly/2YnwuLO>
- Torres Tovar, Carlos Alberto, coord. 2009. *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UN (United Nations), Department of Economic and Social Affairs. 2018. “World urbanization prospects. The 2018 revision”. New York: United Nations. <https://bit.ly/3eGo7iy>



PARTE III  
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y NUEVA  
RURALIDAD: SERVICIOS REGIONALES Y  
DINÁMICAS RURALES

# A produção do espaço em uma cidade média da Amazônia: o caso de Marabá, Pará, Brasil

Naurinete Fernandes Inácio Reis y Leandro Pansonato Cazula

Apresentamos as abordagens conceituais sobre a cidade e o urbano que possibilitam uma reflexão sobre a produção socioespacial de Marabá-Pará na condição de cidade média, considerando o contexto de urbanização da região amazônica brasileira.<sup>1</sup>

Embasados na teoria crítica da produção social do espaço, de Henri Lefebvre, refletimos sobre os aspectos relacionados à inserção de Marabá na lógica de produção capitalista do espaço geográfico e as contradições do sistema capitalista observadas nas condições de existência das populações dessa cidade. A pesquisa constatou processos de construção social de territorialidades no espaço urbano, em que são afirmados diferentes modos de vida das populações tradicionais e camponesas, bem como a atuação dos movimentos sociais frente aos projetos de modernização e racionalidade na região. O estudo aponta a necessidade de concretização de políticas públicas espaciais que garantam a permanência das populações locais na cidade em condições dignas.

---

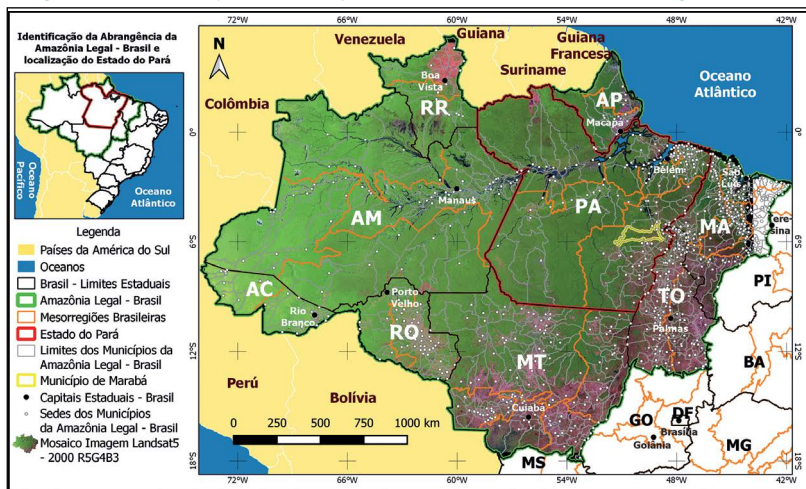
<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## Introdução

A teoria da produção do espaço de Lefebvre (2008) permite a compreensão dos diferentes níveis dos processos espaciais, na medida em que integra as categorias de cidade e espaço, concebendo-as como sendo social e historicamente produzidas. Nesse sentido, tal compreensão remete-nos à consideração do contexto histórico da sociedade específica a qual queremos compreender.

A compreensão do processo de produção do espaço urbano em Marabá –Pará– Brasil remete-nos à análise do contexto histórico de ocupação, desenvolvimento e “modernização” da Amazônia brasileira, na qual a cidade está inserida (figura 10.1), situando a análise numa conjuntura abrangente, considerando a relação entre as políticas do Estado-nação e as dinâmicas geopolíticas internacionais. Nessa perspectiva, as reflexões de Santos (2008) sobre a participação das cidades brasileiras na reprodução do capital em escala internacional, a partir da urbanização do território, contribuem para o entendimento do contexto amazônico inserido em estratégias de reprodução ampliada de capital, representando um tipo de acumulação primitiva, na medida em que “tratava de incluir

Figura 10.1. Localização do município de Marabá - Pará na Amazônia legal brasileira



Fontes: IBGE, 2008 - Atlas 2008 - Mozaico Landsat, 2000 - Amazônia. IBGE, @Mapas, 2018. Sistemas: UTM. Datum: SIRGAS2000. Elaborado com \*QGIS 3.10.1-A Coruña. Organização e edição autoral.

formações socioespaciais não-capitalistas nos processos de valorização do capital” (Ibid., p. 30).

Santos recorre às abordagens desenvolvidas por Lefebvre, para o qual, segundo o autor (2008, 38), “a cidade e o urbano foram fenômenos induzidos de uma industrialização dos processos produtivos. No Brasil, ao contrário, sendo promovidos pelo Estado como uma estratégia de modernização do território, a cidade e o urbano serviram como as pré-condições da industrialização”.

Partindo do pressuposto de que a região Amazônica constitui-se em alvo de estratégias políticas diversas e, em alguns casos, antagônicas, as quais têm causado profundas transformações territoriais, as reflexões desenvolvidas neste estudo possibilitam-nos compreender os aspectos relacionados à inserção da cidade de Marabá na lógica de produção capitalista do espaço geográfico, a partir da década de 1970.

Os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa consistiram na pesquisa bibliográfica e documental, produção cartográfica e realização de entrevistas com alguns camponeses que foram envolvidos na Guerrilha do Araguaia<sup>2</sup> e que, atualmente, reproduzem o modo de vida camponês no espaço urbano em Marabá.

O artigo está subdividido em três partes inter-relacionadas, além da introdução e das considerações finais. Na parte inicial, discute-se o processo de ocupação, desenvolvimento e “modernização” da Amazônia brasileira e são apontados os aspectos relacionados à inserção da cidade de Marabá na lógica de produção capitalista do espaço geográfico. Em seguida, apresenta-se a abordagem teórica e conceitual que contribui para a compreensão da cidade de Marabá como cidade média e se discute a relação dos indicadores espaciais, econômicos e demográficos dessa cidade com as dinâmicas da mesorregião sudeste do Pará, à luz da teoria crítica da produção social do espaço, de Henri

---

<sup>2</sup> A Guerrilha do Araguaia consistiu numa luta armada entre militantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e as Forças Armadas Brasileiras, sob o comando do Exército. O conflito foi deflagrado nos limites territoriais das regiões do sul do Pará, norte do estado do Tocantins (à época, estado de Goiás) e oeste do Maranhão, no período de 1972 a 1974. Durante o conflito, os militantes do PCdoB que lutavam contra a ditadura civil militar instaurada com o Golpe de Estado de 1964, no Brasil, e pela construção de um governo popular e revolucionário, foram violentamente reprimidos pelas Forças Armadas que, respaldadas no discurso ideológico da “doutrina da segurança nacional” e da “defesa da lei e da ordem”, exterminaram o movimento procurando não deixar rastros do acontecimento (REIS, 2013).

Lefebvre. Por fim, apresentam-se estratégias de criação e recriação do modo de vida camponês no espaço urbano, evidenciando as contradições inerentes ao processo de produção do espaço na lógica capitalista.

## A Amazônia nos projetos de modernização do território brasileiro

Em meados da década de 1960, a Amazônia brasileira foi concebida como um território de importância estratégica por parte do Estado. Influenciado pela Doutrina de Segurança Nacional e respaldado no discurso ideológico de que o “vazio demográfico” e o isolamento da Amazônia representavam um obstáculo ao desenvolvimento do país, o governo militar brasileiro conduziu uma política de “ocupação racional” da região, adotando medidas que visavam abrir e integrar a região amazônica ao centro do país.

As ações desenvolvidas pelo Estado para o desenvolvimento nacional, a integração do território e as alianças internacionais refletiam a preocupação geopolítica. O governo militar, atuante no período, elaborou estratégias de defesa interna do território brasileiro, bem como procurou incentivar o desenvolvimento nacional, visando promover o capitalismo a partir dos programas de desenvolvimento na escala regional, instituídos efetivamente a partir de 1970. Consistiam em programas de exploração da infraestrutura e da economia na Amazônia brasileira, articulados ao projeto de colonização visando executar medidas por meio de ações estatais e privadas. Essas estratégias materializaram-se na elaboração do Plano de Integração Nacional (PIN), no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) I (1970-1972) e II (1975-1979) e no Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA).

As políticas governamentais objetivavam atrair moradores da região nordeste brasileira para promover a ocupação dos supostos espaços “vazios” da Amazônia; investir em infraestruturas que garantissem ligação mais eficiente da região com as regiões desenvolvidas economicamente, bem como, através do II PND, conceder incentivos fiscais ao grande capital nacional e estrangeiro, para grandes empresas madeireiras, agropecuárias e mineradoras.

Becker (2013) analisou as mudanças que ocorreram na Amazônia nas últimas décadas do século XX, notadamente, a partir do projeto de integração nacional, bem como da dinâmica regional recente, fazendo referência aos impactos negativos, às mudanças estruturais e novas realidades geradas na fronteira, dentre elas, a conectividade regional da Amazônia, principalmente das telecomunicações, e a dinamização da economia, com a industrialização, a exploração mineral e com a Zona Franca de Manaus. Além disso, a autora afirma que ocorreu o povoamento regional que se localizou ao longo das rodovias, o crescimento demográfico, sobretudo urbano, além de uma intensa mobilidade espacial, a partir de migração e contínua expropriação da terra.

Os planos e projetos de modernização conservadora do governo federal, através da expansão da fronteira demográfica e econômica da Amazônia interferiram na estrutura social, política e econômica da região do Sudeste do Pará, onde se insere Marabá. Nesse período, ocorreu a diversificação da economia e a modificação da função e o uso da terra, provocando uma reorganização da estrutura fundiária. Este processo foi notadamente evidenciado em Marabá, fazendo surgir novas formas de associação do poder político e econômico na região, conforme demonstra Emmi:

Isso se dá a partir da década de 70 quando, como resultado da Política de Integração Nacional, a terra deixa de ser monopólio dos comerciantes da castanha para ser compartilhada com empresas capitalistas estatais (como a Companhia Vale do Rio Doce) ou privadas (como o Banco Bamerindus), ou a ser apropriada para a construção da rodovia Transamazônica com vistas à colonização pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e, posteriormente, pelo GETAT (Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins), ou ainda para ser tomada pelos garimpeiros sob a fiscalização do SNI (Serviço Nacional de Investigação), como na Serra Pelada (1999, p. 5).

Essas ações demonstram o processo de expansão territorial do capital na Amazônia e a consequente produção do espaço enquanto mercadoria. O processo de expansão dos fluxos tipicamente capitalistas está relacionado com a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, a passagem da condição do país agroexportador a país em processo de

industrialização. De acordo com Santos (2008, p. 37), o processo de urbanização do território brasileiro induziu uma lógica industrial que se desenvolve a partir de processos de acumulação primitiva. “Com a abertura de estradas, a construção de Brasília e os programas de desenvolvimento regional, novos rincões subexplorados do território brasileiro entram no circuito mundial de valores”.

Dentro do contexto amazônico, o processo de produção do espaço de Marabá constitui-se resultado dos interesses da diversidade de sujeitos que atuam na Amazônia brasileira, notadamente do Estado e da iniciativa privada, os quais têm promovido transformações territoriais decorrentes das dinâmicas espaciais, econômicas e demográficas.

Os projetos desenvolvimentistas do governo federal alteraram significativamente o modo de vida das populações locais que, historicamente, viviam do extrativismo. Respalado na ideia de que a Amazônia consistia num “espaço vazio”, o Estado executou ações que desconsideravam as especificidades territoriais da região, das populações e da natureza. Impulsionou a superposição da “frente pioneira” sobre a “frente de expansão”, estimulando a industrialização e o desenvolvimento dos grandes projetos, bem como a integração econômica da região ao Centro-Sul do país.

Efetivou-se a inserção da Amazônia e do Sudeste do Pará no cenário econômico nacional a partir da contribuição governamental por meio de incentivos fiscais. Do mesmo modo, foram estimulados subsídios à infraestrutura para a construção de estradas, aeroportos, construção de hidrelétricas para o fornecimento de energia elétrica – a exemplo da hidrelétrica de Tucuruí –, bem como a implantação do Projeto Grande Carajás (PGC) pela empresa estatal Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a partir de 1980, entre outras medidas.

Esse modelo de ocupação, intensificado após o período de ocorrência da Guerrilha do Araguaia (1972-1974), intensificou as contradições, os conflitos sociais e fundiários e excluiu a maioria das populações locais dos benefícios gerados pelos grandes projetos. As transformações fizeram com que muitos camponeses do Sudeste do Pará se espalhassem pelos novos povoados e antigas localidades, pelas cidades e suas periferias, adaptando o modo de vida rural às condições de sobrevivência, dentre as quais destacamos Marabá – com maior ascendência populacional da região nas últimas décadas.

As abordagens acima apresentadas, bem como os dados documentais e as entrevistas concedidas pelos camponeses da região, contribuem para compreendermos a urbanização de Marabá – situando-a no processo de inserção de territórios não capitalistas na lógica de reprodução do capital –, bem como a transformação dos lugares como um processo intencional e estratégico.

A industrialização e a urbanização da região aconteceram de forma desigual e conflituosa, evidenciando as contradições socioespaciais inerentes ao processo de produção do espaço capitalista. Esse processo foi responsável pela desterritorialização sofrida pelas populações da região (populações tradicionais, indígenas, ribeirinhas, camponesas) e, conseqüentemente, intensificou-se a atuação dos movimentos sociais de resistências, conforme relatos colhidos na região, dos quais alguns serão apresentados nesse estudo.

## A produção do espaço urbano de Marabá e sua condição de cidade média na mesorregião sudeste paraense

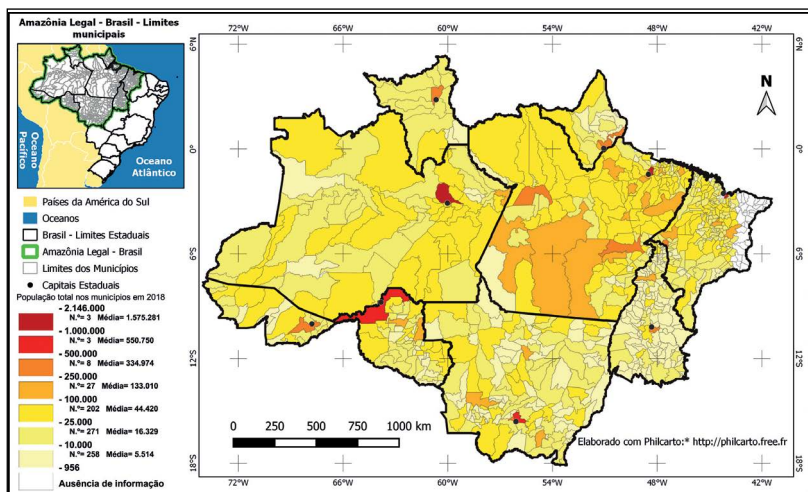
O espaço urbano na Amazônia foi produzido em função da intervenção estatal na região. As cidades existentes passaram por um processo de transformação, especialmente aquelas diretamente ligadas aos grandes projetos, como a cidade de Marabá. Esse contexto contribuiu para que ela adquirisse a condição de cidade média, constituindo uma centralidade urbana em relação às demais cidades da mesorregião sudeste paraense.

Alguns estudos sobre a temática das “cidades médias” no contexto atual brasileiro apontam critérios para a definição das mesmas, aos quais destacamos: “o limiar demográfico, organização interna das cidades, funções urbanas e suas relações externas” (AMORIM FILHO; SERRA, 2001). No contexto da Amazônia Ocidental Brasileira, Oliveira (2008) enfatiza a necessidade de consideração das especificidades históricas, geográficas, econômicas, funcionais e sociais das cidades, e não apenas os parâmetros quantitativos populacionais.

Marabá destaca-se entre os municípios da Amazônia legal brasileira em termos de contingente populacional, tendo acima de 250 mil moradores, apresentados no figura 10.2 e gráfico 10.1, que lhe dá uma



Figura 10.2. Imagem coroplética de população dos municípios da Amazônia legal brasileira

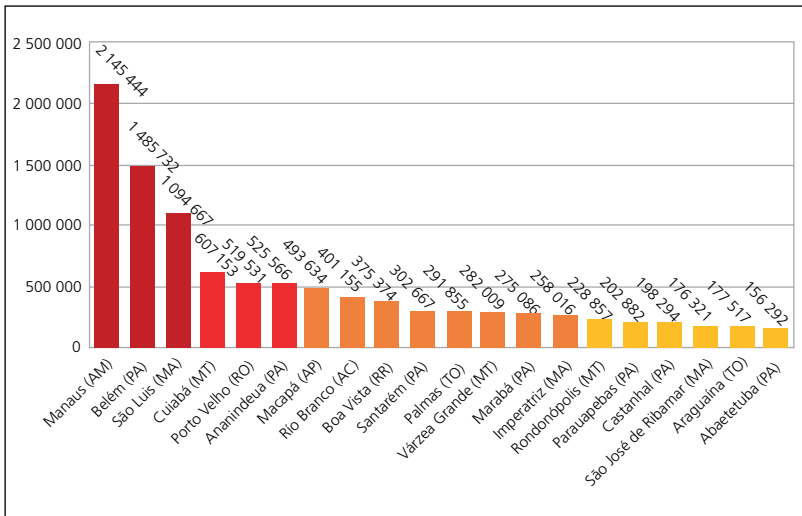


Fontes: IBGE, @Mapas, 2018. IBGE, Cidades, 2019. Sistemas: UTM. Datum: SIRGAS2000. Elaborado com \*QGIS 3.10.1-A Coruña. Organização e edição autoral.

posição de destaque na porção oriental da Amazônia e na mesorregião sudeste do Estado do Pará. A condição atual de Marabá como cidade média torna-se mais compreensível se considerarmos, além do aspecto populacional, as dinâmicas espaciais, econômicas, políticas e sociais que, dentre outras características, qualificam-na como centralidade urbana em relação à mesorregião, principalmente a partir de 1990.

Os dados do gráfico 2 evidenciam o aspecto populacional da centralidade de Marabá em relação aos demais municípios da mesorregião do sudeste paraense. Além disso, o município apresenta possibilidades de atendimento às demandas por comércio, serviços e consiste num espaço que favorece o planejamento e a implementação de projetos políticos governamentais, ações de agentes econômicos, bem como a organização e atuação dos movimentos sociais, tanto no campo quanto na cidade.

Gráfico 10.1. Estimativa de população dos municípios da Amazônia Legal brasileira, em 2018 - acima de 150 mil moradores

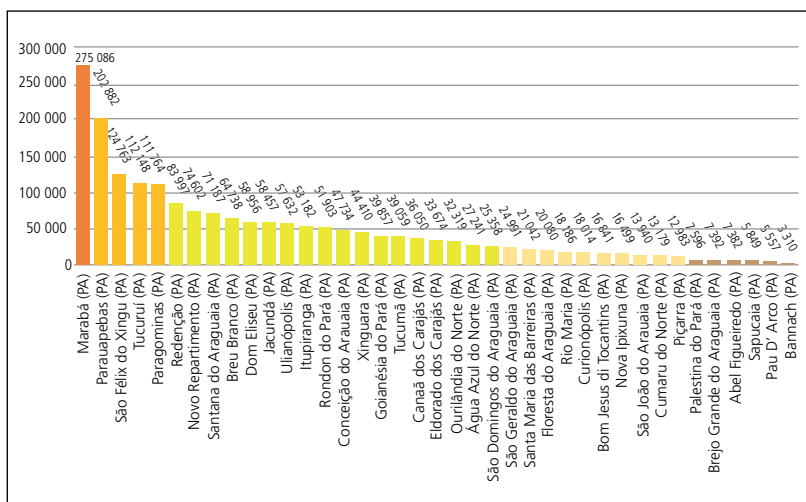


Fonte: IBGE (2018).

As abordagens feitas por Sposito (2001), Castelo Branco (2007) e Correa (2007) sobre a definição das cidades médias, não apenas vinculada a critérios populacionais, mas também econômicos, centralidade, qualidade de vida e, principalmente, às funções urbanas e ao papel desempenhado na rede urbana nas diferentes escalas, possibilitam-nos compreender as cidades médias da Amazônia brasileira e a condição de Marabá na mesorregião do sudeste paraense.

Marabá, nesse sentido, apresenta-se como centro, com dinâmica econômica e espacial, que por sua vez é responsável pela mobilização de infraestrutura para sua manutenção enquanto polo de atração locacional de sujeitos sociais e de investimentos capitalistas, bem como para o exercício da sua função de mediação entre outros núcleos urbanos menores. Sua incidência como cidade média na produção do espaço regional evidencia-se, por exemplo, a partir das suas potencialidades e possibilidades para a territorialização do capital e da transformação dessa cidade em função da implantação dos Grandes Projetos, a exemplo

Gráfico 10.2. Estimativa de população dos municípios da mesorregião do sudeste paraense, em 2018



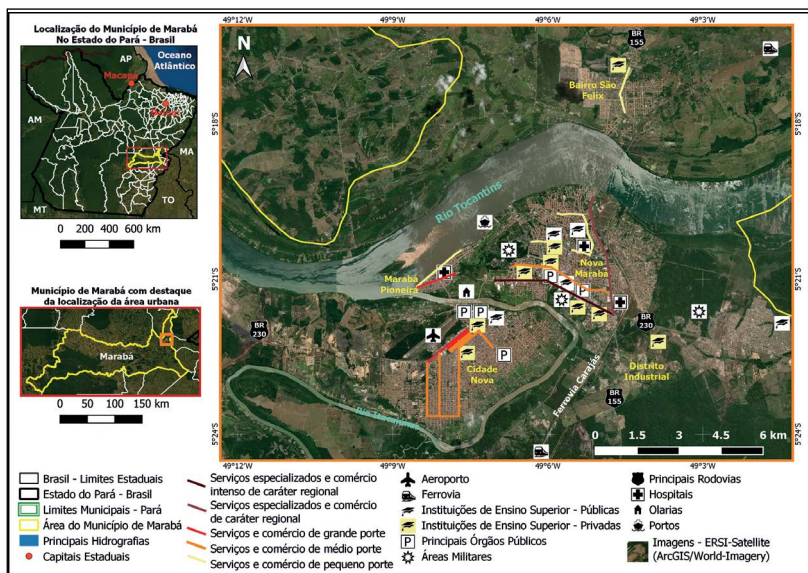
Fonte: IBGE (2018).

do Programa Grande Carajás (PGC) e da instalação do Distrito Industrial neste município.

Além disso, Marabá constitui espaço de atividades produtivas e de oferta de bens e prestação de serviços para a região de influência, apresentando também a potencialidade de articulação entre os diferentes níveis de centros urbanos, funcionando como nó regional e espaço de mediação entre a expansão capitalista, as novas formas de ruralidade e os modos de vida tradicionais.

Rodrigues (2010) desenvolveu um estudo sobre a centralidade de Marabá como cidade média, apresentando algumas variáveis que evidenciam a representatividade dessa centralidade em relação aos demais municípios pertencentes à mesorregião sudeste paraense, dentre elas: o limiar demográfico, o Produto Interno Bruto Municipal (PIB) per capita, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a taxa de urbanização, a organização do Poder Judiciário Federal e Estadual (justiça Federal, Trabalhista, Eleitoral e Estadual), os serviços de saúde oferecidos por Marabá, a atuação da Universidade Federal do Pará (hoje Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará) e seu processo de interiorização,

Figura 10.3. Localização dos principais serviços na cidade de Marabá - Pará - Brasil



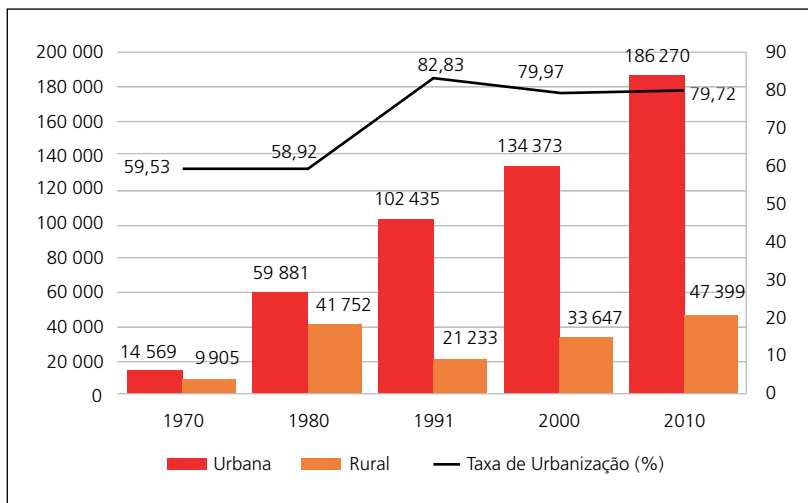
Fontes: RODRIGUES, 2010. IBGE - @Mapas, 2018. ANA, 2018. Imagens - ERSI-Satellite (ArcGIS/World-Imagery) - Aplicativo em Software - Web - QGIS, 2020. Sistemas: UTM. Datum: SIRGAS2000. Elaborado com \*QGIS 3.10.1-A Coruña. Organização e editoração autoral.

e déficit habitacional absoluto e relativo por município da Região de Integração Carajás, nos anos de 2000 e 2007.

Considerando que os elementos quantitativos, isoladamente, não são suficientes para evidenciar a referida centralidade, recorremos a uma abordagem qualitativa que considere a dimensão política da centralidade da cidade. O figura 10.3 demonstra a localização dos principais serviços oferecidos em Marabá.

O crescimento populacional e a expansão urbana (gráfico 10.3), juntamente com os serviços prestados na área urbana, consistem em alguns elementos importantes da dimensão relacional da centralidade e de articulação de intercâmbios promovidos por Marabá em sua relação com os municípios da região.

Gráfico 10.3. População de Marabá - urbana e rural - 1970 a 2018 e taxa de urbanização



Fonte: IBGE (2010).

Considerando a afirmação de Santos (2008, p. 44) de que “a cidade como negócio superou a condição da cidade do negócio”, pode-se fazer uma relação com as realidades apresentadas no gráfico anterior, num contexto de reprodução do espaço urbano, em que prevalece uma lógica de urbanismo que visa atrair capitais a partir de seu potencial de valorização, principalmente do setor imobiliário.

A partir da observação da diferenciação dos espaços de Marabá, constata-se a presença de projetos de renovação, revitalização ou modernização de alguns espaços estratégicos, visando contribuir com a rentabilidade dos negócios dos empreendimentos imobiliários. Por outro lado, observam-se grandes áreas de periferias urbanas constituídas por bairros desestruturados, evidenciando a prática da autoconstrução, bem como irregularidades nas formas de ocupação.

Apesar de Marabá ter adquirido condição de centralidade regional, principalmente a partir de 1990 (gráfico 10.3), sua capacidade administrativa é inferior às demandas da população, a exemplo da infraestrutura e dos serviços públicos (RODRIGUES, 2010). Evidenciam-se

problemas estruturais nos espaços urbanos, como desigualdade social, violência, surgimento e ampliação de áreas periféricas, déficit habitacional e grandes disparidades no processo de apropriação do espaço pelos diversos sujeitos e grupos sociais. Essa realidade é decorrente da inserção da cidade no processo de reprodução capitalista.

O projeto de modernização idealizado e implementado por uma ordem distante, como o Estado, intermediado por diferentes poderes e sujeitos, tem causado profundos impactos no cotidiano das populações locais, pois vem acompanhado de discurso civilizador que circula elementos e valores da modernidade, a qual procura obscurecer o que é considerado antigo e arcaico. Tendo suas especificidades desconsideradas, as populações reagem com práticas de resistências à lógica de dominação e ordenação do espaço urbano, adotando estratégias de apropriação diferencial e divergente dos espaços abstratos, planejados nos projetos de urbanização de forma planejada e normatizada. As populações procuram promover o uso do espaço a partir de suas próprias necessidades, as quais tendem a ser desconsideradas pela lógica capitalista de produção.

A compreensão dessa realidade remete-nos à abordagem de Carlos (2011) sobre a reprodução do espaço como prática socioespacial, pois ela possibilita desvendar os níveis econômicos, políticos e sociais da realidade e as escalas imbricadas, a saber, o espaço mundial, o lugar e a metrópole. Essas escalas podem contribuir para a compreensão das tensões que explodem em conflitos no plano da vida cotidiana, provenientes das contradições entre os níveis, entre as necessidades econômicas e políticas que visam a busca do lucro, do crescimento e do planejamento no sentido de normatizar e instrumentalizar o espaço. Essas escalas contribuem também para a compreensão das necessidades impostas para a realização da vida humana, para a reprodução do espaço da vida social, que se concretizam e se expressam na e através da vida cotidiana.

Essa abordagem evidencia que, nesse nível da realidade, o espaço produzido pela lógica da reprodução capitalista torna-se fragmentado, e que o processo de reprodução espacial é percorrido por estratégias de classe que entram em contradição com o uso dos diferentes grupos sociais, tornando as estratégias conflitantes. Desse modo, Carlos afirma que “a produção do espaço determina o acesso diferenciado

da sociedade, gerando os conflitos em torno dos lugares ocupados\ vividos (tanto no campo como na cidade). No cerne desse conflito, encontramos a diferenciação espacial como desigualdade socioespacial” (CARLOS, 2011, p. 83).

A estrutura urbana de Marabá foi socialmente construída visando atender aos interesses dos diferentes grupos que estavam inseridos na região, realidade melhor compreensível à luz da concepção de Lefebvre (2008) sobre espaço social em sua dimensão política, como palco onde se desenvolve a luta de classes. Nessa abordagem, considera-se que a produção do espaço dá-se socialmente por uma disputa dialética entre projetos societários conflitantes e antagônicos: o espaço é concebido e apropriado pelo capitalismo, por um lado, e vivido pelas diversidades de sujeitos sociais, por outro.

A análise da dimensão política e da vida cotidiana em Marabá revela que, como consequência dos interesses dos diferentes agentes sociais atuantes no processo de construção social do espaço, dentre eles, o Estado, a iniciativa privada e os movimentos sociais, decorrem territorialidades conflituosas. Assim, uma diversidade de ações contraditórias subvertem a lógica de dominação e ordenação do espaço e demonstra o negativo do processo normatizado. Como exemplo, pode-se citar: as manifestações de modos de vida tradicional, a sociabilidade característica das sociedades camponesas, os trabalhos “informais”, parciais, precarizados, as ocupações das periferias, como também os movimentos sociais e sindicatos, que lutam por melhores condições de vida, pela reforma agrária, pelo direito à moradia, à educação, saúde, segurança, entre outros. A esse respeito, pode-se citar os processos de ocupação urbana que são responsáveis por grande parte das edificações nas áreas de expansão urbana.

Conforme analisado por Souza (2015),

Excetuando-se o caso de Morada Nova, distrito que recebeu poucos investimentos em termos de empreendimentos (a não ser conjuntos habitacionais), em todos os outros distritos de Marabá a diferença entre a expansão urbana e a efetiva edificação é bastante expressiva. Como afirmado anteriormente, o tecido urbano entre 2009 e 2013 apresentou um crescimento de 35 %, entretanto a área edificada no

referido período equivale a apenas 18 % da área expandida. Dessa feita, a produção material do espaço urbano em Marabá está sendo realizada por meio de vazios urbanos, em que a retenção de terras (que pode ter fins especulativos) dificulta o acesso da população à moradia e à cidade, colaborando para o aumento da edificação nas áreas de ocupação urbana, como verificado, agravando a situação do déficit habitacional (p. 144).

O autor apresentou a faceta do mercado imobiliário na reprodução do espaço urbano de Marabá, tendo como base os dados referentes ao período de 2008 e 2014. Comparando a produção de propriedades privadas e o déficit habitacional urbano da cidade, constatou que “a eliminação do déficit habitacional não é algo que seja possível de vislumbrar em um horizonte de curto prazo” (SOUZA, 2015, p. 173) e que a população com menor renda é aquela que mais sofre com o problema de falta de moradias adequadas.

Marabá consiste num lugar importante para as reivindicações, considerando que concentra o comércio, serviço, população, mas também é o lugar onde as contradições do sistema afloram de forma concentrada. Nessa cidade, a realização da vida depara-se com as repressões e expropriações que forjam a necessidade de organização dos movimentos sociais na busca por direitos sociais.

## Recriação do modo de vida camponês na cidade de Marabá

A concepção teórica de compreensão do desenvolvimento contraditório do capitalismo no campo, notadamente, as contribuições de Oliveira (2004) sobre a *territorialização do capital monopolista na agricultura e a monopolização do território pelo capital monopolista*, ajudam-nos a compreender a recriação de elementos do campesinato no sudeste do Pará e no espaço urbano de Marabá. Para o autor, no primeiro mecanismo, “a lógica especificamente capitalista se instala, a reprodução ampliada do capital se desenvolve na sua plenitude”; no segundo, “o capital cria, recria, redefine relações camponesas de produção familiar” (OLIVEIRA, 2004, p. 42). Esse segundo caso abre



espaço para a recriação do campesinato como classe social no interior do capitalismo.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento do modo de produção capitalista, no Brasil, por ser desigual e contraditório, ao mesmo tempo em que avança reproduzindo relações especificamente capitalistas, também cria e recria relações não-capitalistas de produção no campo e, pode-se acrescentar, na cidade (OLIVEIRA, 2007, 2005, 2004, 1991).

Conforme Marcos, “tal (re)produção/(re)criação tem se dado, em muitos casos, através da busca/criação de caminhos que garantam sua autonomia e liberdade e não através da total subordinação/dependência à lógica capitalista que o cria/recria” (MARCOS, 2007, p. 1).

O espaço urbano de Marabá evidencia as contradições inerentes ao processo de produção do espaço na lógica capitalista, dentre as quais o presente estudo aponta a recriação do modo de vida camponês no espaço urbano. Os relatos dos sujeitos que migraram do campo para a cidade evidenciam que as atividades extrativistas e agrícolas têm sido ressignificadas no espaço urbano. Trata-se, assim, de processos de construção social de territorialidades, em que são afirmados os diferentes modos de vidas das populações camponesas e tradicionais.

Nesse contexto, o modo de vida vivenciado pelo Sr. Abel Honorato de Jesus (74 anos) e Dona Francisca Silveira da Cruz, torna-se representativo. A família do Sr. Abel migrou do Maranhão para o Goiás, em 1946 e, em 1953, deslocou-se para o Pará, onde ocupou uma área de terra devoluta, situada num povoado que, posteriormente, deu origem ao município de São Geraldo do Araguaia. Ficaram nessa localidade até meados de 1964, quando novamente se deslocaram para outra localidade. No período de 1965 a 1971, Sr. Abel, juntamente com a esposa, Dona Francisca, e os dois filhos, foram morar no povoado denominado Palestina, onde continuaram praticando uma agricultura de autoconsumo.

Em 1970, o Sr. Abel trabalhou no garimpo de Matrinchá, na extração e venda de cristais. Foi nesse contexto e nesse lugar que Sr. Abel foi envolvido no conflito armado conhecido como Guerrilha do Araguaia, do qual decorreu, dentre outras consequências, a perda da terra e de todas as plantações e criações, bem como outros dois deslocamentos;

o primeiro consistiu no remanejamento para a OP-3 e, o segundo, na mudança de residência para Marabá, bairro de São Félix, em 1982, onde mora até os dias atuais.

O casal migrou do campo para a cidade e continuou desenvolvendo atividades agrícolas. Mesmo morando na cidade, durante muito tempo, mantiveram as práticas de cultivo de roças em terras fora da cidade e plantavam cana no terreno do vizinho para fazer garapa e vender.

Hoje, não tendo mais a plantação, compram a cana e continuam fazendo a garapa. O Sr. Abel e Dona Francisca são aposentados e continuam praticando agricultura, desenvolvendo o cultivo de algumas plantações e criando animais no terreno em que moram na cidade: “vende carvão, a garapa, a galinha, o ovo. Aqui eu compro e vendo galinha” (Entrevista concedida por Abel Honorato de Jesus, em 05 de agosto de 2018, em Marabá, São Félix - km 02).

As histórias de vida e trajetórias de Dona Cledeneuza Maria Bizerra Oliveira (62 anos) e de Emmanuel Wambergue também evidenciam formas de recriação do modo de vida camponês no espaço urbano, bem como contribuem para a reflexão sobre as diferentes formas de organização dos camponeses da região.

A família de Dona Cledeneuza migrou do Maranhão para o Pará, na década de 1950, inicialmente morando em Itupiranga e, posteriormente, em Marabá, local no qual Cledeneuza nasceu, em 1957. Em 1958, foram morar na localidade de Apinagés e, em seguida, em São Domingos do Araguaia. Além do trabalho com a agricultura, os pais dela desenvolviam atividades alternadamente, de forma sazonal, para a manutenção do sustento da família. Assim, a mãe quebrava coco e o pai trabalhava no extrativismo, principalmente da castanha.

Dona Cledeneuza, filha e neta de camponeses migrantes, participou e participa ativamente das atividades políticas e sociais relacionadas ao campesinato na região. Participou das atividades das Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs), do Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STRRs), das cooperativas, das ocupações de terras e dos órgãos públicos reivindicando efetivações de projetos de assentamentos. Durante o período em que acompanhou os trabalhos do STRRs, participou da ocupação do castanhal Cuxiú, área onde hoje é o assentamento

Paulo Fonteles, indo morar com a família e exercendo a função de professora, no período de 1986 a 2000.

Dona Cledeneuza relatou que, devido à necessidade de estruturação do Sindicato em São Domingos do Araguaia, ela, juntamente com a família, retornou à cidade, porém continua praticando agricultura no assentamento e também no quintal da casa situada na cidade.

Após o relato das experiências advindas da participação no STR-Rs, no Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público (SINTEP), no Movimento Interestadual das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) e na Cooperativa Interestadual das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu (CIMQCB), Cledeneuza justifica a importância e necessidade de retorno à zona rural:

Eu digo: como é que eu vou falar de agricultura, de agroquintal, de Ecologia se eu não estou lá dentro da terra!? De pequenos criatórios se eu não tô lá dentro da terra!? Aí eu preciso voltar para lá para fazer o que eu falo! É como ser quebradeira de coco [...]. Como é que eu vou falar do trabalho de uma quebradeira se eu não quebro coco!? Como é que eu vou falar do trabalho de tirar azeite se eu não faço o azeite!? [...]. Então, eu aprendi tudo isso e eu posso fazer tudo isso lá dentro da minha terra. [...]. Então, se eu tiver oportunidade de viver mais, eu quero aproveitar, usufruir do que eu aprendi, falar daquilo que eu sou: se eu sou dona de casa estou aqui dentro da casa trabalhando; sou trabalhadora rural eu tenho que estar lá na zona rural!

Através das lutas organizadas, as trabalhadoras rurais quebradeiras de coco criam estratégias de enfrentamentos, fortalecendo, assim, identidades sociais e a capacidade de mobilização, tanto no campo como na cidade. As diferentes atividades desenvolvidas por Cledeneuza, bem como o pertencimento a uma categoria de trabalho, com critério de gênero, funcionam como instrumento de luta e resistência, espaço de debate sobre demandas e carências por melhores condições de vida, na reivindicação de direitos coletivos.

Emmanuel Wambergue, filho, neto e bisneto de agricultores, nasceu em 24 de fevereiro de 1945, no Norte da França. Chegou à Amazônia brasileira, em 1975, e foi morar na vila da Palestina (hoje Município), no Sudeste do Pará, com o objetivo de desenvolver o trabalho de assistência

técnica agrícola e de evangelização com os colonos da Transamazônica<sup>3</sup>. Nesse contexto, ele conviveu com os camponeses migrantes que estavam se situando às margens dessa rodovia e ao longo dos rios Araguaia e Tocantins, compreendendo as comunidades da Palestina do Pará, São João do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São Domingos do Araguaia, Brejo Grande do Araguaia, Marabá, Itupiranga e Jacundá.

Ele relatou que seu trabalho nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) contribuiu com a organização dos camponeses em movimentos sociais e sindicais, principalmente nas comunidades situadas nas Operacionais construídas pelo Exército durante as operações de repressão à Guerrilha do Araguaia.

Durante o período de 1981 a 1988, Emmanuel exerceu a função de coordenador da Comissão Pastoral da Terra (CPT) – Regional Norte II, quando a (CPT) constituiu uma sede também em Marabá. Passou a morar na cidade desde então, contribuindo com a conquista da terra e com a efetivação de projetos de assentamentos na região de Marabá, juntamente com os Sindicatos de Trabalhadores Rurais. A partir de 1988, auxiliou no planejamento e na implantação do Centro Agroambiental do Tocantins (CAT) e contribuiu com a consolidação do Movimento Sindical e das Organizações do campo, a exemplo da Federação Agrícola do Tocantins Araguaia (FATA), do Laboratório de Solos do Araguaia Tocantins (LASAT), e da Cooperativa Agrícola do Araguaia Tocantins (COOCAT).

Emmanuel participou, em 1998, da criação da Cooperativa de Prestação de Serviços (COPSERVIÇOS) e, a partir de 2000, atuou na coordenação da elaboração de Projeto de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA) em convênio com o INCRA. Terminou o segundo pleito como Diretor Presidente da COPSERVIÇOS, em março de 2011. Aposentado desde 2011, atualmente participa de atividades de pesquisa e palestra, principalmente, a convite da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA). (Entrevista concedida por Emanuel Wanbergue, em 09 de agosto de 2018, em Marabá, São Félix).

---

<sup>3</sup> De origem camponesa e formação em técnico agrícola, Emmanuel Wanbergue entrou na Congregação dos Oblatos de Maria Imaculada como irmão leigo, em 1970, na França, para se dedicar às atividades na área rural. Em decorrência de sua atuação, foi convidado pelos padres da congregação, Humberto e Roberto, para trabalhar com eles na pastoral atuante na região do Araguaia, prestando assistência aos colonos.

As experiências relatadas demonstram que o espaço urbano também perpassa processos de afirmação de territorialidades construídas pelas populações camponesas e “tradicionais” que, por meio de várias formas de organizações e de manifestações, lutam pela afirmação material e simbólica dos seus modos de vida. Essas populações apresentam propostas alternativas às estratégias de modernização e racionalidades econômicas, ambientais e jurídicas que procuram destruir antigas formas de organização, visando promover o ordenamento dos espaços sociais na região.

As trajetórias de vida dos sujeitos dessa pesquisa entrecruzam-se com as de outros moradores da região, evidenciando processos de migrações, de atividades produtivas, de resistências, de luta pela terra, pelo território, pela defesa e manutenção de um modo de vida. São camponeses migrantes em constantes e complexos processos de deslocamentos espaciais que os condicionam a conviver com situações adversas em contextos que os submetem às relações baseadas em temporalidades diferentes das suas, ainda que inseridas na mesma realidade social. Assim, as atividades relacionadas ao extrativismo ou ao cultivo de roças fazem parte do modo de vida dos moradores da região e são relatadas de forma a ressignificar o passado a partir do contexto presente, bem como vislumbram questões relacionadas às possibilidades futuras, manifestando demandas atuais, expectativas, desejos e necessidades que orientam formas de estar e agir.

## Considerações finais

A cidade de Marabá desempenha um importante papel como espaço de produção, acumulação, circulação e consumo; de concentração dos meios de produção, de mão de obra, de população e de bens de consumo coletivo que a qualificam como uma cidade média, na mesorregião sudeste do estado do Pará. Por outro lado, essa cidade configura-se como lugar de desigualdades e contradições econômicas, sociais e políticas.

O espaço urbano da cidade evidencia as contradições e conflitos inerentes ao processo de produção do espaço na lógica capitalista. Além da desigualdade social, dificuldade de acesso aos serviços públicos, entre outros, o estudo bibliográfico e os relatos dos sujeitos dessa

pesquisa demonstram as transformações nos territórios e modos de vida das populações locais que, devido à dinâmica do campesinato regional, reciam o modo de vida camponês no espaço urbano.

Essas populações resistem à expulsão de seus territórios, ao processo de proletarização e ao cativo, bem como apontam o protagonismo na defesa autônoma de seus direitos, modos de vida e de produção. Resistem às manifestações da política governamental e às agressões decorrentes da expansão territorial do capital na região que, mormente, excluem as populações locais das decisões sobre o destino de seus territórios, dos quais são deslocadas compulsoriamente. Dessa forma, as atuações dos movimentos sociais do campo e da cidade tornam-se imperativas frente à lógica de reprodução do capital na Amazônia. Os movimentos procuram superar as representações e práticas sociais que consideram as “populações tradicionais” como um obstáculo à modernização da Amazônia.

Além das configurações estruturais, os movimentos sociais questionam os projetos hegemônicos do capital; constroem condições de possibilidade de ampliação das pautas reivindicatórias e de criação de novas agendas políticas. As organizações funcionam como instrumentos de luta na defesa e conquista de direitos; na luta contra a desigualdade, a violência e a exclusão social, mas também por projetos alternativos de produção e organização comunitária, bem como de afirmação e participação política.

A pesquisa bibliográfica, as entrevistas realizadas com sujeitos sociais, bem como as observações de alguns aspectos do contexto de urbanização da região Amazônica e do processo de diferenciação interna do espaço geográfico da cidade de Marabá apontam à necessidade de que sejam desenvolvidas e executadas políticas públicas espaciais que garantam a permanência das populações locais na cidade em condições dignas. Além disso, essas políticas precisam considerar a necessidade do uso não predatório das riquezas naturais da região, o reconhecimento e valorização do saber das suas populações, bem como a implementação de práticas de inclusão social condizentes com as demandas locais.

Os sujeitos sociais relacionam-se e atuam no processo de criação e recriação do modo de vida camponês frente à diversidade de agentes sociais e interesses presentes na região. Contribuem ativamente na produção e reconfiguração do espaço social no qual se insere o campesinato do sudeste do Pará, tanto no espaço rural quanto no urbano.

## Referências

- AMORIM FILHO, Oswaldo B.; SERRA, Rodrigo Valente. (2001). Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (Org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA.
- BECKER, B. K. (2013). *Significância contemporânea da fronteira: uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia Brasileira*. Disponível em: <[https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_7/b\\_fdi\\_03\\_01/37776.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_01/37776.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2017.
- CARLOS, A. F. A. (2011). Da organização à produção do espaço. In: *A condição espacial*. Ed. Contexto, São Paulo.
- CASTELO BRANCO, Maria Luisa Gomes. (2007). Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular.
- CORREA, Roberto Lobato. (2007). Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular.
- EMMI, M. F. (1999). *A oligarquia do Tocantins e domínio dos castanhaias*. Belém: UFPA/NAEA.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Estimativas de População*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 24 abril 2019.
- MARCOS, V. de. (2007). Solidariedade que tece redes: as estratégias de reprodução e recriação camponesa nos assentamentos do alto sertão paraibano (CC Território e campesinato: referenciais para uma análise geográfica). In: *Anais do XIV Encontro Nacional de Geógrafos*, Rio Branco-AC, UFAC, jul.
- OLIVEIRA, A. U. de. (1991). Questões teóricas sobre a agricultura camponesa. In: *A agricultura camponesa no Brasil*. São Paulo: Contexto, p. 45-72.
- \_\_\_\_\_. (2004). Geografia agrária: perspectivas no início do século XXI. In: OLIVEIRA, A. U. de; MARQUES, M. M. I (org). *O camponato no século XXI*. São Paulo: Casa Amarela/Paz e Terra, p. 29-70.

- OLIVEIRA, A. U. de. (2005). Agricultura brasileira transformações recentes. In: Ross, J. L. S. (org). *Geografia do Brasil*. 5ª. ed. rev. ampl. São Paulo: EDUSP, p. 465-534.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. 1ª. ed., São Paulo: FFLCH/Labur Edições.
- OLIVEIRA, José Aldemir de. (2008). Espacialidades urbanas como urbanização da sociedade: as cidades e os rios na Amazônia brasileira. In: OLIVEIRA, Mácio Pinön de; COELHO, Maria Célia Nenus; CORREA, Aureanice de Mello (Org.). *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, Anpege.
- REIS, Naurinete Fernandes Inácio. (2013). Memória social e Guerrilha do Araguaia. 172 f. (Dissertação Mestrado em Sociologia) — Universidade Federal de Goiás, Goiânia.
- RODRIGUES, Jovenildo Cardoso. (2010). Marabá: centralidade urbana de uma cidade média paraense. 2010. 188 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém.
- SANTOS, C. R. S. (2008). Da urbanização do território à requalificação dos espaços centrais: a reprodução do espaço urbano como fronteira da expansão capitalista. *Revista GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 24, p. 28-49.
- SOUZA, Marcus Vinicius Mariano de. (2015). O Projeto Alpa e a produção do espaço urbano em Marabá (PA): a cidade-mercadoria e as desigualdades socioespaciais. 324 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). (2001). As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: GAsPERR.



# Transformaciones rurales frente al desarrollo del turismo metropolitano en Girardot, Colombia

Alejandro Delgado Ballesteros

La expansión de las ciudades ha transformado los espacios rurales aledaños a sus periferias, modificando los usos del suelo, las actividades económicas y las prácticas de la población local.<sup>1</sup> Uno de los procesos que promueve estos cambios es el turismo metropolitano, en el cual las áreas urbanas se expanden hacia sectores rurales a través de infraestructura y desarrollos inmobiliarios para actividades turísticas como hoteles, sitios de recreación, zonas de comercio o segundas residencias. Esto modifica las condiciones de la ruralidad, que recibe una fuerte influencia metropolitana. Según lo anterior, el objetivo de este trabajo es identificar las transformaciones sobre las dinámicas rurales producidas por su relación con los desarrollos urbanísticos asociados al turismo metropolitano con base en el estudio de caso de la aglomeración urbana de Girardot, Colombia. Este artículo presenta los avances parciales de una investigación en curso, que tiene como objetivo general analizar condiciones determinantes que caracterizan los niveles de incompatibilidad territorial entre dinámicas rurales y procesos de turismo metropolitano en la zona de estudio.

En la primera parte se presenta el marco teórico-conceptual; se define el concepto de turismo metropolitano como un proceso de suburbanización que promueve la expansión urbana; después se analiza la ruralidad metropolitana, es decir, la influencia de espacios metropolitanos

---

<sup>1</sup> Esta investigación se desarrolla en el marco de una tesis para la maestría en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

sobre lo rural que modifica sus actividades económicas y puede promover desagrarización y descampesinización. En la segunda parte se expone la metodología utilizada, los resultados obtenidos y su discusión, con énfasis en tres variables: usos del suelo, producción agropecuaria y cambios poblacionales. Por último, se presentan conclusiones preliminares.

## Marco teórico-conceptual

Para identificar las transformaciones entre dinámicas rurales y turismo metropolitano se revisarán las nociones de turismo metropolitano y ruralidad metropolitana, que permiten conocer las interacciones entre lo rural y lo urbano, y articulan al turismo como actividad que promueve transformaciones territoriales en zonas de frontera urbano-rural.

### El turismo metropolitano como proceso de suburbanización

En primera instancia, es necesario definir tanto turismo metropolitano como suburbanización. Esta última se refiere a procesos donde los espacios urbanos se expanden hacia zonas rurales; esto resulta del desplazamiento de poblaciones de sectores centrales de las ciudades hacia nuevas áreas rurales que tienen atractivos paisajísticos (Bernal Villegas 2013; Hidalgo, Arenas y Santana 2016). Ello produce dos formas de suburbanización: una, en la cual el crecimiento se concentra en un polo de atracción, a partir de un servicio particular como el turismo; otra, donde surge una difusión reticular, compuesta por un tejido urbano de alta mixtura entre actividades residenciales y productivas, incluyendo la industria, los servicios, la agricultura y el turismo (Dematteis 1998).

Debido a que este proceso se produce en zonas de frontera urbano-rural, se presentan fenómenos de rururbanización, en los cuales las áreas rurales experimentan desarrollos urbanos y se expande la influencia de las dinámicas metropolitanas hacia los espacios rurales. De este modo se conforman nuevos espacios híbridos en donde coexisten actividades de ruralidad tradicional con actividades urbanas (Bernal Villegas 2013; Dematteis 1998). En algunos casos, se presenta una mayor interdependencia entre ámbitos rurales y urbanos; sin embargo, en ciertos territorios ambos

tipos de actividades pueden estar localizados en un mismo sitio sin interactuar entre sí.

El turismo se define como un conjunto de actividades de ocio que se realizan en lugares distintos a los sitios de trabajo o residencia de la persona, quien se desplaza a nuevos espacios en búsqueda de paisajes y experiencias diferentes a las de su vida cotidiana (Urry y Larsen 2011). Es una actividad económica que estimula la suburbanización; es desarrollada por agentes inmobiliarios y por las administraciones públicas a través de políticas estatales que promueven la acumulación de capital (Gascón 2016). Puede tener diferentes niveles de articulación con otras actividades rurales, dependiendo de la forma en que se implemente. La llegada de turistas produce transformaciones territoriales en las condiciones biofísicas y socioeconómicas de la población local. Se debe identificar la manera en que interactúan la sociedad y el espacio dentro de las actividades turísticas (Hiernaux-Nicolas 2006), para reconocer sus impactos, que pueden ser la alteración de cuerpos de agua, el cambio en las formas de producción económica o la modificación de las prácticas culturales.

El turismo metropolitano promueve los procesos de suburbanización. Se caracteriza por extender áreas urbanas hacia zonas rurales, a partir de atractivos dentro del territorio, por ejemplo, áreas potenciales para construir balnearios y piscinas. Esto incentiva el crecimiento poblacional en áreas aledañas al atractivo turístico, y alienta la construcción de proyectos inmobiliarios asociados al aumento de la oferta hotelera, el desarrollo de turismo residencial y el fomento de servicios para los turistas (Lopes Brenner 2005).

La actividad hotelera “se dedica a la urbanización, construcción y venta de viviendas que conforman el sector extrahotelero, cuyos usuarios las utilizan como alojamiento para veranear o residir, de forma permanente o semipermanente, fuera de sus lugares de residencia habitual” (Aledo, Mazón Martínez y Mantecón 2007, 191). Dicha actividad entra en competencia con el turismo residencial; sin embargo, ambos se engloban dentro del turismo metropolitano, debido a que fomentan procesos de suburbanización que modifican los espacios rurales. Por ejemplo, cambian las zonas de uso agrario hacia suelo urbano u otras actividades económicas de mayor rentabilidad, generando así procesos de especulación del precio del suelo. Asimismo, modifican las dinámicas

laborales de la población rural, que se inserta en nuevos empleos generados por el turismo; en consecuencia, se pierden prácticas ligadas a lo agropecuario (Callizo Soneiro 1991; Vera et al. 1997).

En estos espacios de turismo metropolitano se presentan formas de permanencia y resistencia campesina (Bendini y Steimbregger 2011). Los habitantes buscan mantener las actividades agrarias que han desarrollado tradicionalmente, e incluso se conforman espacios de multifuncionalidad que diversifican las actividades económicas de la población. Sin embargo, existe el peligro de que se produzcan lugares monofuncionales al turismo, conformados por urbanizaciones o instalaciones privadas que segregan a la población rural aleadaña (Nardelli y Szupiany 2017). Ello genera un conflicto de ocupación del suelo entre actividades económicas rurales y el turismo (Vera et al. 1997). Esto puede ocurrir a pesar de que la zonificación de las áreas para cada uso del suelo está contemplada dentro de los planes de ordenamiento y de desarrollo de Colombia, los cuales establecen qué sectores de los municipios se destinan a cada actividad. Aunque tales instrumentos tienen el fin de buscar una solución a estos conflictos territoriales, pueden terminar intensificándolos. Estos procesos modifican las dinámicas rurales de los territorios y plantean nuevas formas de comprender la ruralidad.

### Ruralidad metropolitana frente al turismo metropolitano

La interacción entre lo urbano y lo rural, junto con el desarrollo de nuevas actividades económicas, ha modificado la forma de comprender la ruralidad; esta noción abarca el sentido social que le dan sus habitantes a los espacios en los cuales interactúan (Mikkelsen 2013). Por ello, se plantea la existencia de una nueva ruralidad, que deja de relacionar a lo rural con entornos atrasados, asociados exclusivamente a actividades agropecuarias, apoyados en relaciones sociales comunitarias o tradicionales, y que se encuentran aislados de lo urbano. La nueva ruralidad reconoce la interdependencia entre lo urbano y lo rural al ser ámbitos complementarios; sus particularidades satisfacen las necesidades de los habitantes de los dos espacios, así que deberían estar más integrados (García Bartolomé 1991; Mikkelsen 2013).

Estas interacciones transforman los territorios rurales y cambian sus dinámicas porque “rompen con los rasgos característicos de las espacialidades y sociedades rurales tradicionales, identificándose nuevas configuraciones en las estructuras sociales y territoriales que asignan renovadas lógicas y representaciones en las funciones de esas estructuras” (Castaño Cuervo 2014, 49). Se presentan cambios en aspectos económicos y culturales de la población local, motivados por el debilitamiento de economías agrarias en la zona; asimismo, sus formas de organización social y territorial se modifican. También, se conforman espacios de pluriactividad, en donde se presentan diferentes actividades económicas rurales y urbanas, facilitando que las familias campesinas se dediquen a algo fuera del ámbito agropecuario, por ejemplo, el turismo (Castaño Cuervo 2014; Martínez 2010).

La ruralidad metropolitana se presenta como una manifestación de la nueva ruralidad, en donde los procesos de urbanización se extienden hacia zonas cercanas a las ciudades, y aumentan la influencia urbana en ellas. Esto se refleja en la llegada de nuevos equipamientos y servicios de origen urbano; todo ello coexiste con procesos de permanencia campesina y resistencia para mantener elementos de paisajes agrarios dentro del territorio (Agudelo Patiño 2012). Aunque este tipo de ruralidad debería permitir una mayor integración entre ambos ámbitos, estas interacciones producen conflictos, especialmente entre actividades económicas, como el turismo metropolitano, que tienen poca relación con las más tradicionales, y terminan desplazándolas (Gascón 2016).

De este modo, se fomentan actividades económicas de mayor rentabilidad, como la agroindustria o el turismo, en detrimento de la producción familiar campesina, que cuenta con pocos incentivos (Chong Chong 2012). Se generan dos procesos que perjudican a la actividad agrícola y son promovidos por la expansión del turismo metropolitano. Este no solo se presenta en las periferias cercanas de las grandes ciudades, sino que también transforma las áreas rurales periféricas de urbes intermedias o pequeñas, económicamente dependientes del turismo procedente de áreas urbanas mayores.

El primer proceso es la desagrarización, que disminuye la participación de las actividades agrícolas dentro de los ingresos totales de las familias campesinas, dando preponderancia a aquellos vinculados con

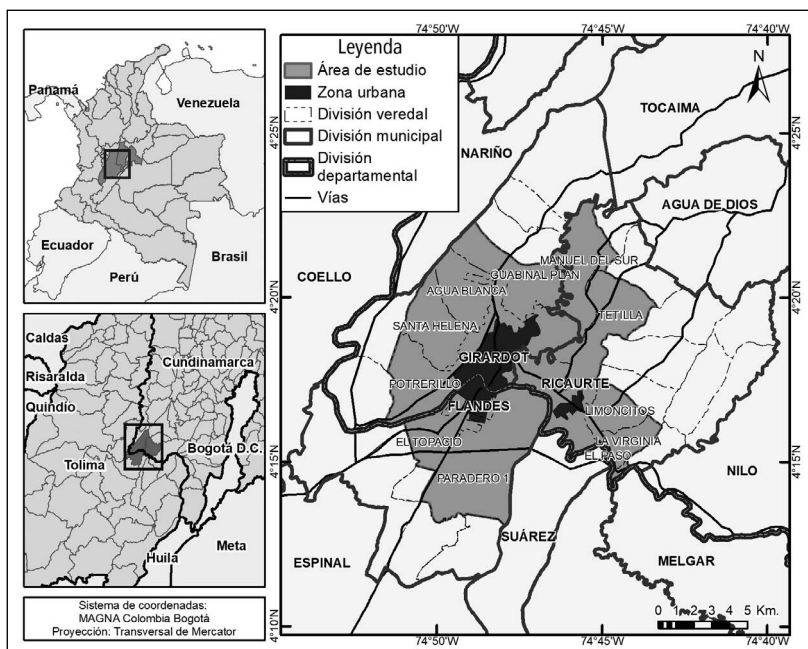
actividades económicas terciarias, y promoviendo la conformación de una población rural no campesina (Carton De Grammont 2009). El segundo es la descampesinización, es decir, que los campesinos son expulsados de los territorios que habitaban, debido a que los agentes asociados a sectores inmobiliarios, aprovechando la especulación del precio del suelo, presionan a los pobladores para vender sus tierras y destinarlas a construcciones urbanas o turísticas. Los campesinos deben trasladarse a zonas urbanas o rurales más marginadas; de esta forma, se pierden tanto las actividades agrarias del territorio como las prácticas culturales y lazos comunitarios de estas poblaciones (Díaz-López, Restrepo-Uribe y Castañeda-Gómez 2017; Gascón 2016).

La interacción entre turismo y ruralidad configura una incompatibilidad territorial, en donde las actividades económicas no se articulan y, más bien, compiten entre sí. Las transformaciones territoriales resultan de la desventaja de lo agrícola respecto a lo turístico, y modifican tanto el uso del suelo –que pasa de ser rural a urbano o turístico– como las condiciones de empleo de la población local. Aun así, los conflictos se podrían mitigar si se presentara una mayor articulación territorial entre turismo y ruralidad, al revisar las formas en que interactúan las diferentes actividades económicas en un mismo territorio (Vera et al. 1997). Esto permitiría desarrollar políticas públicas que facilitarían una interacción más compatible entre ellas; de esta manera, no se expulsaría a la población local del territorio y se mantendría una mixtura entre actividades económicas que podría ser aprovechada por las comunidades campesinas.

## Metodología

Para desarrollar la primera etapa de esta investigación, se han analizado tres variables a escala municipal que permitan identificar cambios en las actividades agropecuarias y turísticas; a futuro, esto posibilitará localizar niveles de incompatibilidad en Girardot, Colombia. Las variables son los usos del suelo asociados a coberturas de la tierra, los cambios demográficos en áreas rurales y urbanas, y los niveles de producción de actividades agropecuarias en los municipios estudiados.

Figura 11.1. Localización del área de estudio



Fuente: Bases cartográficas del DANE (2017).

El área de estudio se ubica en los municipios que conforman la aglomeración urbana de Girardot, localizada entre dos departamentos de Colombia y compuesta por tres municipios, de acuerdo con el documento CONPES 3819<sup>2</sup> (DNP 2014): Girardot y Ricaurte, en el departamento de Cundinamarca, y Flandes, en el departamento de Tolima. Estos municipios se ubican al costado suroccidental del departamento de Cundinamarca (figura 11.1), a las orillas de los ríos Magdalena y Sumapaz, y se encuentran aproximadamente a tres horas de Bogotá, a una altitud de 275 m s.n.m. Se caracterizan por tener un clima cálido seco de valle interandino (Alcaldía de Girardot 2016). Estos factores climáticos y su

<sup>2</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) está adscrito al Departamento Nacional de Planeación de Colombia. El documento generado por esta institución propone una política que consolide el Sistema de Ciudades de Colombia, y que sirva de insumo para identificar las aglomeraciones urbanas en el país, sus áreas de influencia y las relaciones entre ciudades. Además, clasifica las urbes de acuerdo con la cantidad de población, considerando ciudades intermedias y pequeñas a todas las que tengan menos de un millón de habitantes.

Tabla 11.1. Veredas seleccionadas para levantamiento de usos del suelo

Municipio	Vereda
Girardot	Zona urbana
	Guabinal Plan
	Aguablanca
	Santa Helena
	Potrerrillo
Ricaurte	Zona urbana
	El Paso
	La Virginia
	Limoncitos
	Tetilla
	Manuel del Sur
Flandes	Zona urbana
	El Topacio
	Paradero 1

cercanía a la capital del país facilitan promocionar el turismo de balnearios, incentivado por personas provenientes de Bogotá que ocupan conjuntos residenciales e instalaciones recreativas.

Para obtener datos, se utilizó las siguientes técnicas. Para revisar los cambios en el uso del suelo, se usó imágenes satelitales obtenidas por el sensor Landsat, para 1991 y 2002, y del sensor Sentinel 2, para 2018. Estos tres años fueron elegidos debido a la disponibilidad de imágenes y a la poca nubosidad sobre el área de estudio; además, se tiene un mayor rango temporal que permite comparar las coberturas y sus respectivos cambios. Solamente se levantaron las coberturas de las cabeceras urbanas de los municipios de estudio y de las veredas próximas a los cascos urbanos,<sup>3</sup> donde el cambio del suelo de rural a urbano es más propenso (tabla 11.1).

Se utilizó la metodología CORINE Land Cover para levantar los usos y coberturas. Esta propone la clasificación “de la cubierta biofísica

<sup>3</sup> La vereda es una división territorial utilizada para dividir y administrar las áreas rurales de los municipios en Colombia.



Tabla 11.2. Reclasificación de coberturas de la tierra identificadas por CORINE Land Cover a usos del suelo

Uso del suelo	Descripción	Códigos reclasificados
Zonas urbanas	Tejidos urbanos continuos o discontinuos y zonas verdes urbanas.	111, 112, 141
Industria, comercio e infraestructura	Instalaciones destinadas para industria, comercio o servicios sociales de gran extensión. Incluye autopistas y aeropuertos.	121, 122, 124
Minería	Zonas de extracción minera.	131
Turismo	Instalaciones recreativas y zonas destinadas a actividades de ocio o segunda vivienda.	142
Agrícola	Coberturas asociadas a actividades agrícolas.	211, 212, 222, 223, 241, 245
Pecuario	Coberturas asociadas a actividades pecuarias.	231, 232, 233, 244
Áreas agropecuarias heterogéneas	Coberturas de mosaicos en donde existen al tiempo usos agrícolas (cultivos) y usos pecuarios (pastos).	242, 243
Bosques y áreas naturales	Coberturas asociadas a bosques y otras zonas de origen natural.	313, 314, 321, 322, 323, 332, 333
Cuerpos de agua	Cauces de ríos y fuentes hídricas.	413, 511
Sin información	Zonas cubiertas por nubes, sin posibilidad de identificar la cobertura existente.	99

Fuente: IDEAM (2010).

(cobertura) de la superficie de la tierra a partir de la interpretación visual de imágenes de satélite asistida por computador y la generación de una base de datos geográfica” (IDEAM 2010, 9), adaptándola a las condiciones del territorio colombiano. Las coberturas se clasificaron según el tercer nivel propuesto de dicha metodología, y luego se reclasificaron a nueve usos del suelo (tabla 11.2); esta interpretación relaciona tanto características biofísicas como el uso económico del suelo. Esto permitió simplificar la revisión de los datos obtenidos y analizar las coberturas asociadas a procesos rurales, urbanos y turísticos, más propensas a ser transformadas.

Para analizar variables demográficas, se revisó series de datos de población entre 1985 y 2020 para los municipios del país, obtenidos del Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE 2005) de Colombia, que presenta el censo de población por municipio, disgregándola entre habitantes de la cabecera municipal y del resto del municipio. Se asumió a este último grupo como población rural, debido a que se refiere a quienes habitan en veredas. Se toma la población municipal como el nivel de disgregación más detallado, debido a que no se presentan conteos a nivel de veredas. Para esta investigación, solo se mostrarán los años que coinciden con las fechas usadas en los cambios en el uso del suelo para revisar su correspondencia: 1991, 2002 y 2018. Además, se usarán datos de 1985 para tener una línea base de comparación más antigua.

En cuanto a los cambios en la producción agropecuaria, se consultó anuarios estadísticos. Para la agricultura, se revisó la extensión de áreas cosechadas para cultivos y la producción en toneladas. Para el sector pecuario, se identificó la producción bovina, porcina y avícola, la producción lechera y la extensión de pastos destinados a la ganadería (Gobernación de Cundinamarca 1991, 2002, 2010, 2016). Los años elegidos para comparar estos cambios fueron 1991, 1998, 2009 y 2016, pues se contaba con series de datos más confiables.

Solo se cuenta con series completas para el departamento de Cundinamarca; no se ha encontrado anuarios estadísticos del departamento de Tolima posteriores a 1992 (Gobernación de Tolima 1993). Por lo tanto, para el municipio de Flandes se presenta los datos de ese año junto con la información de producción agrícola que constan en su Plan de Desarrollo actual (Alcaldía de Flandes 2016), para así realizar una aproximación a dicho cambio. No se tomará en cuenta la producción pecuaria de este municipio, porque no se ha encontrado suficientes datos para realizar una comparación más rigurosa. Por último, la información fue complementada mediante dos entrevistas semiestructuradas a funcionarios encargados de asuntos agropecuarios en los municipios de estudio; así, se identificó las transformaciones percibidas entre las actividades rurales y turísticas desde su propia experiencia.

## Resultados y discusión

### Cambios en el uso del suelo

En el área de estudio se evidencia la transformación de los usos del suelo destinados a diferentes actividades económicas entre 1991 y 2018 (tabla 11.3). En este período, se redujeron las zonas con usos agrícolas y las áreas heterogéneas con usos agropecuarios, pasando del 31,8 % al 13,9 % y del 12,7 % al 8,1 % dentro del área de estudio, respectivamente (figura 11.2). Por otro lado, se incrementaron las zonas destinadas a actividades pecuarias del 16 % al 25,9 %. Por ende, durante el período de estudio, diferentes coberturas se han transformado en pastizales, especialmente en áreas donde originalmente las coberturas estaban asociadas a cultivos. Asimismo, la reducción de áreas agrícolas y agropecuarias heterogéneas tuvo comportamientos distintos entre 1991-2002 y 2002-2018. La disminución se acentuó en el último período, transformándose hacia usos de tipo pecuario, urbano o turístico de forma más acelerada.

Al comparar estos datos con la información de las entrevistas realizadas, se concluye que estos cambios están asociados a una mayor rentabilidad en las actividades; la ganadería genera mayores ingresos que la agricultura, especialmente porque se importan algunos productos agrícolas que reducen la demanda de bienes pedidos a los productores locales. Estos optan por dedicarse a ganadería bovina, pastos para henos o a cultivos frutales que puedan destinarse para exportación. Además, en estos municipios los gremios ganaderos están más organizados, lo que facilita que los programas públicos se centren en apoyos para esta actividad.

Por otra parte, han aumentado las zonas urbanas, las áreas turísticas<sup>4</sup> y los usos destinados a industria, comercio e infraestructura. Se registró un incremento de 757 ha en los tejidos urbanos y de 803 ha en las áreas de actividad turística, asociadas a superficies consolidadas

---

<sup>4</sup> Para definir las áreas con uso asociado al turismo, se identifica sectores con coberturas relacionadas a instalaciones recreativas (IDEAM 2010) orientadas a actividades turísticas. Se incluye hoteles, parques recreativos, condominios y conjuntos residenciales que no se localizaran dentro de las cabeceras municipales y fueran destinados a segundas residencias y al desarrollo de turismo de balnearios. Se incluye las zonas verdes asociadas no destinadas a otro tipo de uso.

Tabla 11.3. Área en hectáreas y porcentaje de participación de los usos del suelo en el lugar de estudio, años 1991, 2002 y 2018

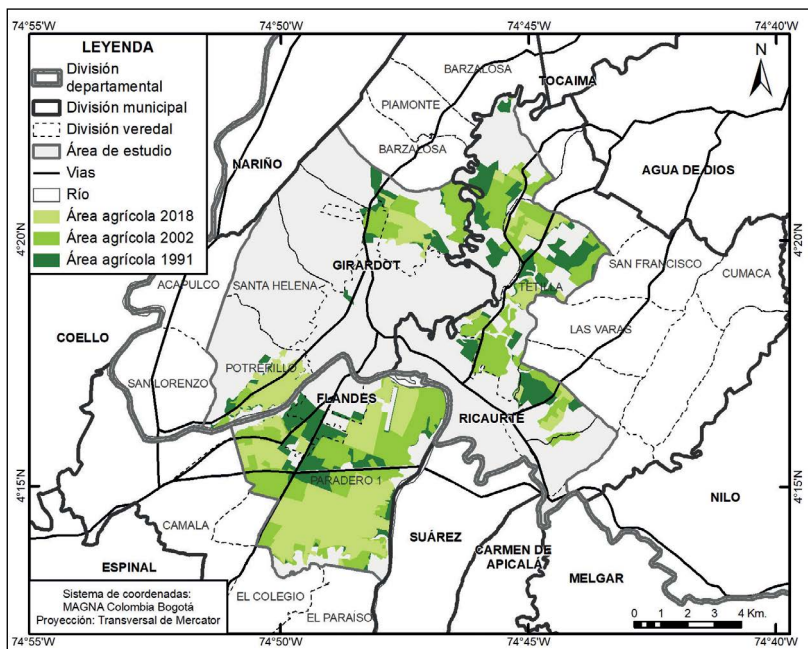
Uso del suelo	1991		2002		2018	
	Área	Porcentaje	Área	Porcentaje	Área	Porcentaje
Agrícola	5232	31,8	4531	27,6	2286	13,9
Áreas agropecuarias heterogéneas	2084	12,7	2043	12,4	1340	8,1
Bosques y áreas naturales	4014	24,4	4135	25,1	5005	30,4
Cuerpos de agua	392	2,4	384	2,3	352	2,1
Industria, comercio e infraestructura	74	0,4	92	0,6	168	1,0
Minería	11	0,1	8	0,0	38	0,2
Pecuario	2630	16,0	3204	19,5	4255	25,9
Turismo	568	3,5	928	5,6	1371	8,3
Zonas urbanas	874	5,3	1120	6,8	1631	9,9
Sin información	567	3,4	0	0	0	0
<b>Área total</b>	<b>16 446</b>	<b>100</b>	<b>16 446</b>	<b>100</b>	<b>16 446</b>	<b>100</b>

Fuente: Imágenes satelitales de sensores Landsat y Sentinel 2.

con desarrollos inmobiliarios, y concentradas principalmente entre los cascos urbanos de Girardot y Ricaurte (figura 11.3). En Girardot y sus municipios aledaños, ha ocurrido una transformación asociada a procesos de suburbanización, en donde la expansión urbana se ha incentivado especialmente por las actividades turísticas, que han dado lugar a hoteles, condominios o conjuntos residenciales para segunda vivienda. Sin embargo, también pueden presentarse expansiones resultantes de otros procesos urbanos, como vivienda para la población local o construcción de asentamientos informales; en las clasificaciones de zonas urbanas fue difícil diferenciar a estas expansiones de las instalaciones turísticas.

También se observó que los crecimientos urbanos se han expandido hacia las zonas de cultivo más cercanas a las cabeceras municipales, especialmente en Flandes; de esta manera se ha desincentivado la

Figura 11.2. Reducción del área destinada a uso del suelo agrícola entre 1991 y 2018

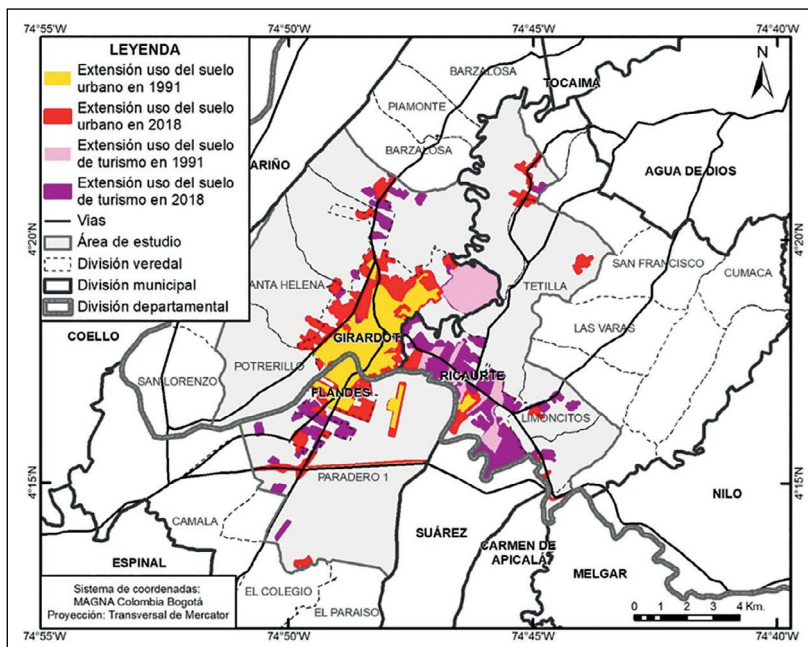


Fuente: Imágenes satelitales de sensores Landsat y Sentinel 2.

producción agrícola y se han fomentado desarrollos urbanísticos destinados principalmente para turismo de balnearios, con muy poca interacción con la agricultura, lo que produce conflictos por ocupación del suelo. Según las entrevistas, el menor incentivo para desarrollar actividades agrícolas se debe a su baja rentabilidad, que ha provocado cambios de uso del suelo, volcando la vocación económica principal de estos municipios hacia el turismo.

Las áreas de expansión urbana se localizan sobre los principales ejes viales de la región. El mayor aumento de instalaciones turísticas se ubica sobre la vía que conecta los cascos urbanos de Girardot y Ricaurte, la salida principal para la ciudad de Bogotá, de donde proviene gran parte de los turistas de la región (Segura Barón y Penagos Cruz 2018). Asimismo, el casco urbano de Girardot se está expandiendo hacia el norte sobre una vía que conecta con el municipio de Tocaima, que sirve como

Figura 11.3. Aumento de áreas asociadas a procesos de suburbanización por usos del suelo urbano y turístico entre 1991 y 2018



Fuente: Imágenes satelitales de sensores Landsat y Sentinel 2.

ruta alternativa a Bogotá. A la par, la extensión sobre el área urbana del municipio de Flandes se concentra hacia el sur, sobre la vía que lleva a los municipios de Espinal e Ibagué, capital del departamento de Tolima. Los procesos asociados al turismo metropolitano en Girardot se extienden por medio de los principales ejes viales existentes, que conectan con ciudades de mayor importancia para el país, especialmente Bogotá, y de donde proviene gran parte del turismo metropolitano.

### Cambios en la producción agropecuaria

También se ha transformado la producción agropecuaria, actividad que históricamente se ha considerado fundamental para la economía de los espacios rurales (García Bartolomé 1991). Las actividades asociadas a una ruralidad tradicional han quedado relegadas ante la

llegada de nuevas economías ligadas a lo urbano que ahora se practican en espacios de ruralidad metropolitana. Se presentarán datos que evidencian los cambios y se darán ejemplos de bienes agropecuarios cuya producción ha experimentado modificaciones significativas.

En los datos de Girardot y Ricaurte, se observó una reducción, en ocasiones drástica, de la mayoría de los cultivos, tanto en áreas cosechadas como en su producción (tabla 11.4). A modo de ejemplo, entre 1991 y 2009, el algodón perdió un 88,9 % de área cosechada en Girardot, y un 95 % en Ricaurte. Por otra parte, entre 1991 y 2005, aumentó la producción de sorgo o arroz de riego, pero hasta 2016, estos cultivos se redujeron significativamente.

En cuanto a Flandes, debido a la falta de datos y a que las pocas fuentes disponibles presentan clasificaciones distintas, solo se compararon los

Tabla 11.4. Producción de cultivos en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1991 y 2016

Municipio	Tipo	Cultivos	1991		1998	
			Área sembrada (ha)	Producción (t)	Área sembrada (ha)	Producción (t)
Girardot	Transitorios	Algodón	750	1500	200	360
		Maíz	200	360	190	315
		Sorgo	150	375	1100	2850
	Permanentes	Mango	-	-	-	-
		Plátano	-	-	48	301
		Sábila	-	-	-	-
	Anual	Yuca			25	80
Ricaurte	Transitorios	Algodón	3200	6400	250	375
		Maíz	-	-	250	355
		Sorgo	240	600	2200	3640
		Arroz de riego	230	1380	300	2100
	Permanentes	Cítricos	-	-	25	30
		Mango	-	-	31	80
		Plátano	-	-	150	450
		Sábila	-	-	-	-

Tabla 11.4. (continuación)

Municipio	Tipo	Cultivos	2009		2016	
			Área sembrada (ha)	Producción (t)	Área sembrada (ha)	Producción (t)
Girardot	Transitorios	Algodón	83,2	208	-	-
		Maíz	150	217	8	7
		Sorgo	570	2148	66	165
	Permanentes	Mango	-	-	49,5	123
		Plátano	45	200	26	312
		Sábila	-	-	6	120
	Anual	Yuca	5	25	7	-
Ricaurte	Transitorios	Algodón	160	320	-	-
		Maíz	312	722,5	-	-
		Sorgo	2650	6085	50	125
		Arroz de riego	300	2130	40	200
	Permanentes	Cítricos	25	275	32	120
		Mango	23	210	68	290
		Plátano	60	300	50	200
		Sábila	-	-	70	840

Fuente: Gobernación de Cundinamarca (1991, 2002, 2010, 2016).

totales de producción entre 1992 y 2013. En este caso, hay una reducción del 49 % del área cultivada en hectáreas del municipio, pero la producción en toneladas ha incrementado casi el doble entre ambos años (tabla 11.5). Esto sugiere que, si bien se han reducido las áreas destinadas a cultivos, se ha intensificado su producción dentro del municipio, probablemente debido a una mayor tecnificación para alcanzar niveles de producción más rentables.

Para el año 2016, se redujeron las áreas cultivadas de la mayoría de los productos agrícolas, y para 2018 disminuyeron las coberturas asociadas a actividades agrícolas; esto evidencia una pérdida de este tipo de prácticas en estos municipios. Sin embargo, la dinámica ha variado en algunos productos, que han experimentado una reducción progresiva de su producción y del área cosechada, mientras que otros han tenido



Tabla 11.5. Producción de cultivos en el municipio de Flandes en 1992 y 2013

Cultivos	1992		Tipo de cultivo	2013	
	Área cosechada (ha)	Producción (t)		Área cosechada (ha)	Producción (t)
Arroz	647	4205	Semestrales	2456	15 792
Sorgo	1814	5805	Anuales	260	5200
Yuca	17	136	Semipermanentes	0	0
Maní	858	1551	Permanentes	665	13 480
Ajonjolí	15	9	<b>Total</b>	<b>3381</b>	<b>34 472</b>
Algodón*	3246	6167			
<b>Total</b>	<b>6597</b>	<b>17873</b>			

Fuente: Alcaldía de Flandes (2016) y Gobernación del Tolima (1993).

\*Nota: Los datos de cultivos de algodón son de 1991, pues no se encontraron datos para 1992.

momentos de aumento seguidos por una disminución. Como excepciones aparecen cultivos con leves aumentos o que se han introducido recientemente, como el mango o la sábila, pero resultan incipientes si se comparan con los niveles de producción alcanzados por algunos cultivos en períodos anteriores.

En cuanto a la producción pecuaria, no hay una tendencia clara (tabla 11.6). Algunos productos, como el ganado porcino y bovino, han oscilado entre el aumento y la disminución; incluso, se presentaron comportamientos diferentes en la producción entre los dos municipios, lo que dificultó establecer una tendencia de transformación. Por ejemplo, mientras las áreas de pastos para ganadería en Girardot se redujeron en 1998, a partir de ese año se incrementaron; para 2015 abarcaban áreas mucho mayores que en 1990. Por el contrario, en Ricaurte estas áreas se redujeron progresivamente durante el período de estudio. Por ende, en esta primera revisión fue complicado comparar los cambios de esta actividad, más aún si se considera que en la transformación de usos del suelo ha habido una tendencia al incremento continuo de las coberturas de pastos exclusivos para ganadería.

Aun así, de acuerdo con las entrevistas, la ganadería se ha convertido en una actividad más rentable, debido a la baja rentabilidad de la agricultura, a pesar de que se han desarrollado algunos programas para mantenerla.

Tabla 11.6. Producción pecuaria en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1990 y 2015

Municipio	Producción	1990	1998	2009	2015
Girardot	Bovinos (individuos)	7983	5317	7312	5388
	Leche (litros/día)	-	3000	13 868	3804
	Pastos (ha)	13 300	5212	6223	17 060
	Porcinos (individuos)	2450	462	648	6980
	Avícola (individuos)	100 000	55 500	37 000	-
Ricaurte	Bovinos (individuos)	5267	6550	7838	7820
	Leche (litros/día)	-	6000	3299	6194
	Pastos (ha)	12 500	8310	7814	2278
	Porcinos (individuos)	940	2750	13 940	3270
	Avícola (individuos)	-	5300	15 800	-

Fuente: Gobernación de Cundinamarca (1991, 2002, 2010, 2016).

A pesar de que se mantienen algunos cultivos, los funcionarios entrevistados concuerdan en que la producción agrícola es baja en comparación con la de municipios aledaños como Espinal o Guamo. Además, como estos municipios se han dedicado al turismo, se puede afirmar que la actividad agrícola se ha vuelto menos rentable, promoviendo su reducción, tanto en extensión como en producción. Esto sucede mientras se impulsan economías más rentables como la ganadería, y se reducen las actividades laborales relacionadas con la agricultura.

### Cambios demográficos

En cuanto a los datos poblacionales, se observó un incremento de población de los municipios durante el período de estudio. Girardot se consolida como el núcleo urbano principal de esta aglomeración, al concentrar el 73 % de habitantes que residen permanentemente dentro del área. Asimismo, en Girardot y Flandes la mayoría de la población se ha concentrado en la cabecera municipal en todos los años registrados. Ricaurte es el único municipio en el cual la población rural es mayor (tabla 11.7), probablemente por la pequeña extensión de su casco urbano.

Tabla 11.7. Número de habitantes y porcentaje de participación en los municipios del área de estudio, durante el período 1985-2018

Municipio Habitantes		1985		1991		2002		2018	
		Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%
Girardot	Total	81 019	100	89 282	100	95 693	100	106 818	100
	Cabecera	76 124	94	84 608	94,8	92 212	96,4	103 341	96,7
	Resto	4895	6	4674	5,2	3481	3,6	3477	3,3
Ricaurte	Total	6078	100	6244	100	7760	100	9844	100
	Cabecera	1541	25,4	1727	27,7	3086	39,8	4599	46,7
	Resto	4537	74,6	4517	72,3	4674	60,2	5245	53,3
Flandes	Total	25 135	100	24 674	100	27 211	100	29 377	100
	Cabecera	20 517	81,6	20 379	82,6	22 982	84,5	25 368	86,4
	Resto	4618	18,4	4295	17,4	4229	15,5	4009	13,6

Fuente: DANE (2005).

Como se puede apreciar, los habitantes del área rural solo han aumentado en Ricaurte, mientras en Girardot y Flandes ha descendido continuamente. Esto puede relacionarse con el incremento de desarrollos turísticos concentrados en Ricaurte, lo cual promueve la permanencia de la población o el incremento de habitantes en las veredas. Además, el descenso de población rural en los otros dos municipios evidencia una reducción de habitantes dedicados a actividades agropecuarias, que se han trasladado a las cabeceras urbanas o a otros municipios. Según las entrevistas, parte de la población que habita en zona rural no se dedica a actividades agrarias; por el contrario, trabaja en las áreas urbanas o en actividades ligadas al turismo, que generan mayores ingresos económicos, lo que pone en evidencia los procesos de desagrarización en la zona.

De igual modo se debe resaltar los porcentajes de población en la cabecera urbana y en el área rural, también llamada resto del municipio, con respecto al total. Los tres municipios presentan un incremento en la participación de la población urbana, al tiempo que se reduce en las zonas rurales; esto ocurre en Ricaurte a pesar de que ha aumentado su población rural. Mientras Girardot y Flandes se consolidan como municipios con una alta concentración de población urbana, Ricaurte

presenta una mayor transformación, al tener un crecimiento más acelerado de población urbana con respecto a la rural incentivado por el auge de desarrollos inmobiliarios. Se sugiere que la construcción asociada al turismo se está concentrando principalmente en Ricaurte, o al menos que el incremento de su población urbana está ligado al interés de las personas en adquirir vivienda en ese tipo de conjuntos.

Aun así, estas cifras solo toman en cuenta a la población con residencia permanente dentro de dichos municipios. Como los propietarios de las viviendas suelen ser turistas que residen en ellas por períodos cortos, sería adecuado hacer un censo de población flotante, pues esta influye en la expansión de procesos de suburbanización ligados al turismo metropolitano. Actualmente no se cuenta con estos datos, se espera realizar un censo cuando haya finalizado la bonanza inmobiliaria en la zona. Es preciso reflexionar acerca de cómo la llegada de esta población temporal ha convertido al turismo en una actividad que incentiva procesos de suburbanización, modificando los usos del suelo y las actividades económicas que originalmente desarrollaba la población rural. Se debe considerar que las áreas destinadas a la agricultura cercanas a zonas con procesos de suburbanización se están reduciendo; en consecuencia, la población rural deja de realizar este tipo de actividades, e inclusive desplaza su vivienda principal hacia sectores urbanos.

## Conclusiones

Al revisar las transformaciones en las variables de usos del suelo, producción agropecuaria y población, se reconoce un conflicto por la ocupación del suelo entre el turismo metropolitano y las actividades agrícolas (Gascón 2016), que se manifiesta en la pérdida de población rural y en la reducción de cultivos, tanto en extensión como en niveles de producción. Este fenómeno desincentiva la práctica de la agricultura debido a su baja rentabilidad, especialmente en los últimos períodos. Asimismo, se observa una transición a otras actividades generadoras de ingresos económicos mayores, como el turismo o la ganadería. Esto conlleva un incremento de áreas destinadas a uso pecuario y el aumento de procesos de suburbanización, que se cristalizan en áreas asociadas al turismo o a

zonas urbanas compuestas por desarrollos inmobiliarios para servicios turísticos o segundas viviendas. Ello deja la incógnita de en qué lugares se concentran y distribuyen los ingresos producidos por el turismo y la actividad inmobiliaria, que debería ser resuelta en estudios posteriores.

Como resultado de estos procesos, en Girardot se pierde una ruralidad tradicional asociada a lo agrario, mientras crece un turismo metropolitano que expande las áreas urbanas de la región estudiada alrededor de los principales ejes viales que conectan con ciudades de mayor importancia nacional; al tiempo, aumenta la concentración de población en estas zonas urbanas. Además, se produce una ruralidad metropolitana en la cual se desincentivan las actividades agrícolas y la población rural prefiere dedicarse a trabajar en los nuevos empleos que genera el turismo, o en otras actividades en zonas urbanas, promoviendo la desagrarización de la economía. Las actividades pecuarias no han sido tan perjudicadas, e incluso, al tener una mayor rentabilidad, se han podido expandir sobre áreas que anteriormente eran de uso agrícola. Los desarrollos inmobiliarios turísticos pueden ocupar áreas con producción ganadera, e inclusive facilitar procesos de especulación en pastizales alejados a sectores turísticos, que a futuro podrían ser absorbidos para construir nuevas viviendas para turistas.

Se debe tomar en cuenta que, si en el pasado una gran extensión de territorio se destinó a actividades agrícolas, y que los suelos de la zona presentan clasificaciones agrológicas ideales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi 2000), se está desaprovechando un área con un alto potencial para el desarrollo de economías agrarias. No se están promoviendo usos que aprovechen los potenciales biofísicos de la región y mantengan a la población rural en dichos territorios, a pesar de que anteriormente había niveles de producción agrícola alta que coexistían con las actividades turísticas. Estos datos deben servir como base para fomentar discusiones que permitan identificar estrategias para articular a la actividad turística con otras propiamente rurales, sin poner a la una por encima de la otra. Solo así se podrá frenar los procesos de desagrarización y descampesinización y se dejará de promover un mercado inmobiliario en la región únicamente ligado al turismo.

## Referencias

- Agudelo Patiño, Luis Carlos. 2012. "Ruralidad metropolitana. Entre la tradición rural y el 'brillo' urbano. Una interpretación". *Bulletin de l'Institut français d'études andines* 41 (3): 555-571.  
<https://doi.org/10.4000/bifea.432>
- Alcaldía de Flandes. 2016. *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas del municipio de Flandes*. Tolima: Concejo Municipal de Flandes.
- Alcaldía de Girardot. 2016. *Plan de Desarrollo Municipio de Girardot 2016-2019*. Cundinamarca: Concejo Municipal de Girardot.
- Aledo, Antonio, Tomás Mazón Martínez y Alejandro Mantecón. 2007. "La insostenibilidad del turismo residencial". En *Antropología y turismo: claves culturales y disciplinares*, editado por David Lagunas, 185-208. México D.F.: Plaza y Valdés.
- Bendini, María Isabel, y Norma-Graciela Steimbregger. 2011. "Persistencia campesina en el norte de la Patagonia: Movilidades espaciales y cambios en la organización social del trabajo". *Cuadernos de Desarrollo Rural* 8 (66): 125-151.  
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr8-66.pcnp>
- Bernal Villegas, Laura Marcela. 2013. "Transformaciones socio-espaciales resultantes de la dinámica inmobiliaria asociada a la práctica turística, en el municipio de San Jerónimo Antioquia". Trabajo final de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Callizo Soneiro, Javier. 1991. "Impacto espacial de la actividad turística". En *Aproximación a la geografía del turismo*, 131-158. Madrid: Síntesis.
- Carton De Grammont, Hubert. 2009. "La desagrarización del campo mexicano". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 16 (50): 13-55.  
<https://bit.ly/38ncsmm>
- Castaño Cuervo, Yamile. 2014. "Rurales metropolitanos: la emergencia de un nuevo grupo social". Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Chong Chong, Mario. 2012. "Diseño de un modelo de gestión para el desarrollo de las pequeñas unidades agrícolas rurales del Perú: Talle-res de asociatividad". *Industrial Data* 15 (1): 45-52.  
<https://doi.org/10.15381/idata.v15i1.6244>

- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2005. “Estimaciones y proyecciones de población”. <https://bit.ly/3e1wjZo>
- 2017. “Capa de referencia de veredas”. <https://bit.ly/38qiFh8>
- Dematteis, Giuseppe. 1998. “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”. En *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, editado por Francisco Javier Monclús, 17-33. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Díaz-López, Viviana, Alejandra Restrepo-Uribe y Mónica María Castañeda-Gómez. 2017. “Transformación en los usos del suelo en Barbosa: El caso de las fincas de recreo”. *Bitacora Urbano Territorial* 27 (3): 61-69. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n3.52037>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2014. “Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia”. Documento CONPES 3819. Bogotá D.C.: DNP.
- García Bartolomé, Juan Manuel. 1991. “Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural”. *Política y Sociedad*, 8: 87-94. <https://dx.doi.org/10.5209/POSO>
- Gascón, Jordi. 2016. “Turismo residencial y crisis de la agricultura campesina. Los casos de Vilcabamba y Cotacachi (Andes Ecuatorianos)”. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 14 (2): 309-318. <https://bit.ly/3i8caDL>
- Gobernación de Cundinamarca. 1991. *Anuario estadístico Cundinamarca 1991*. Santafé de Bogotá: Gobernación de Cundinamarca.
- 2002. *Estadística de Cundinamarca 1998-2000*. Bogotá D.C: Empresa Editorial de Cundinamarca.
- 2010. *Estadísticas de Cundinamarca 2010*. Bogotá D.C: Secretaría de Planeación.
- 2016. *Anuario Estadístico 2016*. Bogotá D.C.: Gobernación de Cundinamarca.
- Gobernación del Tolima. 1993. *Tolima Estadístico 1991 -1992*. Ibagué: Secretaría de Planeación Departamental.
- Hidalgo, Rodrigo, Federico Arenas y Daniel Santana. 2016. “¿Utópolis o distópolis?: Producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012)”. *EURE* 42 (126): 27-54. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200002>

- Hiernaux-Nicolas, Daniel. 2006. "Geografía del turismo". En *Tratado de Geografía humana*, coordinado por Daniel Hiernaux-Nicolas y Alicia Lindón Villoria, 401-432. Barcelona: Anthropos Editorial / Universidad Autónoma Metropolitana.
- IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales). 2010. *Leyenda nacional de coberturas de la Leyenda Nacional de Coberturas de la Tierra. Metodología CORINE Land Cover adaptada para Colombia Escala 1:100.000*. Bogotá D.C.: IDEAM.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2000. *Estudio general de suelos y zonificación de tierras del Departamento de Cundinamarca*. Bogotá D.C.: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Lopes Brenner, Eliane. 2005. "El desarrollo turístico de la región de aguas termales de Goiás, Brasil". *Cuadernos de turismo*, 16: 105-121. <https://bit.ly/3gj3SYq>
- Martínez, María José. 2010. "Nueva ruralidad, la "remake" del término pluriactividad". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 26 (2): 213-228. <https://bit.ly/3itjz15>
- Mikkelsen, Claudia Andrea. 2013. "Debatiendo lo rural y la ruralidad: un aporte desde el sudeste de la provincia de Buenos Aires: el caso del partido de Tres Arroyos". *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía* 22 (2): 235-256. <https://bit.ly/2NSe4uR>
- Nardelli, Mariana, y Estefanía Szupiany. 2017. "Límites y fragmentos en los territorios de la expansión : la suburbanización entre las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé". *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* 22 (22): 111-131. <https://doi.org/10.30972/crn.22222046>
- Segura Barón, Ulises, y Genaro Penagos Cruz. 2018. "El Río Grande de la Magdalena: una alternativa turística para el desarrollo de Girardot, Cundinamarca". *Equidad y Desarrollo*, 32: 207-226. <https://doi.org/10.19052/ed.5066>
- Urry, John y Jonas Larsen. 2011. *The Tourist Gaze 3.0*. Londres: SAGE Publications.
- Vera, J. Fernando, Francisco López Palomeque, Manuel J. Marchena y Salvador Antón. 1997. *Análisis territorial del turismo: una nueva geografía del turismo*. Barcelona: Ariel.



# Huertos familiares para la seguridad alimentaria en ciudades intermedias del subtrópico mexicano

José Carmen García Flores, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo,  
Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez

El objetivo del estudio fue analizar el conocimiento local sobre huertos familiares para la seguridad alimentaria en Colonia Juárez, El Carmen y Progreso Hidalgo, México, localidades que han presentado cambios en su organización territorial y dinámica económica. La metodología consistió en la investigación participativa para la exploración del conocimiento, manejo del huerto familiar y beneficios obtenidos. Se observó que la transformación del entorno rural, consecuencia de la rururbanización, trae consigo cambios socioeconómicos. Además, que el conocimiento local repercute en el manejo de los huertos familiares, que albergan especies de flora y fauna que brindan bienestar a las familias. Los beneficios socioecológicos de estos agroecosistemas son de tipo ambiental, social, cultural, económico, recreativo y educativo. Tienen potencial para desarrollar agroturismo e integrarse a redes locales y regionales para mejorar la situación económica de las personas. Se concluye que el conocimiento local sobre huertos familiares contribuye a la seguridad alimentaria familiar y que las urbes intermedias tienen la oportunidad de promover el desarrollo local en el marco de la interacción campo-ciudad.

## La persistencia de los huertos familiares frente al proceso de urbanización

En la actualidad, la relación campo-ciudad es más compleja que antes, debido a la diversidad de actividades y relaciones sociales que suceden en los medios rural y urbano (De Grammont 2004). Por estas razones, su conceptualización dicotómica requiere de un análisis de las interconexiones, las funciones y las transformaciones económicas, sociales y políticas que suceden en estos entornos. Además, los patrones de asentamiento humano de ambos tipos de sociedades han cambiado; a principios del siglo XX, la tendencia era migrar a las grandes urbes, movimiento promovido por el modelo de industrialización (Pérez C. 2004). El territorio urbano se definía como aquel que concentraba a la población, que tenía la esperanza de acceder a mejores condiciones de vida y asegurar el empleo (Pinzón Botero y Echeverri Álvarez 2010). En el caso de México, este proceso derivó en un crecimiento acelerado, descontrolado y masivo que acarreó serios problemas de planeación con graves consecuencias ambientales, que repercutieron en el paisaje natural y en la calidad de vida. En las últimas décadas, se ha hecho hincapié en el ordenamiento territorial con principios sustentables. En 2002, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible hizo patente la sustentabilidad urbana; estrategias como esta promueven el mejoramiento de las condiciones de las urbes. A nivel internacional, se han emprendido esfuerzos para construir ciudades sustentables. Barcelona y Copenhague son ejemplos de experiencias europeas, mientras que en América Latina países como Brasil, Colombia y México ya han empezado a formular propuestas y acciones puntuales para mejorar el espacio público, arborizar las ciudades y crear observatorios ambientales.

Los procesos de planificación ambiental urbana contribuyen a la configuración de ciudades intermedias, ya que involucran las dimensiones física y demográfica. Las urbes medias se diferencian en función del tamaño poblacional y la intermediación de flujos entre espacios diversos, que tienen sentido en un territorio concreto (Pinzón Botero y Echeverri Álvarez 2010; Prieto, Schroeder y Formiga 2011). Para identificar ciudades intermedias se requiere aplicar criterios cuantitativos, relacionados con el límite territorial, la población y las actividades que

desempeña. En Latinoamérica, se consideran ciudades intermedias a las zonas urbanas de más de 50 000 y menos de un millón de habitantes. En México, no es fácil definir cuáles urbes se pueden considerar medianas debido a la cantidad de áreas con esa población, la escasa información y la complejidad urbana, entre otros factores. Álvarez de la Torre (2011) considera que desde 1990 las grandes zonas metropolitanas han disminuido su incremento poblacional, y que a partir de esa época se configuraron las ciudades intermedias, caracterizadas por ser los nuevos centros urbanos de mayor crecimiento demográfico en el país.

Los cambios en la dinámica de crecimiento urbano han provocado que las localidades suburbanas experimenten incrementos demográficos (Álvarez de la Torre 2011). La clasificación que se considera en México para las zonas con población es vaga e inconclusa, puesto que solo contempla al área urbana, es decir, localidades conformadas por un número mayor o igual a 2500 habitantes, y al área rural, aquellas localidades que tienen menos de 2500. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI 2010), una localidad se refiere al conjunto de viviendas reconocidas por un nombre dado por ley o costumbre. Por su parte, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) generó una propuesta de categorización de los centros urbanos en el año 2000, cuando existían 51 ciudades intermedias y 295 ciudades denominadas pequeñas, que contaban con entre 15 000 y 100 000 habitantes. Durante la primera década del siglo XXI, fue evidente la consolidación de las ciudades intermedias caracterizadas por ser prestadoras de bienes y servicios (Álvarez de la Torre 2011).

Las urbes intermedias actúan como mediadoras entre los espacios rurales y la ciudad debido a la gran diversidad de usos del suelo, infraestructura de servicios y actividades. Proveen interacción social, económica y cultural con su entorno. Estas cualidades enfatizan el dinamismo demográfico y la capacidad de integración de estas ciudades en redes locales, nacionales e internacionales. Los centros urbanos intermedios son adecuados para iniciativas de desarrollo local (Prieto, Schroeder y Formiga 2011), ya que su contexto cuenta con las condiciones que permiten desarrollar dichas funciones, facilitadas por el reforzamiento mutuo de la tecnología, la economía y la política. Para esta investigación, las ciudades intermedias se consideran asentamientos determinados por

su dinamismo entre las urbes grandes y pequeñas, con una proximidad relativamente corta y un ritmo de vida menos agitado.

Con esta visión de intermediación, al mundo rural se le asigna un nuevo papel que implica múltiples trabajos asociados a la agroindustrialización, el ecoturismo, la agroforestería, la pesca, la elaboración de artesanías, entre otras actividades económicas vinculadas a los recursos naturales (Pérez C. 2004). Este cambio en la concepción del mundo rural ha aumentado su capacidad para diversificar actividades productivas, facilitar el desarrollo de infraestructura, modernizar el espacio agrícola y ofrecer servicios. Las ciudades intermedias presentan una nueva oportunidad para el campo, a través de la conexión con las metrópolis, al proveer los medios que propician el desarrollo y el bienestar general de la sociedad. Bajo este enfoque, en este estudio se analiza cómo los conocimientos locales asociados con los huertos familiares brindan una diversidad de productos que contribuyen al autoabastecimiento familiar y ofrecen una oportunidad para desarrollar proyectos que redunden en beneficios recíprocos.

Los huertos familiares son un agroecosistema sustentable desarrollado por generaciones, donde ocurren procesos sociales, culturales, ecológicos y agronómicos (Rivas 2014). Son sistemas agrícolas establecidos alrededor de la vivienda (Cahuich-Campos, Huicochea Gómez y Mariaca Méndez 2014; García Flores, Gutiérrez Cedillo y Araújo Santana 2019). Su composición florística, arreglo espacial y aprovechamiento de las especies dependen de las circunstancias de vida y necesidades de las familias (García Flores et al. 2016b). En estos espacios, las personas cultivan diversas especies arbóreas, arbustivas y herbáceas; tienen importancia ecológica porque conservan germoplasma *in situ* (Chablé et al. 2015; Calvet-Mir et al. 2014). Al mismo tiempo, funcionan como refugio de fauna silvestre: aves, reptiles y pequeños mamíferos.

Los beneficios asociados con estos agroecosistemas son de tipo social, por la integración familiar que se da al realizar el mantenimiento, la relación con otras personas mediante el intercambio de conocimientos y visitas a las que se les ofrecen frutas, plantas o semillas. El beneficio cultural tiene que ver con la transmisión de conocimientos y preservación de creencias, costumbres y tradiciones; el económico es resultado del autoconsumo de productos de origen animal o vegetal, así como de su venta e intercambio; el ambiental es derivado de la agrobiodiversidad

existente, por ejemplo, la regulación microclimática, el mantenimiento de la fertilidad del suelo y la polinización. Esto se ha logrado a través de la adaptación al lugar y a su manejo. Los huertos familiares proveen de recursos durante todo el año, aun sin hacer uso de insumos agrícolas sofisticados (García Flores et al. 2019); por lo tanto, son espacios importantes en la subsistencia campesina.

Los cambios ocurridos en el entorno rural, las actividades económicas y la dinámica social consecuencia del proceso de rururbanización dan pie a que se analice el conocimiento local sobre los huertos familiares para la seguridad alimentaria de las familias rurales. Estos espacios son sistemas productivos que constituyen una alternativa de vida y ocupación de suelo que mantiene condiciones favorables para el desarrollo de las ciudades. Las transformaciones ocurridas en Malinalco, Tenancingo y Villa Guerrero, Estado de México, las han posicionado como centros urbanos intermedios entre las zonas metropolitanas de Ciudad de México, Toluca y Cuernavaca y las pequeñas localidades de Colonia Juárez, El Carmen y Progreso Hidalgo, donde existen estos agroecosistemas. Sin embargo, corren el riesgo de desaparecer debido al proceso de urbanización, el crecimiento del núcleo familiar, el abandono por causa de la migración y la pérdida de conocimientos referentes al manejo de huertos (García Flores et al. 2018; García Flores et al. 2016c).

## Metodología

La investigación se realizó en Colonia Juárez, El Carmen y Progreso Hidalgo. Estas localidades rurales pertenecen, respectivamente, a los municipios de Malinalco, Tenancingo y Villa Guerrero, Estado de México, ubicados en la zona de *ecotono* del altiplano central mexicano. El estudio es sincrónico con enfoque cualitativo; tiene el propósito de describir aspectos ambientales, sociales, económicos y culturales. El soporte metodológico se basó en la Planeación Geográfica Integral (Gutiérrez 2013), que permite explicar las fases del estudio en un gran marco metodológico. Los criterios ambientales para la selección de la zona estudiada están relacionados con la localización en la zona de transición ecológica, las condiciones biofísicas favorables para los huertos familiares y la alta

biodiversidad. El método geográfico, sustentado en cinco conceptos de naturaleza espacial –localización, distribución, asociación, interacción y evolución espacial–, contribuyó a identificar características socioambientales en el área de estudio que propician la presencia de los huertos familiares e inciden en las transformaciones ocurridas en el entorno rural, incorporadas como consecuencia de la rururbanización.

Mediante la exploración de las municipalidades como centros urbanos intermedios, se indagó acerca de la importancia del conocimiento local sobre huertos familiares para la subsistencia de las personas con bajos ingresos en las tres localidades rurales, que fueron seleccionadas a partir de los siguientes criterios: población campesina y rural; las familias –ocupación, escolaridad e ingresos–; y los agroecosistemas con huertos familiares (AEHF) –riqueza y manejo de especies–.

El estudio tuvo tres etapas:

1. *Caracterización biofísica y socioeconómica de las localidades.* Implicó la revisión de literatura sobre las condiciones ambientales del área de estudio como clima, suelo y vegetación. La información contribuyó a describir la dinámica socioeconómica del contexto desde la perspectiva de ciudades intermedias. Además, la descripción del entorno facilitó caracterizar los agroecosistemas y estimar la riqueza vegetal.
2. *Análisis del conocimiento del manejo de los huertos familiares.* Se registró las labores agrícolas que realizan las personas, la organización social del trabajo, la relación del mantenimiento con el contexto sociocultural, la identificación de valores de uso de los huertos familiares y la posible implementación de iniciativas de agroturismo.
3. *Valoración del conocimiento local en la seguridad alimentaria.* Se obtuvo las especies cultivadas en los agroecosistemas, su utilización y aprovechamiento, con la finalidad de asociar su vínculo con la seguridad alimentaria favorecida por el conocimiento.

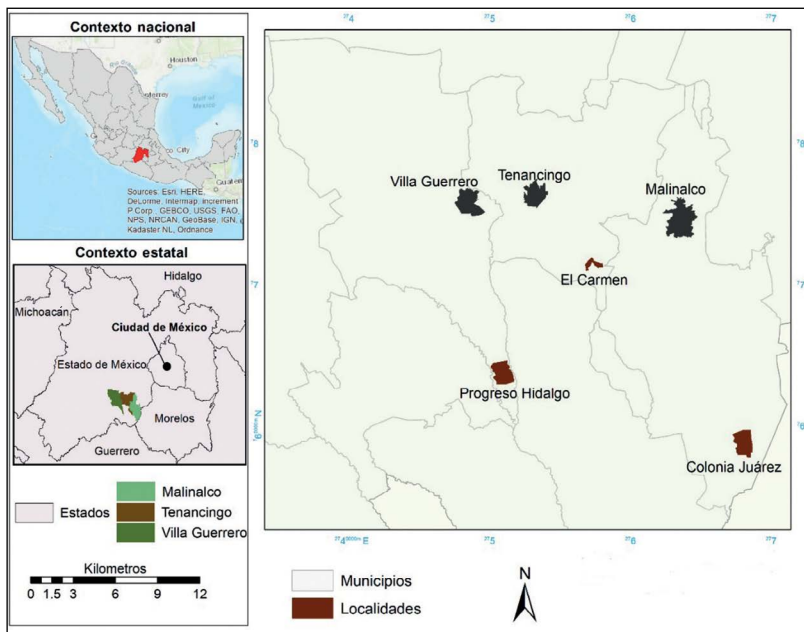
La investigación se llevó a cabo de diciembre de 2016 a agosto de 2017, con énfasis en las familias que poseían huertos. Se les aplicó técnicas etnográficas que permitieron desarrollar investigación participativa para analizar los conocimientos locales, el manejo del huerto familiar y los beneficios obtenidos. A continuación se describen dichas técnicas.

1. *Observación participante*. Permitió contactar e identificar actores clave en cada localidad para entrevistarlos. En una segunda ocasión, se volvió a observar los huertos familiares con el propósito de resolver dudas e interpretar las respuestas de los sujetos.
2. *Cuestionario*. Durante 30 minutos, se interrogó, en sus domicilios, a 45 individuos, 15 por cada localidad, que tenían entre 20 y 85 años. El método de muestreo fue la “bola de nieve”: inicialmente, se eligió a una persona y, luego, el entrevistado identificó a otros poseedores de huerto familiar. Esta técnica integró una red de informantes que facilitó aplicar el instrumento de investigación. Se realizó un análisis estadístico de los datos con Microsoft Excel.
3. *Entrevistas informales*. Se dialogó con 45 familias para comprender el contexto sociocultural del conocimiento, la utilización de la agrobiodiversidad, el mantenimiento del huerto familiar y su valor de uso.
4. *Taller participativo*. Se organizó tres talleres donde se compartieron los hallazgos de la investigación, y se discutieron e intercambiaron ideas respecto a los conocimientos y los huertos familiares. En promedio, asistieron 14 personas a cada sesión (una hora de duración).

Además, se realizó recorridos sistemáticos en campo para corroborar los datos. La información recopilada fue sistematizada con la finalidad de asociar esta práctica agrícola a los diversos beneficios ambientales, sociales y culturales, al integrarse a redes locales y regionales para mejorar la situación económica en el medio rural.

El área de estudio se sitúa en la zona de transición ecológica de las regiones biogeográficas neártica y neotropical, en el altiplano central mexicano (figura 12.1). Esta región es ideal para cultivar especies de clima cálido y templado, por lo que tiene importancia geográfica, ecológica y socioeconómica (GEM 2015). El clima predominante es (A) Ca (w1) (w) (i') semicálido, subhúmedo con lluvias en verano. La temperatura media anual es de 18,5 °C, mientras que la precipitación promedio es de 1305 mm. La composición del suelo es andosol, vertisol, luvisol y feozem háplico. La vegetación en zonas altas está compuesta por bosques mixtos de pino-encino, mientras que en áreas

Figura 12.1. Localización del área estudiada en el subtrópico mexicano



Fuente: INEGI (2010).

con menor altitud predomina la selva baja caducifolia (García Flores et al. 2018). Las condiciones ambientales favorecen el desarrollo de actividades agrícolas y turísticas.

## Análisis de las ciudades intermedias y el papel de los conocimientos sobre huertos familiares

A continuación, se presentará información acerca del proceso de rururbanización del área de estudio, influenciado por el aumento de la población y el desarrollo de actividades económicas. Más adelante se propone que los huertos familiares representan una oportunidad para el desarrollo en las localidades rurales.



## La transformación de Malinalco, Tenancingo y Villa Guerrero en ciudades intermedias

El incremento demográfico en estas ciudades ha sido notorio; registros de 1950 muestran que para esa década la población total de los tres municipios era de 45 396 personas; para 2010, las municipalidades contaban con 176 651 habitantes, y en 2015 la cifra había aumentado a 195 300. En 60 años la población se ha cuadruplicado, la tasa anual promedio de crecimiento de la región es de 2,4 %, muy similar a la nacional, 2,5 %. La población en los municipios se distribuye así: 51 % corresponde a Tenancingo; 34 %, a Villa Guerrero, y 15 %, a Malinalco (INEGI 2010). La proporción entre hombres y mujeres es del 50 %, aproximadamente (GEM 2015). El crecimiento demográfico se puede atribuir al aumento de fuentes de empleo, a raíz de la diversificación de las actividades productivas en los municipios.

Las actividades económicas en 2010 muestran que la mayor cantidad de población ocupada por municipio se concentra en empleos relacionados con los servicios (tabla 12.1). Si se consideran los criterios cuantitativos de población y prestación de bienes y servicios, tal como señalan Prieto et al. (2011), los datos anteriores evidencian la configuración de Malinalco, Tenancingo y Villa Guerrero como ciudades intermedias. La dinámica de crecimiento demográfico y las funciones de intermediación de estos asentamientos urbanos se deben a su cercanía con las grandes metrópolis mexicanas: Ciudad de México, Toluca y Cuernavaca.

Tabla 12.1. Distribución de la población por sector de actividad económica en 2015

Municipio	Población económicamente activa	Población ocupada por actividad			Población desocupada
		Servicios	Agrícola	Industria	
Malinalco	11 189	5108	3255	2296	513
Tenancingo	40 274	20 646	10 844	7234	1513
Villa Guerrero	28 899	7987	18 772	1700	416

Fuente: GEM (2015).

En cuanto al empleo, en 2015 el Gobierno del Estado de México (GEM) reportó 77 919 trabajadores en la región; el 50 % corresponde a Tenancingo; 37 %, a Villa Guerrero, y 13 %, a Malinalco. El producto interno bruto (PIB),<sup>1</sup> a nivel regional en ese año registró 7494 millones de pesos mexicanos,<sup>2</sup> percibidos a través de los sectores de servicios turísticos y comerciales (49 %), agropecuario (45 %) e industrial (3 %). El turismo y el comercio generan fuentes de empleo que redundan en ingresos monetarios para las personas; en este sentido, las municipalidades de Villa Guerrero y Tenancingo son las que más contribuyen al PIB de la región (tabla 12.2); en conjunto aportan el 88 % (GEM 2015). De acuerdo con el INEGI (2010), los ingresos obtenidos por sector se concentran en el terciario (42 %) y primario (41 %). La dinámica económica es propicia para establecer redes comerciales urbano-rurales, tal como mencionan Pinzón Botero y Echeverri Álvarez (2010) y Álvarez de la Torre (2011). Las localidades estudiadas muestran cambios en su estructura económica que redundan en la organización del territorio local; no obstante, prevalecen los huertos familiares ya que brindan beneficios socioecológicos, entre ellos, seguridad alimentaria, provisión de servicios ecosistémicos y cohesión social.

Tabla 12.2. PIB por municipio según sector de actividad económica en 2015 (millones de pesos mexicanos)

Municipio	PIB	Servicios	Agrícola	Industria
Malinalco	936,53	609,29	285,43	23,59
Tenancingo	3263,09	2198,32	847,21	137,64
Villa Guerrero	3294,10	852,96	2260,74	79,65

Fuente: GEM (2015).

<sup>1</sup> El tipo de cambio para 2015 era 19,09 pesos mexicanos por un dólar estadounidense.

<sup>2</sup> Equivalentes a 392 000 000 dólares.

Además de las actividades económicas, la afluencia de visitantes a estos municipios es relevante, debido a que cuentan con sitios de interés turístico. Por ejemplo, en Malinalco existen templos católicos de los siglos XVI y XVII, una zona arqueológica (con un templo monolítico, único en su tipo en Latinoamérica), además de un corredor gastronómico. Tenancingo cuenta con un mercado de flores y comunidades donde se elaboran rebozos; en Villa Guerrero existen barrancas ecoturísticas. El tiempo promedio entre los centros urbanos es de dos horas; la cercanía con Ciudad de México, Toluca y Cuernavaca representa una ventaja competitiva para establecer relaciones de intermediación con las localidades rurales de Colonia Juárez, El Carmen y Progreso Hidalgo.

### Una oportunidad de desarrollo local

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) evalúa las carencias sociales de la población; considera a la línea de bienestar como un indicador de vulnerabilidad que estima el valor de la canasta básica de alimentos por persona. Para enero de 2017, la línea de bienestar llegaba a 1795 pesos mexicanos (equivalentes a 94 dólares). A nivel de localidad, este valor está asociado con la pobreza, al limitar el acceso a la alimentación, situación que se agudiza por el empleo mal remunerado y el número de personas que integran a las familias: cuatro individuos en promedio. Como se describe a continuación, este escenario favorece a que en las localidades rurales se desarrollen alternativas que ayudan a asegurar la alimentación familiar; una de ellas es el huerto familiar.

Colonia Juárez se ubica a una altitud de 1200 m s.n.m. al sur de Malinalco, aproximadamente a 86 km de la ciudad de Toluca. Cuenta con una superficie total de 74 495 m<sup>2</sup> (GEM 2015). En 2010, el INEGI reportó que existían 156 viviendas habitadas por 757 personas. La mayoría de la población son campesinos que practican la agricultura de temporal. Tiene establecimientos adecuados para kínder, primaria y secundaria. Cuenta con un centro de salud (INEGI 2010). El ingreso mensual promedio es de 2880 pesos mexicanos. De acuerdo con el CONEVAL (2017), esta cantidad satisface la línea de bienestar de dos personas, pero impide que los habitantes accedan a servicios de salud especializados y educación avanzada.

El Carmen se sitúa a 2400 m s.n.m. al sur de Tenancingo, a 65 km de Toluca. Su superficie total es de 44 827 m<sup>2</sup> (GEM 2015). Según datos del INEGI (2010), existen 229 viviendas, habitadas por 1032 personas. Cuenta con centros educativos adecuados para kínder, primaria y secundaria. La principal actividad económica es la agricultura de temporal. El ingreso mensual percibido es de 3600 pesos mexicanos, cantidad que permite que dos personas accedan a la línea de bienestar, pero impide que los habitantes accedan a servicios de salud y educación superior (CONEVAL 2017). Esta comunidad cuenta con el destino turístico del Parque Nacional Desierto del Carmen.

Progreso Hidalgo se localiza a una altitud de 1700 m s.n.m. al sur de Villa Guerrero, a una distancia promedio de 65 km de Toluca. Tiene una superficie total de 46 169 m<sup>2</sup>. De acuerdo con el INEGI (2010), hay 234 viviendas, ocupadas por 1010 individuos; la mayoría son católicos. La infraestructura escolar es apta para educación básica. Las actividades agrícolas son la principal ocupación. Se cultiva fresa, cebolla, terciopelo, rosa, maíz, frijol y calabaza. El ingreso mensual es de 4080 pesos mexicanos, cantidad que permite que dos personas accedan a la línea de bienestar, pero impide pagar servicios de salud y educación avanzada (CONEVAL 2017).

A partir de esta información, se infiere que las condiciones sociales mejorarían gracias a la interacción urbano-rural. Asimismo, es posible implementar estrategias de desarrollo local en las comunidades que redunden en oportunidades para la población.

### El conocimiento del manejo de los huertos familiares: una alternativa de agroturismo

El 51 % de los entrevistados fueron mujeres y el 49 %, hombres. Del total, 45 % son amas de casa; 34 %, agricultores; 16 %, jornaleros, y 5 %, empleados. El 70 % son católicos; 18 %, adventistas, y 5 %, testigos de Jehová. El nivel escolar de los entrevistados es básico, distribuido de la siguiente manera: 30 % cursó la primaria, 25 % no completó la primaria, 19 % concluyó la secundaria y 7 % no la culminó. La estructura social familiar está integrada por familias nucleares, de una a cuatro personas por vivienda (50 %), y familias extendidas, de cinco a nueve

personas (42 %). Las características sociodemográficas están relacionadas con actividades agrícolas; los conocimientos que poseen los habitantes son compartidos entre los miembros de sus familias.

El manejo del huerto familiar implica cuatro procesos, a partir de los cuales es posible diseñar proyectos de desarrollo local.

*Origen del conocimiento.* Tiene que ver con la manera en que el conocimiento es adquirido, principalmente a través de observar y realizar tareas agrícolas, por ejemplo, la siembra, el cultivo y la cosecha. Los padres son los responsables de transmitir estas enseñanzas a los hijos. El aprendizaje comienza a los cuatro años, aproximadamente. Los niños reciben información oralmente y la llevan a la práctica; durante la adolescencia, refuerzan el conocimiento; en la adultez, han acumulado experiencia que compartirán posteriormente. El ambiente y el entorno social propician la integración de las características locales y del contexto sociocultural que favorecen el uso de la biodiversidad.

*Práctica del conocimiento.* Mediante este proceso los pobladores asimilan la información; realizar las actividades de mantenimiento consolida los conocimientos, por ejemplo, la fertilización, el deshierbe y el riego. Además, se entrelazan aspectos de la cultura con el cuidado del huerto familiar, por ejemplo, al usar objetos como símbolos de protección contra la envidia y el mal de ojo, o colocar algún artículo con el propósito de que el árbol produzca fruta. De esta manera, se conserva el patrimonio biocultural.

*Transformación del conocimiento.* Tiene que ver con la forma en que se consolida todo lo aprendido. Las personas manejan diversas técnicas agrícolas, entre ellas usar ceniza para evitar plagas y brindar nutrientes a las plantas, intercalar árboles y arbustos para que se protejan y compartan nutrientes entre sí, así como reutilizar agua para regar plantas. Estos conocimientos se complementan con información proveniente de capacitaciones, pláticas informales con amigos e intercambio de experiencias.

*Transmisión del conocimiento.* El cúmulo de prácticas, técnicas, costumbres y creencias son compartidas de generación en generación; algunos ejemplos son usar el arado con la yunta, aplicar ceniza como abono y utilizar el azadón. Este proceso es importante para mantener la armonía en la relación sociedad-ambiente que se ha desarrollado por

varias décadas en estas localidades, particularmente en el manejo de los huertos familiares.

El conocimiento local sobre estos huertos favorece la integración de componentes en el agroecosistema: vivienda, área de huerto, patio, pileta, cerco, corral para cría de animales, área de hortalizas y zona de compostaje. Colín, Hernández Cuevas y Monroy (2012) y Chablé et al. (2015) describen componentes similares en el centro y sur de México. La superficie promedio de los huertos familiares oscila entre 100 y 1200 m<sup>2</sup>; la extensión promedio en la que se pueden encontrar los diversos componentes es de 600 m<sup>2</sup>. Su manejo adecuado es fundamental para que exista diversidad de especies, que son aprovechadas para alimentación, medicina, usos espirituales y estéticos. Las plantas y animales proveen diversos productos destinados al autoconsumo; los excedentes son comercializados en las zonas urbanas, lo que repercute en la economía familiar. Los conocimientos de las personas propician las siguientes prácticas agroecológicas registradas en todos los huertos familiares estudiados: poda (62 %), deshierbe (42 %), cosecha (31 %), control de plagas (27 %), abonos naturales (22 %), riego (22 %), encalado de árboles (18 %), limpieza (16 %) y siembra de árboles (16 %).

La participación de la familia en la organización social del trabajo es fundamental para realizar las tareas: 64 % son llevadas a cabo por las madres; 60 %, por los padres; 22 %, por los hijos y 4 %, por los abuelos. De acuerdo con Araújo Santana, Navarrete Gutiérrez y Mateo Sánchez (2015), los agroecosistemas son atendidos por la familia. García Flores et al. (2016a) resaltan el factor biodiversidad para producir comida, medicina, forraje y combustible. Varios estudios destacan que las mujeres son las principales responsables del huerto familiar, debido a que ellas desempeñan un papel enfocado en las actividades del hogar en las áreas rurales.<sup>3</sup> Para Calvet-Mir et al. (2016) no se reconoce la importancia de las mujeres como encargadas del manejo del agroecosistema. Este estudio detectó que hace falta valoración social y legal.

Los huertos familiares son una práctica que se establece según los gustos e intereses de las personas, quienes manejan un conocimiento

---

<sup>3</sup> Esta información se puede encontrar en Cahuich Campos, Huicochea Gómez y Mariaca Méndez (2014), Montañez Escalante et al. (2014), Chablé et al. (2015) y García Flores et al. (2016b).

local para lograr que sea un agroecosistema productivo, multifuncional y multiestratificado. Los resultados coinciden con lo que mencionan Sicard y Altieri (2009) y Gutiérrez Cedillo et al. (2015), acerca de la complejidad de dichos agroecosistemas. El trabajo familiar conjunto mantiene en buenas condiciones los huertos, lo que a su vez propicia que se preserven costumbres, tradiciones y creencias. Autores como Cahuich Campos, Huicochea Gómez y Mariaca Méndez (2014) y García Flores et al. (2016b) afirman que esto se debe al trabajo continuo en el huerto familiar. Ello ha sido confirmado por los hallazgos de este estudio. En este sentido, las labores agrícolas pueden servir para enseñar a cultivar plantas a visitantes de la ciudad.

Las actividades de cuidado involucran aspectos de la cultura local en el cuidado de la agrobiodiversidad. Para Montañez Escalante et al. (2014) y Chablé-Pascual et al. (2015) el manejo de los huertos familiares contribuye a preservar la cosmovisión local. Esto fue corroborado por esta investigación, ya que en el mantenimiento de los huertos se interconectan creencias, tradiciones, costumbres e ideologías.

Los conocimientos acerca del uso de especies ayudan a tratar padecimientos de filiación cultural como el empacho o el aire. De acuerdo con Van der Wal, Huerta Lwanga y Torres Dosal (2011) y White-Olascoaga et al. (2013), usar plantas medicinales es importante en el medio rural. Por su parte, Salazar-Barrientos, Magana-Magana y Latournerie-Moreno (2015) mencionan que síntomas leves como mareo, vómito, diarrea, gripe y dolor de cabeza son tratados con especies vegetales; esto se corroboró con las familias estudiadas: sus dolencias son atendidas inicialmente con plantas. Estos aspectos aportan valor agregado a actividades con propósitos turísticos.

La función principal de los huertos familiares asociada con la riqueza de especies es obtener una gran diversidad de productos útiles para el autoconsumo familiar, entre los que destacan frutos (en 96 % de las familias estudiadas), hojas (47 %), condimentos (42 %), plantas medicinales (31 %), carne (23 %), huevo (20 %) y verduras (13 %). Van der Wal, Huerta Lwanga y Torres Dosal (2011) y García Flores et al. (2019) han reportado resultados similares en el sur de México.

En este estudio se encontró que las familias cubren necesidades básicas de alimentación con los huertos. Para Palacios y Barrientos (2011)

y García Flores et al. (2016c) el autoconsumo proporciona cantidad y variedad de productos; Rivas (2014) y Cano et al. (2016) sugieren que brinda seguridad alimentaria. Este estudio ha corroborado estas afirmaciones. Además, las familias comercializan los productos en los mercados locales y regionales, aumentando sus ingresos.

Los beneficios que brindan estos huertos se categorizan en valores de uso: ambiental, social, cultural, económico, recreativo y educativo. Dicha clasificación es similar a la que propone Juan (2013), aunque el autor no considera los aspectos recreativo y educativo; por su parte García Flores et al. (2016a) los agrupan en socioculturales, ambientales y económicos. En esta investigación, estos valores de uso han sido asociados con los servicios ecosistémicos, aspecto ya trabajado por Calvet-Mir, Gómez-Baggethun y Reyes-García (2012). Estos ambientes agrícolas poseen condiciones idóneas para el agroturismo con temática socioambiental.

Como señalan Colín, Hernández Cuevas y Monroy (2002), Chablé-Pascual et al. (2015) y Araújo Santana, Navarrete Gutiérrez y Mateo Sánchez (2015), manejar estos agroecosistemas implica estrategias de producción y conservación. Su funcionamiento se asemeja al de los ecosistemas naturales, aunque se sustenta en el conocimiento del entorno y el contexto local (Salazar-Barrientos, Magana-Magana y Latournerie-Moreno 2015; Araújo Santana, Navarrete Gutiérrez y Mateo Sánchez 2015; García Flores, Gutiérrez Cedillo y Araújo Santana 2019). Debido a los procesos ecológicos, agronómicos, culturales, sociales y físicos que ocurren en estos sistemas agrícolas, ellos pueden jugar un papel notable en alternativas de agroturismo (Van der Wal, Huerta Lwanga y Torres Dosal 2011; García Flores et al. 2019).

### La importancia del conocimiento campesino en la seguridad alimentaria familiar

Saber manejar el huerto familiar favorece el cultivo de una alta agrobiodiversidad; se registró 128 especies que proveen productos destinados al autoconsumo. Comprender su utilidad permite aprovechar diferentes estructuras vegetales de una misma planta. De acuerdo con Calvet-Mir et al. (2014), el conocimiento local está estrechamente relacionado con la



cosmogonía y la subsistencia de las comunidades campesinas e indígenas. Para Berkes, Colding y Folke (2000), su propósito es destacar la importancia del manejo de plantas, semillas, animales y formas de organización, y su vínculo con los ciclos naturales que orientan la siembra o la cosecha. Por ello, el conocimiento local resulta trascendental para preservar la función ambiental de la agricultura de subsistencia, como sistema de producción que promueve la diversidad y acumula saberes acerca de plantas y organismos vivos en interacción. Mantiene formas de organización social y un sistema cultural basado en la cosmovisión de las personas. Además, es dinámico debido a los ajustes permanentes y a su capacidad de adaptación a cambios sociales, económicos y ecológicos. Por esta razón, promueve estrategias de manejo de la agrobiodiversidad (Toledo et al. 2008).

El interés de las personas por tener huertos familiares principalmente se debe a la producción de alimentos (64 %), algunos consideran que embellece la vivienda (25 %), mientras que otros lo tienen como distracción (11 %). Para Colín, Hernández Cuevas y Monroy (2012), Araújo Santana, Navarrete Gutiérrez y Mateo Sánchez (2015) y Chablé-Pascual et al. (2015), la función principal es proveer productos que complementan la dieta familiar. Autores como Toledo et al. (2008) reportan que constituyen una importante fuente de alimentos, mientras que Rivas (2014) y García Flores et al. (2016b) afirman que los huertos contribuyen a la seguridad alimentaria familiar. Cabe destacar que estos agroecosistemas suministran alimentos cuando el empleo es escaso (Chablé-Pascual et al. 2015; Cano et al. 2016).

En el área de estudio, aparte de las funciones mencionadas, el huerto familiar funge como medio de educación no formal para las nuevas generaciones, a partir de la transmisión del conocimiento ecológico tradicional. Los resultados de este trabajo corroboran que las personas poseen conocimiento local para el manejo de los agroecosistemas, tal como han indicado otros investigadores (Berkes, Colding y Folke 2000; Calvet-Mir et al. 2011; Saylor, Alsharif y Torres 2017). Nuestros hallazgos se vinculan especialmente con la interacción de las personas con el medio y el contexto sociocultural. De esta manera, el conocimiento local contribuye a aprovechar la agrobiodiversidad presente en los huertos familiares (Palacios y Barrientos 2011; Gutiérrez Cedillo et al. 2015; García Flores, Gutiérrez Cedillo y Araújo Santana 2019).

## Conclusiones

Las propuestas teóricas acerca de la dicotomía campo-ciudad generan nuevas formas de análisis basadas en cualidades complejas para definir conceptos como ciudades intermedias o rururbanización, que facilitan su diferenciación; actualmente, ya no solo se requiere su descripción cuantitativa en términos de población, límites físicos o actividades económicas. Los huertos familiares aportan beneficios socioecológicos a las personas; su conservación en Colonia Juárez, El Carmen y Progreso Hidalgo se debe a que las ciudades intermedias son una forma organizada de la transición rural-urbana que sustenta relaciones de integración entre ambos contextos sociales. Como se mencionó anteriormente, identificar ciudades intermedias en México suele ser difícil, por lo cual es necesario estudiar a profundidad las actividades, funciones, bienes y servicios que ofrecen para lograr una acertada representación de la realidad.

El conocimiento campesino local se desarrolla por largo tiempo, promueve prácticas culturales, así como el uso múltiple de las especies con propósitos alimenticios, medicinales, rituales y ornamentales. En este sentido, los huertos familiares son resultado de un cúmulo de conocimientos transmitidos generacionalmente que propician seguridad alimentaria familiar. Este tipo de alternativas coadyuvan a la interacción con los centros urbanos cercanos; la articulación territorial urbano-rural podría mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes. Asimismo, la relación ciudades intermedias-localidades impulsaría iniciativas de desarrollo local con importantes beneficios en ambos territorios.

## Referencias

- Álvarez de la Torre, Guillermo. 2011. "Estructura y temporalidad urbana de las ciudades intermedias en México". *Frontera Norte* 23 (46): 91-123. <https://doi.org/10.17428/rfn.v23i46.825>
- Araújo Santana, María Raimunda, Darío Alejandro Navarrete Gutiérrez y José Justo Mateo Sánchez. 2015. "Riqueza de especies en huertos caseros de tres municipios de la región Otomí Tepehua, Hidalgo, México". En *Sistemas agroforestales. Funciones productivas, socioeconómicas y ambientales*, editado por Florencia Montagnini, Eduardo Somarriba, Enrique Murgueitio, Hugo Fassola y Beatriz Eibl, 405-422. Costa Rica: CATIE.
- Berkes, Flikret, Johan Colding y Carl Folke. 2000. "Rediscovery of Traditional Ecological Knowledge as Adaptive Management". *Ecological Applications* 10 (5): 1251-1262. <https://doi.org/10.2307/2641280>
- Cahuich-Campos, Diana, Laura Huicochea Gómez y Ramón Mariaca Méndez. 2014. "El huerto familiar, la milpa y el monte maya en las prácticas rituales y ceremoniales de las familias de X-Mejía, Hopelchén, Campeche". *Relaciones. Estudios de historia y sociedad* 25 (140): 157-184. <https://bit.ly/3gWvkf3>
- Calvet-Mir, Laura, Maria Calvet-Mir, Laura Vaqué-Nuñez y Victoria Reyes-García. 2011. "Landraces in situ Conservation: A case study in High-Mountain home gardens in Vall Fosca, Catalan Pyrenees, Iberian Peninsula". *Economic Botany* 65 (2): 146-157. <https://doi.org/10.1007/s12231-011-9156-1>
- Calvet-Mir, Laura, Teresa Garnatje Roca, Joan Vallès Xirau y Victòria Reyes-García. 2014. "Más allá de la producción de alimentos: los huertos familiares como reservorios de diversidad biocultural". *Ambienta*, 107: 40-53. <https://bit.ly/2O117dj>
- Calvet-Mir, Laura, Erik Gómez-Baggethun y Victoria Reyes-García. 2012. "Beyond food production: Ecosystem services provided by home gardens. A case study in Vall Fosca, Catalan Pyrenees, Northeastern Spain". *Ecological Economics* 74: 153-160. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.12.011>

- Calvet-Mir, Laura, Carles Riu-Bosoms, Marc González-Puente, Isabel Ruiz-Mallén, Victoria Reyes-García y José Luis Molina. 2016. "The transmission of home garden knowledge: Safeguarding biocultural diversity and enhancing social-ecological resilience". *Society and Natural Resources* 29(5): 556-571.  
<https://doi.org/10.1080/08941920.2015.1094711>
- Cano, Margarita, Beatriz De la Tejera, Alejandro Casas Fernández, Lourdes Salazar y Raúl García Barrios. 2016. "Conocimientos tradicionales y prácticas de manejo del huerto familiar en dos comunidades Tlahuicas del Estado de México, México". *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 25: 81-94. <https://bit.ly/2Zp0Z2R>
- Chablé-Pascual, Rosalva, David Jesús Palma-López, Cesar Jesús Vázquez-Navarrete, Octavio Ruiz-Rosado, Ramón Mariaca-Méndez y Jesús Manuel Ascensio-Rivera. 2015. "Estructura, diversidad y uso de las especies en huertos familiares de la Chontalpa, Tabasco, México". *Ecosistemas y Recursos Naturales* 2 (4): 23-39.  
<https://bit.ly/3fnKvxb>
- Colín, Hortensia, Andrea Hernández Cuevas y Rafael Monroy. 2012. "El manejo tradicional y agroecológico en un huerto familiar de México, como ejemplo de sostenibilidad". *Etnobiología* 10 (2): 12-28.  
<https://bit.ly/2BVR9N3>
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2017. "Valor mensual por persona de la Línea de Bienestar". Ciudad de México: CONEVAL. <https://bit.ly/3gLSbd0>
- De Grammont, Hubert. 2004. "La nueva ruralidad en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 66 (octubre): 279-300.  
<https://bit.ly/2CpPKy6>
- García Flores, José Carmen, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo y María Raimunda Araújo Santana. 2019. "Factores sociales explicativos de la riqueza vegetal en huertos familiares: análisis de una estrategia de vida". *Sociedad y Ambiente*, 19: 241-264. <https://doi.org/10.31840/sya.v0i19.1931>
- García Flores, José Carmen, Laura Calvet-Mir, Pablo Domínguez y Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo. 2018. "Buenas prácticas de desarrollo sostenible: el huerto familiar en el Altiplano Central Mexicano". En *Gestión ambiental y desarrollo sustentable: experiencias comparadas*, editado por Julián Mora Aliseda, 127-137. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

- García Flores, José Carmen, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez. 2019. “Análisis del conocimiento ecológico tradicional y factores socioculturales sobre huertos familiares en el Altiplano Central Mexicano”. *Cuadernos Geográficos* 58(3): 260-281. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.7867>
- García Flores, José Carmen, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo, Miguel Ángel Balderas Plata y María Raimunda Araújo Santana. 2016a. “Aprovechamiento de huertos familiares en el Altiplano Central Mexicano”. *Revista Mexicana de Agroecosistemas* 3 (2): 149-162. <https://bit.ly/3epn31r>
- 2016b. “Estrategia de vida en el medio rural del Altiplano Central Mexicano: el huerto familiar”. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo* 13 (4): 621-641. <https://doi.org/10.22231/asyd.v13i4.498>
- 2016c. “Sociocultural and environmental benefits from family orchards in the Central Highlands of Mexico”. *Bois et Forêts de Tropiques* 329 (3): 29-42. <https://doi.org/10.17632/sxzvv59pgg.1>
- GEM (Gobierno del Estado de México). 2015. *Información socioeconómica básica regional del Estado de México*. México D.F.: Gobierno del Estado de México. <https://bit.ly/3fshn8c>
- Gutiérrez, Jesús. 2013. *La investigación geográfica. Fundamentos, métodos e instrumentos*. Buenos Aires: Dunken.
- Gutiérrez Cedillo, Jesús Gastón, Laura White Olascoaga, José Isabel Juan Pérez y María Cristina Chávez Mejía. 2015. “Agroecosistemas de huertos familiares en el subtropical del altiplano mexicano. Una visión sistémica”. *Tropical and Subtropical Agroecosystems*, 18: 237-250. <https://bit.ly/2CpVCaD>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística). 2010. “XIII Censo Nacional de Población y Vivienda. Geografía e Informática”.
- Montañez Escalante, Patricia Irene, María del Rocío Ruenes Morales, Miriam Monserrat Ferrer Ortega y Héctor Estrada Medina. 2014. “Los huertos familiares Maya-Yucatecos: situación actual y perspectivas en México”. *Ambienta* 107: 100-109. <https://bit.ly/3foJSDE>

- Palacios, Vandree, y Juan Carlos Barrientos. 2011. "Importancia del huerto casero en la seguridad alimentaria. Caso de la comunidad indígena de Camëntsá del valle de Sibundoy, Colombia". *CienciaAgro* 2 (2): 313-318. <https://bit.ly/2OgujSv>
- Pérez C., Edelmira. 2004. "El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad". *Nómadas*, 20: 180-193. <https://bit.ly/2OmaUQ4>
- Pinzón Botero, María Victoria, e Isabel Cristina Echeverri Álvarez. 2010. "La tendencia ambiental urbana en ciudades intermedias". *Gestión y Ambiente* 13 (1): 37-52. <https://bit.ly/38Ps2an>
- Prieto, María Belén, Romina Schroeder y Nidia Formiga. 2011. "Ciudades intermedias: Dinámica y perspectivas: El caso de Bahía Blanca-Argentina". *Revista Geográfica de América Central* 2: 1-17. <https://bit.ly/3eifkLD>
- Rivas, Galileo. 2014. "Huertos familiares para la conservación de la agrobiodiversidad, la promoción de la seguridad alimentaria y la adaptación al cambio climático". *Ambientico*, 243: 4-9. <https://bit.ly/38R31f8>
- Salazar-Barrientos, Lucila de L., Miguel A. Magana-Magana y Luis Latournerie-Moreno. 2015. "Importancia económica y social de la agrobiodiversidad del traspatio en una comunidad rural de Yucatán, México". *Agricultura, Sociedad y Desarrollo* 12 (1): 1-14. <https://bit.ly/2ZmzkzB>
- Saylor, Cristina R., Kamal A. Alsharif y Hannah Torres. 2017. "The importance of traditional ecological knowledge in agroecological systems in Peru, International". *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 13: 150-161. <https://doi.org/10.1080/21513732.2017.1285814>
- Sicard, Tomás León, y Miguel Ángel Altieri. 2009. *Vertientes del pensamiento agroecológico: fundamentos y aplicaciones*. Medellín: SOCLA.
- Toledo, Víctor Manuel, Narciso Barrera-Bassols, Eduardo García-Frapolli y Pablo Alarcón-Chaires. 2008. "Uso múltiple y biodiversidad entre los Mayas Yucatecos (México)". *Interciencia* 33 (5): 345-352. <https://bit.ly/2OhT5C3>

- Van der Wal, Hans, Esperanza Huerta Lwanga y Arturo Torres Dosal. 2011. *Huertos familiares en Tabasco: Elementos para una política integral en materia de ambiente, biodiversidad, alimentación, salud, producción y economía*. Tabasco: ECOSUR.
- White-Olascoaga, Laura, José Isabel Juan-Pérez, Cristina Chávez-Mejía y Jesús Gastón Gutiérrez-Cedillo. 2013. "Flora medicinal en San Nicolás, municipio de Malinalco, Estado de México". *Polibotanica*, 35: 173-206. <https://bit.ly/2AXjIP2>

# Nueva ruralidad y gobernanza ambiental: la Mancomunidad del Chocó Andino en Pichincha, Ecuador

Ronald Torres y Manuel Peralvo

El Reporte Mundial del Agua de 2019 estimó que aproximadamente 4000 millones de personas –casi dos terceras partes de la población mundial– padecen grave escasez de este recurso durante al menos un mes al año. El informe de avance del Panel Intergubernamental Científico-Normativo sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas reportó un millón de especies de plantas y animales amenazadas, el 75 % de la superficie de la Tierra significativamente alterado, 32 millones de hectáreas de bosques tropicales perdidas entre 2010 y 2015, y advirtió sobre el acelerado deterioro de la capacidad de los ecosistemas para prestar servicios a la población mundial. Estos y otros indicadores evidencian una situación ambiental global apremiante. Ni el Estado ni el mercado han logrado, por sí solos, que las personas mantengan un uso productivo, de largo plazo, de los sistemas de recursos naturales (Ostrom 2000).

Es por ello que actualmente el quehacer científico y tecnológico se ve abocado a desarrollar con urgencia herramientas cada vez más complejas, innovadoras y eficaces para transformar la relación sociedad-naturaleza hacia esquemas que garanticen el uso sostenible de los bienes y servicios comunes. Asimismo, los paisajes rurales han adquirido una creciente importancia, pues en ellos tienen lugar los ciclos de reproducción de los bienes y servicios ecosistémicos que sirven de base para la vida en el planeta.

La reconfiguración de la ruralidad en América Latina es evidente. Ha pasado de ser exclusivamente el “sector agrícola” a reconocerse como un



“mundo rural” productivo donde se desarrollan diversas ocupaciones (Grajales Ventura y Concheiro 2009). La reformulación conceptual de la ruralidad demanda profundos esfuerzos de innovación en los modelos y paradigmas de gestión territorial que deben incorporar nuevas y más complejas relaciones sociedad-naturaleza.

En este artículo se busca aportar a la innovación de modelos de gestión del territorio que incorporen a la nueva ruralidad (NR) como contexto y exploren arreglos normativo-institucionales capaces de sostener en el tiempo los bienes y servicios comunes, así como de crear condiciones para el buen vivir de la población.

La Mancomunidad del Chocó Andino (MCA), y específicamente el proceso de formulación del Plan Especial de Uso y Ocupación del Suelo, es un caso que muestra de manera empírica la eficacia de un modelo de gestión territorial construido desde lo local hacia lo global, mediante arreglos institucionales complejos que superan las motivaciones puramente mercantilistas o estatales como dinamizadoras o rectoras de la gestión del territorio. Además, responde a procesos de gestión colectiva y de generación participativa y aplicada del conocimiento, en donde diversos actores dialogan permanentemente y actúan de manera coordinada para sostener su territorio y sus modos de vida en el largo plazo.

Cabe mencionar que estas visiones formuladas desde los actores de los territorios difieren enormemente de aquellas promovidas por los Estados y los grandes capitales, que ven en la extracción y los megaproyectos las formas más eficaces de aprovechar estas áreas. Esta divergencia de visiones provoca que los procesos de gestión colectiva de los bienes y servicios comunes sean concebidos como nuevas formas de resistencia, fenómeno que se repite en varios enclaves rurales de Ecuador y América Latina.

## Marco conceptual: nueva ruralidad y gobernanza socioambiental adaptativa

Desde principios de los noventa, el desarrollo local ha estado influenciado por una corriente sociológica que propone replantear lo que la teoría ha llamado “el sector rural”. En su perspectiva latinoamericana, la NR determina aspectos de cambio fundamental en el territorio

rural: encadenamientos urbano-rurales, empleo no agrícola, provisión de servicios ambientales, certificaciones agroambientales o “sellos verdes”, pueblos como centros de servicios, papel activo de las comunidades y organizaciones sociales y diversidad ecológica-cultural como patrimonio (Rojas 2008). La NR se entiende como una dinámica compleja, colectiva, multidisciplinaria, con un marcado desvanecimiento de la jerarquía, y profundamente anclada al cuidado y protección del territorio y la cultura.

En este contexto, la gobernanza ambiental surge como una alternativa a los esquemas institucionales convencionales de gestión territorial. Un descubrimiento clave –resultado de décadas de estudios en profundidad sobre las instituciones y el ambiente– es que las reglas que funcionan bien en un contexto fallan cuando se las aplica en otro diferente. No hay reglas óptimas que se puedan emplear en todos los bosques o en todos los ríos (Ostrom 2008). Bajo esta premisa, la gobernanza ambiental se define como la normatividad implícita o explícita que determina los procesos de articulación y coordinación de actores para alcanzar objetivos relacionados con manejar los bienes y servicios comunes de los ecosistemas, en un contexto geográfico específico.

La gobernanza ambiental adaptativa incorpora la complejidad, que es “rasgo hoy consustancial al proceso político en general y a las políticas públicas y los actores sociopolíticos muy en particular” (Ibarra Güel et al. 2002, 9). En este sentido, los desafíos de la participación implican incluir todos los puntos de vista y niveles pertinentes, y organizar un proceso mediante el cual se pueda dialogar, negociar y obtener acuerdos y decisiones (Delamaza 2011, 50). Además, este proceso de comunicación permanente facilita la incorporación de nuevos actores, intereses y conocimientos que se suscitan en el desarrollo de los complejos procesos socioambientales.

Esta perspectiva de la gobernanza socioambiental difiere de la visión normativa de la “buena gobernanza ambiental en América Latina”, presentada por el Banco Mundial en el Informe Definitivo de Gobernanza y Desarrollo, publicado en 1992. Según este documento, la solución para superar el subdesarrollo debe ser el autogobierno. El Banco Mundial propuso un recetario para lograr una supuesta “buena gobernanza” basada en tres pilares: un Estado pequeño a través de la desregulación;

incentivar el mercado a través de la privatización y la liberalización; y participación a través de la descentralización y de las ONG (World Bank 1992).

En este artículo, el término “instituciones” se refiere a las reglas que las personas usan para interactuar en una variedad estructurada e iterativa de situaciones en múltiples niveles de análisis (Ostrom 2000). La interacción sociedad-naturaleza en un espacio geográfico determinado está definida por una normatividad explícita o implícita (o por su ausencia), que responde a tradiciones, visiones, regulaciones, incentivos u otros mecanismos dinámicos que configuran la forma en la que los ecosistemas y los bienes y servicios que estos proveen, se gestionan colectivamente por los actores que tienen influencia sobre ellos. En este trabajo, este conjunto de reglas que rige la relación sociedad-naturaleza en un espacio determinado es lo que se denomina institucionalidad ambiental.

## Gobernanza adaptativa en la MCA

La MCA es una plataforma de gobernanza de escala intermedia que agrupa a seis gobiernos parroquiales rurales del noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), Ecuador (Torres P. 2015). Los gobiernos parroquiales han decidido trabajar conjuntamente para consolidar al Chocó Andino del DMQ como un territorio productivo, sostenible y biodiverso (Gobiernos Parroquiales del Noroccidente de Quito 2014).

La MCA surge como una respuesta al centralismo histórico y la inequidad territorial dentro del DMQ. La planificación y el diseño de políticas públicas metropolitanas han respondido al contexto y a las necesidades urbanas, lo que ha resultado en una marginación sistemática de los territorios y poblaciones rurales.

Por otra parte, el Estado central, en alianza con inversionistas multinacionales, mantiene concesiones de megaminería metálica en el territorio, profundizando una lógica colonial de inserción en la economía global y una visión urbano-centralista de la gestión del territorio y los recursos naturales. Sin embargo, estos fenómenos también han

jugado un rol preponderante al momento de fortalecer los procesos socioambientales orientados hacia la gestión sostenible de bienes y servicios comunes en el territorio de la MCA, como mecanismo de defensa frente a usos extractivos de la tierra.

En la MCA, cercana a la zona urbana de Quito, las características de la NR se manifiestan más claramente que en otros territorios rurales: cada vez existe mayor conectividad y, por lo tanto, acceso a la información y a la comunicación; muchos jóvenes han regresado al territorio después de su formación universitaria en la capital; hay un encadenamiento urbano-rural relativamente desarrollado y facilitado, en parte, por la cercanía al Quito urbano. Estas características crean condiciones favorables para la innovación, el progreso de negocios ecológicos y, sobre todo, el planteamiento técnico, científico y político de una visión local de gestión del territorio.

La MCA es un espacio de diálogo permanente, sostenido y estructurado por los gobiernos parroquiales que lo constituyen, donde confluyen actores locales y externos de diversa índole: públicos, privados, académicos, organizaciones de cooperación, grupos organizados, líderes comunitarios, entre otros. Después de cinco años de operación, se evidencia un aporte significativo de gobernanza de la MCA para consolidar las visiones de manejo sostenible de los bienes y servicios comunes, frente a actores de múltiples escalas y ámbitos de influencia en la zona.

La MCA ha robustecido las capacidades de negociación e incidencia locales frente a otros niveles de gobierno y organismos académicos y de cooperación; además, ha ampliado las capacidades técnicas y de generación y gestión del conocimiento a nivel local. El desarrollo de estas capacidades ha permitido construir innovadores instrumentos de política pública que apoyan la visión de conservación, restauración y gestión sostenible del territorio, y poco a poco redefinen el rol del Estado en la región.

En el ámbito distrital, se ha logrado, por ejemplo, aprobar una ordenanza metropolitana (OM 137) que reconoce los atributos naturales, culturales y de producción sostenible del territorio de la MCA. Además, 10 entidades municipales se articulan con la mancomunidad en una mesa interinstitucional bajo el mandato de coordinar, planificar y ejecutar acciones para alcanzar los objetivos de sostenibilidad ecológica, cultural y de desarrollo productivo sostenible estipulados por la ordenanza.

Tabla 13.1. Actores y roles en el proceso de elaboración del Plan Especial de la MCA

Institución	Rol en el proceso
Mancomunidad del Chocó Andino	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia política para posibilitar la elaboración del Plan Especial.</li> <li>• Facilitación de información referente al territorio y a la población.</li> <li>• Convocatoria y provisión de espacios para talleres con barrios y comunidades de la MCA.</li> <li>• Contribuciones a la propuesta técnica del Plan Especial.</li> </ul>
Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda del MDMQ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación del eje de cabeceras parroquiales.</li> <li>• Soporte para todos los ejes en cuanto al marco normativo sobre regulación de uso y ocupación del suelo.</li> </ul>
Secretaría del Ambiente del MDMQ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de actores internos y externos al MDMQ para el trabajo colaborativo en torno al Plan Especial de la MCA.</li> <li>• Coordinación del eje de trabajo referente a Patrimonio Natural, Cultural y Producción Sostenible.</li> </ul>
Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de la propuesta técnica en el eje de Patrimonio Natural, Cultural y Producción Sostenible.</li> <li>• Apoyo y supervisión de la propuesta técnica de Asentamientos Humanos Dispersos.</li> </ul>
Fundación Imaymana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de campo para articulación de actores y participación de la población.</li> <li>• Apoyo técnico en la elaboración de la propuesta técnica de Patrimonio Natural Cultural y Asentamientos Humanos Dispersos.</li> </ul>
Observatorio para la Producción de Territorio del Ecuador de la Universidad Central del Ecuador (UCE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de la propuesta técnica para el eje Red de Asentamientos Humanos en la MCA.</li> </ul>
Instituto Metropolitano de Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación de información sobre patrimonio cultural material: arqueología e inmuebles patrimoniales.</li> </ul>
Agencia Extremeña de Cooperación Internacional al Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo técnico con especialistas en urbanismo y ordenamiento territorial para definir metodología y contenidos para un Plan Especial Rural.</li> </ul>
Bosque Modelo Chocó Andino y Universidad Politécnica de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportes técnicos con pasantes profesionales en la preparación de información para entrevistas, cartografía base de las comunidades y facilitación de talleres.</li> <li>• Aportes puntuales en sistematización de información.</li> </ul>
Museo de Sitio de Tulipe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación de información y espacios para tratar asuntos relacionados con la cultura local y el patrimonio histórico.</li> </ul>
Concejo Metropolitano de Quito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportes de varios concejales de Quito en cuanto a base legal y procedimientos administrativos en la elaboración del Plan Especial.</li> </ul>
Facultad de Trabajo Social de la UCE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo en la facilitación de talleres con pasantes profesionales.</li> </ul>

Fuente: GEM (2015).

El valioso patrimonio natural, arqueológico y cultural de la MCA y el compromiso de los actores por la sostenibilidad han sido reconocidos con las declaratorias de Bosque Modelo Chocó Andino (2016) y Reserva de Biósfera del Chocó Andino de Pichincha (2018). Dentro del territorio de la MCA se encuentran cuatro Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS)<sup>1</sup> y el Corredor Ecológico del Oso Andino (CEOA).<sup>2</sup> Estos espacios especializados de articulación fortalecen la comunicación, la acción colectiva y la integración de diversos actores a la conservación y gestión sostenible de los bienes y servicios comunes en las zonas con mayor remanencia de bosques en el Chocó Andino.

Otro ejemplo de articulación efectiva de actores para generar instrumentos de política pública adaptados a la NR es el Plan Especial de Uso y Ocupación del Suelo de la MCA. Es una herramienta que propone una normatividad detallada sobre la gestión del suelo y ofrece un compendio de programas y proyectos orientados a cumplir diversos objetivos de gestión sostenible del territorio planteados localmente y recogidos por instrumentos normativos anteriores tales como la OM 137, mencionada anteriormente. Este instrumento y el alcance logrado fueron posibles gracias al trabajo coordinado y colaborativo de los gobiernos locales, el equipo técnico de la MCA, representantes de 65 barrios y comunidades, tres instituciones de cooperación, varias instituciones académicas, la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, la Secretaría Metropolitana de Ambiente, el Instituto Metropolitano de Patrimonio, la Administración Zonal La Delicia, entre otros.

La elaboración de este instrumento para la gestión sostenible de un espacio rural complejo se sustenta en principios tales como la

---

<sup>1</sup> Cada ACUS incluye una zona núcleo de protección estricta, una de recuperación y una de uso sustentable. El área permitirá adoptar prácticas de conservación, uso y manejo sustentable de ecosistemas y recursos naturales, de desarrollo agroforestal sostenible, que aportarán a mantener la viabilidad ecológica, así como a la provisión de bienes y servicios ambientales para las comunidades involucradas. En algunos casos, protegerá muestras significativas del patrimonio cultural (Secretaría de Ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2011).

<sup>2</sup> El Corredor Ecológico del Oso Andino, en el noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito, es un mecanismo para conservar y proteger el hábitat de esta especie de fauna emblemática –considerada vulnerable por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)– y de otras especies de fauna y flora asociadas al bosque andino. También tiene el objetivo de promover un modelo de desarrollo armónico con el entorno, que haga viable el manejo sustentable de los recursos naturales para generar oportunidades de un buen vivir a las poblaciones locales.

construcción participativa, el enfoque de paisaje, la actuación multiescalar e intergeneracional, la comunicación asertiva, así como la generación y gestión participativa y aplicada del conocimiento.

En general, la creación de estas plataformas e instrumentos normativos evidencia que la institucionalidad ambiental del Chocó Andino se ha movilizado hacia objetivos de conservación, restauración y gestión sostenible de los bienes y servicios comunes de los ecosistemas locales. Asimismo, se fortalecen las condiciones para el surgimiento y desarrollo de emprendimientos, iniciativas y proyectos vinculados a la conservación natural y al manejo sostenible de la Tierra.

## **El Plan Especial de la MCA: nueva ruralidad y gobernanza para la gestión del territorio**

La elaboración del Plan Especial de Uso y Ocupación del Suelo de la MCA tuvo que enfrentar dos desafíos fundamentales: escasez de información sobre los usos actuales del suelo y tenencia de la tierra, y limitada experiencia de la autoridad metropolitana en la gestión de territorios rurales.

Más del 50 % de la tierra de la MCA no consta en el catastro. En las 59 comunidades dispersas en el territorio y las seis cabeceras parroquiales, más del 80 % de predios no están regularizados. A estas dificultades se sumaron los costos de generar información y la falta de experiencia por parte de la autoridad metropolitana en planificación territorial rural y en gestión del patrimonio natural y producción agropecuaria. Todo esto ofrecía un panorama desalentador para las agencias de planificación urbana convencional, a tal punto que la entidad responsable quiso excusarse de elaborar el Plan, aduciendo que antes se debería desarrollar un proceso de recopilación y análisis de información.

Afortunadamente, la MCA tenía en marcha procesos de articulación de actores que lograron colaborar desde un diálogo horizontal, multidisciplinario y participativo. Se requirió de más de un año para estructurar los diversos enfoques y lenguajes bajo un esquema de trabajo unificado. Este proceso de articulación multidisciplinaria permitió tratar los distintos atributos del territorio desde diversas perspectivas, lo que fue fundamental para lograr una propuesta integral y con

un sustento técnico sólido, que justificara adoptar normativas y planes para la gestión sostenible del suelo. Además, es preciso mencionar que la formulación del Plan Especial de la MCA dotó de herramientas conceptuales y metodológicas a las agencias municipales, para enfrentar otros procesos de planificación territorial en zonas rurales.

Este ejemplo de acción colectiva frente al diseño de política pública para la gestión sostenible de bienes y servicios comunes permitió migrar desde la planificación urbana convencional hacia la planificación rural compleja, donde se toma en cuenta la coexistencia de redes de asentamientos humanos dispersos, bosques, zonas en producción agropecuaria, sistemas hidrogeográficos y una extensa red de vestigios arqueológicos, gestionados por diversidad de actores e intereses. La Red de Asentamientos Humanos de la MCA consta de 59 comunidades y seis cabeceras parroquiales. Estas últimas, junto con otras cuatro comunidades, constituyen nodos de acceso a bienes y servicios.

Se evidencia la necesidad de mejorar el acceso a varios servicios y, sobre todo, de mejorar la conectividad interna de la MCA para que pueda operar efectivamente como una red. La dispersión de los centros poblados impide dotar de servicios a cada uno de ellos. En cuanto a la gestión de bosques, se identificaron necesidades de restauración para la conectividad y de fortalecimiento de investigación y modos de vida asociados a los bosques en zonas en proceso de conversión. Se realizaron ejercicios de mapeo participativo con imágenes de alta resolución para localizar geográficamente casi 60 captaciones de agua para consumo humano y se delimitaron áreas de protección para recarga hídrica. Adicionalmente, se ubicaron puntos de descarga de aguas residuales y contaminantes vinculados a criaderos de animales y sitios para faenar en la zona industrial de Calacalí y de las seis cabeceras parroquiales. Se mapearon 528 vestigios arqueológicos y se evidenció la necesidad del empoderamiento local para la gestión y protección del patrimonio histórico.

Estos hallazgos constituyen desafíos de gestión del territorio. Tras ellos subyacen complejos análisis de dinámicas locales como identificación de escuelas, colegios, unidades de salud y desplazamientos necesarios desde cada comunidad para acceder a ellos; generación participativa de polígonos de cada uno de los 65 centros poblados y localización de su equipamiento; diálogos en profundidad sobre caza, pesca y deforestación;



análisis de actividades productivas y asociatividad; caracterización de acceso a servicios básicos –agua potable, energía eléctrica, recolección de residuos sólidos y saneamiento–, entre otros. La diversidad de variables de análisis evidencia cuán compleja es la generación participativa de información. La amplitud del análisis motivó las decisiones para adoptar normativas y propuestas de planificación en el Plan Especial de la MCA.

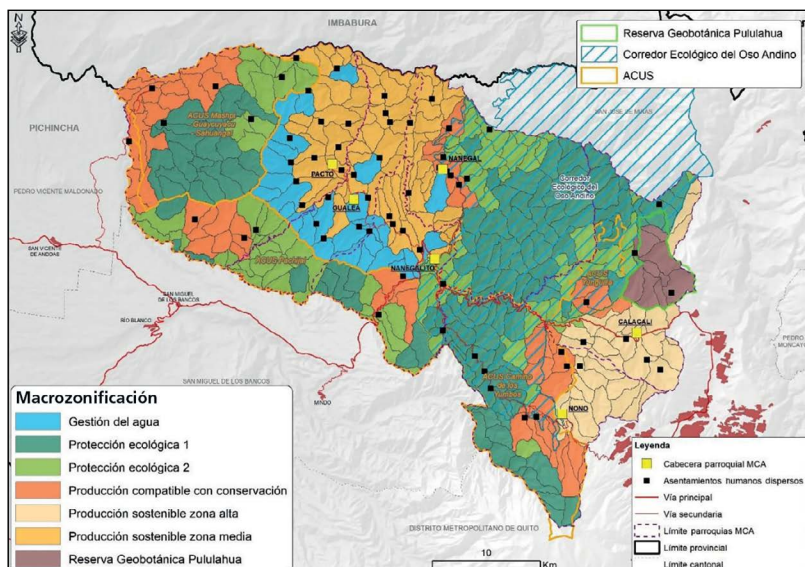
La generación de conocimiento para el Plan implicó un diálogo en torno a la gestión colectiva de bienes, servicios y desafíos comunes, en el que participaron múltiples actores asociados a diversas escalas. El proceso metodológico demostró empíricamente que mediante arreglos colaborativos adecuados se puede fomentar la normatividad y la institucionalidad, en un marco multiescalar de generación y gestión del conocimiento participativo y consensuado.

En un ámbito más amplio, este arreglo de trabajo colaborativo permitió innovar la política pública para la gestión del suelo en el Quito rural. Además, aportó a superar obstáculos como la escasez de conocimientos, experiencia y limitaciones financieras. Estos factores pueden ser cuellos de botella infranqueables en la planificación territorial convencional, donde el conocimiento, las normas e intervenciones se generan y validan desde el centralismo de la autoridad urbana.

En cuanto a la metodología, la elaboración del Plan Especial de la MCA requirió dos condiciones: 1. que la propuesta de estructura general del Plan Especial fuera diseñada desde una perspectiva técnica local, lo que aseguró que el instrumento abordara unidades de análisis adecuadas para un tratamiento integral de las relaciones y necesidades en la interfaz sociedad-naturaleza; 2. que los actores participantes estuvieran motivados a conservar y poner en valor los atributos naturales y culturales del territorio. Esta última condición ya existe en el área gracias a los varios años de trabajo previo en generación y gestión del conocimiento y comunicación y acción socioambiental.

Estas condiciones sociales, políticas y técnicas de base, en conjunto con las biogeográficas, resultaron fundamentales para que este proceso fuera posible en su momento y en su ámbito territorial. Es importante tener en cuenta tal punto de partida, sobre todo cuando se requiere extrapolar esta experiencia a otros espacios y a otros arreglos institucionales para la gestión del territorio.

Figura 13.1. Macrozonificación de la MCA



La elaboración del Plan Especial arroja como resultado algunos objetivos y escenarios territoriales que configuran los rasgos de la NR, reflejados en los distintos usos del suelo. Esta compilación de escenarios territoriales busca ser una herramienta de gestión y toma de decisión que permita visualizar integralmente las distintas zonas y necesidades de gestión del territorio, relacionarlas entre sí y entender su funcionalidad de manera más orgánica.

En la figura 13.1 se agrupa las microcuencas de la MCA en siete clases. Cada una de ellas representa la prevalencia de ciertos tipos de objetivos de gestión del territorio.

El Plan Especial para la MCA es parte de un proceso sostenido de generación de información para gestionar el patrimonio natural en el territorio. Este sirvió de base para crear herramientas gráficas de la zona que facilitaron la recopilación de datos con la participación de líderes locales, convocados y reunidos por los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales en sus sedes.

Se realizó seis talleres, uno en cada cabecera parroquial, con 65 representantes de comunidades y con el apoyo de estudiantes universitarios.

Tabla 13.2. Descripción de los grupos definidos en la macrozonificación de la MCA y objetivos de gestión del territorio prevalentes por clase

Grupo	Descripción	Objetivos de gestión
Protección ecológica 1	Alta remanencia de bosque, pendiente pronunciada y poca accesibilidad. Contiene las microcuencas de protección de hábitat críticos.	1. Preservar hábitats críticos para mantener la biodiversidad a largo plazo.
Protección ecológica 2	Microcuencas dentro de las ACUS y CEOA que conectan áreas de protección ecológica 1. Contiene tanto zonas de alta remanencia de bosques como algunos mosaicos agropecuarios con deforestación reciente. Abarca las microcuencas prioritizadas para recuperar la conectividad de bosques.	2. Mantener y recuperar la conectividad de ecosistemas a escala fina y a lo largo del gradiente ambiental en la MCA.
Producción compatible con conservación	Microcuencas dentro de las ACUS y CEOA correspondientes a mosaicos predominantemente agropecuarios con accesibilidad y pendientes moderadas.	3. Diversificar sistemas productivos existentes a alternativas basadas en protección/ restauración de patrimonio natural. 4. Ampliar la presencia del árbol en el paisaje para diversificar y fortalecer la producción campesina, y proteger la integridad de los bosques de la MCA.
Producción sostenible zona media	Mosaicos agropecuarios en el nororiente de Pacto, centro y norte de Guala y Nanegalito y noroccidente de Nanegal. Áreas con pendiente baja, accesibilidad y remanencia de bosque promedio y alta deforestación reciente.	5. Promover sistemas de producción sostenibles, diversos y tecnificados para mejorar la productividad y la soberanía alimentaria. 6. Ampliar la presencia del árbol en el paisaje para diversificar y fortalecer la producción del campesino, y proteger la integridad de los bosques de la MCA. 7. Elaborar y ejecutar un plan de gestión turística adaptado al contexto local, sustentado en la valoración del patrimonio natural, arqueológico y cultural. En el plan se considerará a la organización social y solidaria un factor clave para generar oportunidades de emprendimiento y democratización de la economía turística.
Producción sostenible zona alta	Mosaicos agropecuarios en la parte oriental de Nono y Calacalí. Pendiente y accesibilidad promedios. Poco bosque remanente, baja deforestación reciente.	
Gestión del agua	Se construye a partir de las microcuencas prioritizadas para mantener y recuperar servicios de provisión y regulación hídrica. Se priorizaron las microcuencas en Pacto, Guala, Nanegalito y Nanegal que proveen agua al área con mayor número de asentamientos humanos de la MCA.	8. Mantener/recuperar áreas de importancia para proveer servicios ecosistémicos hídricos, especialmente provisión de agua para consumo humano.
Reserva Geobotánica Pululahua	Microcuencas con la mayor parte de su área dentro de la RBBP.	9. Establecidos en Acuerdo Ministerial 029 (Plan de Manejo Pululahua).

Se necesitó al menos dos horas de diálogo individualizado con cada representante comunitario. Este arreglo para recopilar información fue clave para entender con mayor profundidad la red de asentamientos humanos. Se logró, por ejemplo, establecer polígonos para cada una de las comunidades, otorgándoles un uso residencial rural. Así se aportó a incorporar la complejidad de la ruralidad en los instrumentos de gestión pública. Antes del Plan Especial, el uso del suelo se dividía en producción sostenible y protección ecológica, lo que bloqueaba la regularización de la propiedad de lotes y viviendas, así como la inversión pública para servicios como vialidad, pues no había un respaldo de la existencia de las comunidades en los instrumentos de gestión pública.

## Conclusiones

La situación ecológica global actual requiere que los espacios rurales se transformen en zonas prioritarias para innovar y gestionar conocimiento. El objetivo es crear una nueva institucionalidad ambiental capaz de aportar sostenibilidad a la interfaz sociedad-naturaleza. En estos espacios tienen lugar los procesos cíclicos de producción y reproducción de bienes y servicios básicos para la vida humana y no humana en el planeta.

A partir de las necesidades de sostenibilidad en los territorios rurales se deberían modelar los encadenamientos urbano-rurales y los patrones de consumo y gestión de residuos en los espacios urbanos. Se recomienda migrar de una lógica de ciudades sostenibles a una de territorios sostenibles, donde las urbes y las zonas rurales tengan roles diferenciados y complementarios y sus relaciones favorezcan la sostenibilidad de los bienes y servicios comunes del campo y la ciudad.

La gestión sostenible de bienes y servicios comunes en el contexto de la NR requiere procesos de gobernanza adaptativa multiescalar que se definen de acuerdo con las condiciones ecológicas e institucionales de cada territorio. Esto implica superar la dicotomía Estado-mercado para definir la normatividad ambiental, y dar preponderancia al protagonismo local, la confianza, el diálogo y la comunicación permanente como mecanismos eficaces para dinamizar la institucionalidad. Ello permite incorporar objetivos e intereses diversos en la normatividad ambiental.

La gobernanza adaptativa en las NR debe entenderse también como un conjunto de procesos horizontales, complejos en cuanto a actores, intereses, disciplinas y escalas, y profundamente creativos.

En el estudio de caso, se observa que la generación aplicada y participativa del conocimiento cocrea la gobernanza local, al definir necesidades, planes de acción y roles que permiten crear arreglos de trabajo y otorgar responsabilidades claras a los actores articulados o que pudieran articularse. Además, la generación participativa del conocimiento permite llegar a consensos normativos de base amplia y a reducir significativamente los costos de modificación de la institucionalidad ambiental en un territorio específico.

En el Chocó Andino de Pichincha, se constata que, para sostener los procesos de gobernanza ambiental en el tiempo, son necesarias algunas condiciones:

1. *Trabajo intergeneracional.* Es preciso involucrar a distintos grupos, especialmente niños y jóvenes, para garantizar un relevo generacional con las capacidades y conocimientos para sostener la compleja dinámica de cocreación de la institucionalidad ambiental y los procesos de gestión colectiva de los bienes y servicios comunes de los ecosistemas.
2. *Reducción de la jerarquía.* La fuerte jerarquía que suelen ejercer los actores estatales sobre la gobernanza local tiende a ocasionar que los procesos se vuelvan dependientes de la permanencia de actores políticos siempre cambiantes; esto puede implicar fuertes rupturas en la gestión local del territorio. Por ello, los actores locales deben estar profundamente implicados y ser protagonistas en la interacción sociedad-naturaleza, superando su papel tradicional de beneficiarios u objetos de regulación.
3. *Contar con capacidades técnicas locales.* Esta es la manera de contar con protagonismo local que se visibilice en los instrumentos normativos y en la institucionalidad en general. Deben existir capacidades técnicas que permitan posicionar y definir a detalle las visiones locales en los marcos administrativos de múltiples niveles de gobierno. Se debe manejar un lenguaje adaptado a los esquemas de planificación y normatividad de diversos actores, por ejemplo, del Estado, de la cooperación nacional e internacional, entre otros.

4. *Adecuada comunicación interna y externa*. Difundir mensajes claves con un amplio alcance consolida una vocación territorial en el imaginario de actores internos y externos, que incentiva unificar progresivamente las visiones de conservación y gestión sostenible del patrimonio natural y cultural en el territorio. El manejo adecuado de la comunicación puede tener importantes implicaciones sobre el rol del Estado y las oportunidades de mercado en el territorio, y, por ende, aportar a modificar positivamente las decisiones de manejo de la tierra de los actores locales.
5. *Balance entre necesidades sociales y ambientales*. Se debe procurar vincular las decisiones ambientales con el bienestar de la población, así se prevendrán posibles posiciones de rechazo de los actores locales hacia la gestión sostenible de los territorios. Se debe procurar visibilizar, atender y buscar sinergias entre las necesidades de bienestar de la población local y la gestión sostenible de los territorios, para evitar posibles bloqueos y potenciar la gobernanza ambiental de base amplia que se sostenga en el tiempo.

## Referencias

- Delamaza, Gonzalo. 2011. "Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades". *Polis* 10 (30): 45-75. <https://bit.ly/32wYnSa>
- Gobiernos Parroquiales del Noroccidente de Quito. 2014. "Convenio de creación de la Mancomunidad de la Biorregión del Chocó Andino del Noroccidente de Quito".
- Grajales Ventura, Sergio, y Luciano Concheiro Bórquez. 2009. "Nueva ruralidad y desarrollo territorial: una perspectiva desde los sujetos sociales". *Veredas* 10 (18): 145-167. <https://bit.ly/30l2FcC>
- Ibarra Güel, Pedro, Ricard Gomà Carmona, Robert González García y Salvador Martí i Puig. 2002. "Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical. Algunas cuestiones introductorias". En *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, coordinado por Pedro Ibarra, Salvador Martí y Ricard Gomà, 9-22. Barcelona: Icaria Editorial.

- Ostrom, Elinor. 2000. *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: UNAM / CRIM / FCE.
- 2008. “Institutions and the Environment in the Economic Analysis of Institutions”. *Economic Affairs* 28 (3) 24-31.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2008.00840.x>
- Rojas, José Jesús. 2008. “La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina”. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 96 (abril). <https://bit.ly/3jeeDnV>
- Secretaría de Ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano Quito. 2019. “Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS)”, acceso en marzo de 2019. <https://bit.ly/3hbwn1b>
- Torres P., Ronald. 2015. “Plan de Gestión Territorial Sustentable. Mancomunidad de la biorregión del Chocó Andino”. Quito: EcoAndes / CONDESAN.
- World Bank. 1992. *Governance and development*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.

# Resistência e identificação dos assentados rurais na Mata Norte Pernambucana, Brasil

Ana Regina Serafim

A questão agrária brasileira vem trazendo novas questões a serem debatidas de acordo com a presença de um governo neoliberal que visa o aumento do capital através da ampliação do agronegócio. Dessa forma, torna-se importante retratar que, apesar dos conflitos que ocorrem no campo, existem camponeses em pequenas e médias cidades que resistem e que, por meio da luta, permanecem no campo.

Os assentamentos possuem atividades para a chamada “nova ruralidade”, a partir das dinâmicas e da ligação com as cidades pequenas, médias e a metrópole circunvizinha. Essa nova ruralidade significa que o espaço rural não deve ter apenas a característica de produção agrícola, e sim a inserção de novas atividades. Os assentamentos de reforma agrária aqui analisados vinculam-se aos espaços urbanos. Para Veiga (2007), as cidades necessitam da proximidade das áreas rurais, assim como as áreas rurais precisam das oportunidades e produtividades encadeadas pelas cidades.

Esse artigo visa mostrar a produção do espaço dos assentamentos dentro do projeto de reforma agrária e a sua dinâmica produtiva, que não se limita à desapropriação de latifúndios e distribuição de lotes de terra entre famílias assentadas, mas compreende uma política ampla de reestruturação fundiária, de apoio à produção e distribuição, de modo que promova o bem-estar das famílias, o desenvolvimento local e a dinâmica produtiva com outros municípios.

No Brasil, os assentamentos rurais são a principal manifestação das políticas de reforma agrária. Os usos dos espaços no assentamento são



coletivos, onde aparecem às relações do cotidiano, a sociabilidade, os interesses, sendo preciso cuidado e diálogo para resolver qualquer situação de conflito existente. Os assentados possuem parceiros que atuam como mediadores dos conflitos agrários, como por exemplo: Amigos Sem Fronteira, Centro Josué de Castro, Trapeiros do Emaús, Mulheres contra o desemprego e a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), uma política de reforma agrária para ser sustentável e comprometida com a qualidade de vida das famílias assentadas deve permitir o acesso à terra com infraestrutura adequada, crédito rural e assistência técnica. Se for realizada uma reforma agrária eficiente, através de assentamentos rurais, dando as condições para o assentado produzir de forma viável, é possível conseguir resultados econômicos e sociais extremamente positivos, dando possibilidade de inclusão social, cidadania e melhoria de vida para famílias que estavam excluídas do mercado de trabalho e do acesso à terra.

Foi traçado um panorama dos assentamentos Nova Canaã e Chico Mendes II, localizados no município de Tracunhaém, Estado de Pernambuco, Mesorregião da Mata Pernambucana, Microrregião da Mata Setentrional Pernambucana, Zona da Mata Norte Pernambucana, retratando, principalmente, como as pessoas assentadas identificam-se com o lugar.

Os camponeses ocuparam o território do Engenho Prado (atuais assentamentos de Nova Canaã e Chico Mendes II), em 1997, e conquistaram a posse em 2005. Foram aproximadamente 300 famílias de camponeses que ocuparam as terras pertencentes à Usina Santa Teresa. A intenção no início era desapropriar cerca de 2 600 hectares para fins de reforma agrária. Esses camponeses viviam no campo e trabalhavam nas usinas de cana-de-açúcar ou produziam em pequenas propriedades arrendadas.

Os assentados, a partir do momento em que ocuparam as terras, em 09 de fevereiro de 1997, armaram seus barracos e começaram a cultivar uma diversidade de alimentos, porém ocorreram vários despejos. O primeiro, em 06 de março de 1997, após ordem judicial. Os 450 adultos e 210 crianças existentes permaneceram acampadas na estrada, plantando seus produtos e evitando que houvesse a produção de cana (SILVA JÚNIOR, 2017).

Após o primeiro despejo e a resistência, os camponeses conseguiram, apesar dos constantes conflitos com os latifundiários e policiais, permanecer nas terras, porém, em 2003, foram novamente expulsos, pois foi dado a reintegração da terra para o grupo João Santos, donos das terras e da Usina Santa Teresa. Esses despejos foram muito violentos e os acampados perderam todos os seus pertences, além da destruição da produção agrícola.

Os camponeses ficaram acampados na beira da PE-041 e depois de muita luta e resistência conseguiram a posse das terras, nos anos de 2003 e 2005. Nos assentamentos, a distribuição de terras e o crédito para a construção de casas e aquisição de materiais para começar a produção ocorreu de forma não planejada e sem acompanhamento do ponto de vista técnico e qualitativo.

Esses assentamentos produziam mercadoria e abasteciam sozinhos seis municípios vizinhos antes dos despejos de 2003, confirmando uma alta dinâmica produtiva e da ligação dos assentamentos com as cidades pequenas e médias próximas. Os assentados possuem o desejo de produzir e comercializar os seus produtos, viver em um espaço coletivo digno para o desenvolvimento familiar e estabelecer ligações afetivas e de vivência cotidiana.

É a partir da ampliação do número de assentamentos e da valorização da agricultura familiar que se pode construir uma sociedade mais justa e igualitária, porém é necessário que se tenha condições básicas para uma boa qualidade de vida. É importante que os assentados identifiquem-se com o lugar, vivam o seu cotidiano e não apenas morem no lugar.

Como método científico, foi utilizado o materialismo histórico-dialético difundido por Marx para entender a realidade, o princípio do conflito e as contradições que norteiam a temática analisada. A partir deste método observa-se que as relações sociais são inteiramente interligadas às forças produtivas. O sujeito modifica seu modo de produção, a maneira de ganhar a vida e todas as relações sociais com as novas forças produtivas, assim como pode ser observado a partir das novas ruralidades e das dinâmicas de ligação com o espaço urbano.

Também foram realizadas pesquisa bibliográfica, visitas a órgãos públicos e assentamentos e entrevistas. As entrevistas referenciadas neste artigo foram realizadas nos anos de 2004, 2005, 2006, 2014 e nos meses de março e abril de 2019.

## Território: luta pela apropriação e uso do espaço nos assentamentos

Alguns grupos sociais apropriam-se do espaço, apoderando-se do espaço de outros sujeitos. Esse exercício de poder constitui-se pela delimitação de territórios. O espaço e a paisagem dos assentamentos analisados tiveram alteração em sua dinâmica produtiva causada pela necessidade de se estabelecer novas relações necessárias ao desenvolvimento rural. Segundo Azevedo (2017, p. 9), estas transformações estão relacionadas com:

[...] a manifestação da nova ruralidade – se fez sob o ‘comando da terra’ e em coerência com o peso histórico que a concentração fundiária desempenhou na conformação das configurações territoriais das regiões interioranas (Wanderley; Favareto, 2013, p. 447). A ‘nova ruralidade’ foi gestada e consolidada graças à transição democrática, que propiciou uma agenda de reformas formulada por movimentos populares, ONGs e associações de classe, instituições acadêmicas e de pesquisa em torno do direito à cidade e ao reconhecimento da população rural e de suas demandas (ROLNIK, 2009).

Foi necessário realizar uma conceituação de espaço e paisagem e entendê-los na questão agrária. Segundo Santos (1999), paisagem e espaço não são sinônimos. “O espaço resulta do casamento da sociedade com a paisagem por isso paisagem e espaço são um par dialético. Complementam-se e se opõem” (SANTOS, 1996, p. 72). A paisagem é o aspecto visível do espaço, é a sua expressão formal, aparente. Assim, ela é histórica, social e concreta. O espaço é conteúdo, são as relações sociais em movimento e um sistema de valores em contínua transformação.

Santos (1999, p. 83) destaca ainda que “a paisagem é o conjunto de formas que, num determinado momento, exprime as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre o homem e a natureza”.

Assim, a paisagem existe como forma (uma casa vazia, um terreno baldio). São os movimentos da sociedade que animam as formas espaciais, atribuindo novas funções a essas formas, transformando e organizando o espaço. “A forma já utilizada é coisa diferente, pois seu conteúdo é social. Ela se torna espaço, porque forma – conteúdo” (SANTOS, 1999, p. 88).

Na análise do espaço, Santos (1996, p. 73) afirma ainda que este é “o resultado de soma e de síntese, sempre refeita, da paisagem com a sociedade através da espacialidade”. Acrescentando que a espacialização é um momento da inserção territorial dos processos sociais, ou das relações sociais geografizadas, o momento da incidência da sociedade sobre um determinado arranjo espacial.

Na inserção territorial dos processos sociais, com a análise da paisagem como expressão do cotidiano, pode-se analisar as transformações causadas na paisagem rural pela apropriação do território.

O território constitui um espaço que, como um campo de ações e um campo de forças, é demarcado pelas criações e pelas vivências/experiências humanas num dado momento da história e, notadamente, como um espaço apropriado, usado pelos agentes e atores socioterritoriais para alcançarem determinados fins (BAILLY; BEGUIN, 1982, apud CASTILHO, 2009, p. 10).

O território, assim como o lugar, constitui um elemento de aproximação da vida cotidiana. Por isso sentiu-se a necessidade de trabalhar com outra categoria que é a de assentamento.

De acordo com a conceituação do Incra, assentamento rural:

é um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si, instaladas onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário. Cada uma dessas unidades, chamadas de parcelas, lotes ou glebas, é entregue pelo Incra a uma família sem condições econômicas para adquirir e manter um imóvel rural por outras vias. A quantidade de glebas num assentamento depende da capacidade da terra de comportar e sustentar as famílias assentadas. O tamanho e a localização de cada lote são determinados pela geografia do terreno e pelas condições produtivas que o local oferece.

No rural, o assentamento é uma representação da espacialidade de sua população na vivência cotidiana. É no lugar, no espaço do vivido que o cotidiano efetiva-se. E um desses lugares na dimensão do campo serão os assentamentos, no nível das relações imediatas, interpessoais, cotidianas do usuário.

Essa cotidianidade dos assentamentos ocorre a partir das suas casas, pessoas, caminhos de circulação, infraestrutura. Cada um deles apresentará diferentes imagens em diversos momentos históricos, fazendo parte do seu processo de transformação. Estudando o espaço dos assentamentos, é possível entender sua história, sua ocupação e o espaço vivido pelas práticas do cotidiano.

Os assentamentos relacionam-se com as cidades pequenas, médias e com os municípios localizados na Região Metropolitana do Recife através do fornecimento de alimentos. Para atingir esse objetivo, foi necessário que o Estado investisse na ampliação da dinâmica produtiva voltada para a ampliação da infraestrutura e garantindo a circulação dos produtos.

A apropriação territorial do assentamento será repleta de significados para os sujeitos que a vivem e a sentem. Conseguir a posse da terra deve ser considerado um diferencial na vida diária dos assentados e também pela afetividade, identidade, como ponto de encontro da vida cotidiana dos camponeses. O processo de resistência e o fortalecimento dos movimentos sociais também tornam-se essenciais. Serão analisadas neste artigo a relação e a construção da identidade das pessoas assentadas com o espaço.

## Resistência e identificação: o caso dos movimentos sociais

Nos últimos anos, os movimentos sociais estão cada vez mais complexos e ativos. No Estado de Pernambuco, isso não é diferente, há lutas e movimentos organizados para debater e discutir as questões agrárias.

A resistência está presente desde as primeiras lutas por terra e o debate sobre a distribuição das terras vem fazendo parte do discurso da população, possibilitando a discussão acerca da necessidade de um espaço agrário melhor e mais humano.

Todo lugar tem suas formas de resistência. As pessoas, os governos, são os contramovimentos, as contrarracionalidades no cotidiano, segundo Lefebvre (1979, 2006), e as resistências às forças hegemônicas, de acordo com Milton Santos (1985, 1999).

A população enquanto sociedade civil, participante dos movimentos sociais, não discute apenas as questões técnicas de um programa e

projeto, mas também o seu caráter ideológico em que prevalecem discussões superficiais, sem aprofundamento. Os vários segmentos sociais e econômicos, com interesses diferenciados, interagem na zona da mata pernambucana. Apesar da existência de conflitos, há uma relação que contribui para a reprodução desse espaço.

O processo de transformação do campo repercute na forma de reprodução da propriedade privada da terra, com o espaço revelando cada vez mais a contradição entre valor de troca e valor de uso, gerando conflitos entre os diversos segmentos sociais e econômicos envolvidos nessa dinâmica.

Nos últimos anos, a interpretação das práticas de apropriação social do espaço rural tem despertado novas linhas de abordagens ao planejamento. A categoria *lugar* vai aparecer, nessa discussão, como uma forma de a população, por se sentir pertencente ao campo, busca melhores condições e qualidade de vida. Nessa análise, é entendido que os diversos segmentos sociais e econômicos apropriam-se, vivem e usam o espaço. Assim, o lugar passa a ser entendido como território, como um objeto de conquista. Segundo Castilho (2009, p. 7), “não é mais o território por si que se torna alvo de disputas de poderes; mas também o uso do território, como meio de conquista do acesso a serviços e oportunidades concretas de inclusão social”.

A concentração fundiária da terra, causando a má distribuição das terras, traz à tona a questão da cidadania em que se insere a problemática espacial, pois a ocupação do espaço desigual amplia a degradação ambiental e a deterioração da qualidade de vida da população. Com isso, nem sempre o acúmulo de riquezas no campo traz melhorias para a população, pois os camponeses, em sua maioria, não possuem acesso aos diversos usos e funções do campo, o que contribui para a desigualdade social.

Essa concentração fundiária pode ser observada de acordo com os dados retirados de Reis (2016, p. 8) sobre a região da zona da mata pernambucana:

[...] possui 560 grandes propriedades (1,88 % do total), que concentram 248 mil hectares (40,05 % de todas as terras), das quais a metade (292 grandes propriedades) são improdutivas e concentram mais de 127 mil hectares. A área ocupada pelas grandes propriedades é próxima àquela verificada na Região Nordeste (39 % de todas as terras) e inferior à brasileira

(56 %). A análise fundiária baseada no tamanho da propriedade, em hectares, também indica que a região estudada tem um percentual menor de área ocupada por imóveis com mais de 1000 ha, 12,17 %, frente a 19,8 %, em Pernambuco, 30,1 %, no Nordeste e 45 %, no país. Porém isso não significa que a região estudada tem uma concentração fundiária menos concentrada, pois a média do módulo fiscal é de 14,56 ha, logo, uma grande propriedade na região é toda aquela acima de 218 ha.

As políticas, programas e projetos pensados para o campo nem sempre são bem-vindos ou aceitos passivamente pelas comunidades, visto que quase não são adotadas as políticas de participação comunitária na defesa dos interesses voltados para o desenvolvimento do campo, com a ampliação das políticas públicas, crédito rural, extensão rural, acesso à tecnologia e circulação e venda dos produtos. O poder público pensa as ações para o espaço rural objetivando os interesses do grande capital, do agronegócio, com o aumento das exportações, ampliação do uso de biotecnologia, defensivos e agrotóxicos, presença de grandes latifúndios com monoculturas, alta tecnologia, pouca mão de obra assalariada e diminuição da preocupação com as questões ambientais.

Por causa dessa diversidade de acesso às políticas de desenvolvimento rural e conflitos existentes, os camponeses passam a lutar pelos seus direitos. Eles não querem mais assistir ao movimento da janela. Não aceitam a existência de grandes obras que beneficiam poucas pessoas. Com isso, há o surgimento do conflito entre os diferentes atores, pois as pessoas “que antes apenas olhavam [...] agora invadem, lutam e disputam. As cadeiras não ficam mais nas calçadas – quanto mais distante desse mundo revelador e agressivo da miséria, melhor” (HAESBAERT, 2011, p. 97).

Dessa forma, o programa de reforma agrária que ocorre no Brasil desde 1961, vem sendo implantado como uma ação do Estado, no sentido de continuar modelando o espaço para atender os interesses das classes hegemônicas. Porém precisa ir além disso, pois a reforma agrária é um processo que pode beneficiar a população camponesa. Pode, igualmente, contribuir para o aumento da produção alimentar com a agricultura familiar, diminuir a desigualdade social, aumentar a geração de emprego e renda, combater o êxodo rural e o aumento dos problemas sociais no espaço urbano.

Dessa forma, o estudo do programa de reforma agrária constitui-se uma relevante estratégia de investigação para a compreensão da interface urbano-rural e suas transformações. O processo de aumento da população urbana e as mudanças na paisagem agrária ocorreram, sobretudo, devido à expulsão do homem do campo por diversos fatores. Entre eles, a modernização agrícola iniciada na década de 1960, com a utilização de máquinas, implementos agrícolas e insumos químicos que visavam impulsionar o desenvolvimento econômico, mas que, ao contrário, ampliaram as desigualdades regionais do espaço agrário brasileiro, com uma grave exclusão e concentração de terra e de renda. Esse processo de modernização enfraqueceu e marginalizou o pequeno produtor gerando o desemprego no campo, a fome e o êxodo rural, contribuindo para que a população urbana superasse a rural.

A monocultura da cana-de-açúcar é produzida por causa da necessidade de expandir as atividades da Usina, que é uma agroindústria que processa o açúcar e o álcool e possui a propriedade privada da terra. Para essa atividade ocorrer, os sítios dos moradores e os engenhos (unidade produtiva da cana-de-açúcar) foram destruídos pela Usina para ampliar a concentração de terra. Dessa forma, os que viviam no campo,

[...] iam morar nas periferias das cidades, ou nas ‘pontas de ruas’, como os trabalhadores e trabalhadoras costumam chamar. Essa lógica de expulsão das famílias do campo, transformava as famílias em sem-terra e garantia para as Usinas um excedente de mão de obra barata, além de concentrar todas as terras. (SILVA JÚNIOR, 2017, s/p).

Devido às transformações ocorridas no campo brasileiro, entre as décadas de 1960 e 1970, e mediante sua inserção no processo de modernização agrícola, com a revolução verde, no modo capitalista de produção, alguns foram e são os questionamentos acerca da agricultura com base no trabalho familiar e de sua permanência ou não nos territórios agrícolas. Isto porque o modelo de desenvolvimento adotado, ao distribuir-se de forma desigual pelo espaço brasileiro, privilegiando regiões, culturas e produtores mais capitalizados, acabou por promover a expropriação de parcela bastante significativa dos produtores familiares. Com as dificuldades que apareceram, várias pessoas



residentes no campo deslocaram-se para as cidades ou, quando nele permaneceram, ficaram sujeitas a uma série de mecanismos de subordinação, aumentando, assim, os problemas sociais.

O espaço rural é um território complexo que possui várias identidades e é apropriado pela sociedade. Devido a essa diversidade, é normal que ocorram constantes disputas entre o poder público, privado e a sociedade civil organizada. Esses conflitos saem da esfera do espaço urbano para aparecerem com frequência no espaço rural.

Os programas são construídos a partir das políticas públicas, sejam elas de interesse econômico, que é o que tem predominado, sejam elas de interesse social. O ideal é que ambos os interesses caminhem juntos, pois sem a dimensão econômica nada é possível. Em termos de arrecadação, fazem-se necessários investimentos para fomentar a política adotada pelo Estado em prol dos seus cidadãos, direcionada à questão da inclusão social, sobretudo num Estado democrático.

É preciso que se pense nas questões relacionadas à identidade e às raízes fincadas por essa população em relação a seu território de origem. O processo de remoção retira a população de sua residência, colocando-a em novos espaços. Em vários casos haverá o abandono desse novo território, com o repasse das terras e a volta para o lugar de origem, ou que possuam as mesmas características.

A disputa pela posse da terra, em alguns casos, pode não corresponder à garantia de permanência dos camponeses em seu território, fortalecendo a afetividade e a identidade. O poder público pode priorizar a legalização das terras para as forças hegemônicas.

O processo de reforma agrária faz com que ocorra a legalização das terras para o camponês, possibilitando que a renda da terra não fique apenas com os grandes proprietários:

[...] a legalização insere a terra informal no mercado formal, e não necessariamente o cidadão na cidade. De fato, a legalização da terra reduz o estoque total de terras ilegais, acarretando uma crescente disputa pelo solo ilegal. Ou seja, a legalização promove a exclusão dos incluídos no mercado ilegal, e não é suficiente para promover a inclusão das pessoas no mercado imobiliário formal, nem, muito menos, para capacitar os indivíduos a permanecer nesses mercados emergentes (SOUZA, 2002, p. 265).

A escassez de terras, motivada pela não colocação da terra no mercado, amplia as pressões pela ocupação de um determinado território, que potencializa as disputas ali localizadas. E é nesse processo de disputa que a população pobre do espaço rural quase sempre sai perdendo, ou seja, dele fica excluído, sem acesso à terra, ou quando acontece a reforma agrária, ela apenas tem a distribuição de terra, sem preocupação com a valorização da identidade e sem financiamento ou apoio técnico e governamental.

Dessa forma, após uma análise teórica sobre os conceitos importantes presentes neste artigo, foi necessário analisar dois casos de assentamento que passaram pelo processo de reforma agrária para compreender os desafios e possibilidades. Não se pode falar de movimentos sociais e resistência sem antes realizar uma análise que contextualiza o movimento.

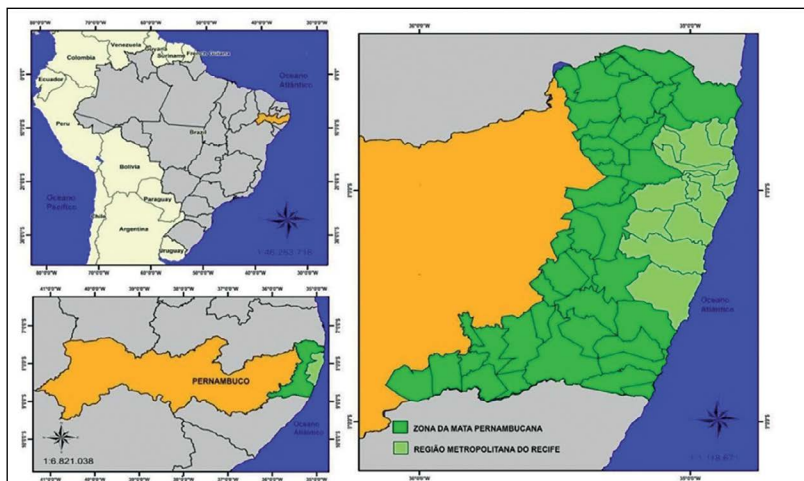
## O caso dos assentados rurais da zona da Mata Pernambucana

A zona da mata possui mais de um milhão de hectares sob a influência da indústria açucareira (AMÂNCIO, 2006), com a presença de grandes áreas de latifúndios e a marcante presença da monocultura da cana-de-açúcar. Com duas classes sociais bem distintas, os usineiros e os trabalhadores assalariados caracterizam-se pela subserviência, opressão, fome, desrespeito e exclusão social.

Num prisma conceitual ainda extremamente eurocentrado, a consequência fundiária da crescente *'cobiça do europeu faminto da cana-de-açúcar'*, nas palavras de Julião, isto é, a de demanda por açúcar em aumento constante desde os Tempos Modernos, foi tratada como o *'avançocivilizador'* dos canaviais, geminando-lhe a monocultura. A paisagem da Zona da Mata transformou-se a tal ponto que seu nome só tem sentido como lembrança. As visões diversas a seu respeito podem ser entendidas como *'labouring landscapes'*, termo cunhado pelo brasilianista norte-americano Thomas Rogers. (DABAT; LIMA, 2012, p. 183, grifos do autor).

Na figura 14.1, pode-se observar a localização do Brasil, do Estado de Pernambuco, com destaque para a zona da mata pernambucana.

Figura 14.1. Localização do Brasil, Estado de Pernambuco, com destaque para a Zona da Mata



Fonte: IBGE; ZAPE - EMBRAPA com adaptações de Plácido Junior. In: Silva Júnior, (2017).

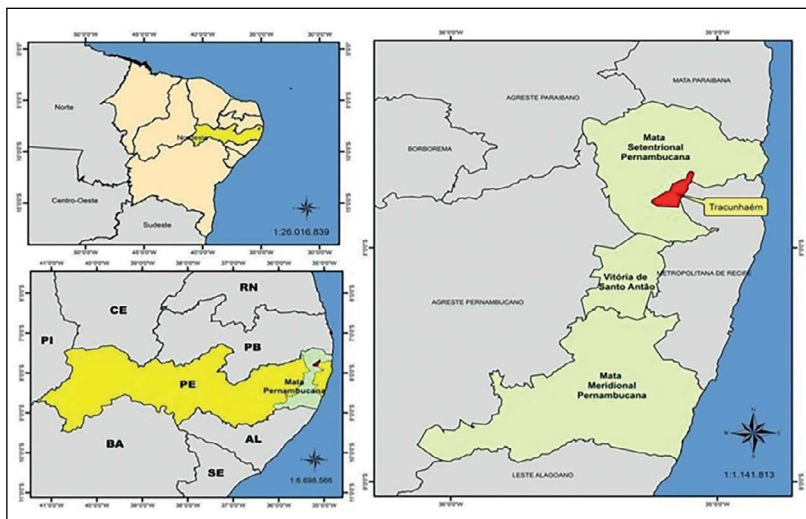
Na figura 14.2, é possível observar a localização da região Nordeste, do Estado de Pernambuco, da Zona Setentrional do Estado de Pernambuco, conhecida como Zona da Mata Norte e do município de Tracunhaém, distante 60 km da capital Recife.

A Zona da Mata Norte é composta por 19 municípios: Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Chá de Alegria, Condado, Ferreiros, Glória do Goitá, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Lagoa de Itaenga, Lagoa do Carro, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbaúba, Tracunhaém e Vicência.

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010) e o Incri (2014), a Zona da Mata Norte possui uma área de 3 218,62 km<sup>2</sup>, com 577 191 habitantes, sendo 441 303 de população urbana e 135 888 de população rural. Possui 3 293 famílias assentadas em 32 projetos de reforma agrária. São cadastrados na região 11 148 estabelecimentos de agricultura familiar com 25 437 de pessoal ocupado.

O município de Tracunhaém, onde estão localizados os assentamentos analisados, possui um território de 118,39 km<sup>2</sup>. Tem população aproximada, de acordo com o Censo do IBGE (2000), de 12 379 habitantes e, em 2010, ampliou para 13 055. A população urbana teve um

Figura 14.2. Localização do Nordeste brasileiro, Estado de Pernambuco, com destaque para o município de Tracunhaém - Pernambuco



Fonte: IBGE - Elaboração: Girlan Cândido. In: Silva Júnior (2017).

crescimento de 9 433 para 10 969 habitantes, e a população rural teve um decréscimo de 2 946 para 2 086 habitantes, de 2000 para 2010, de acordo com os censos demográficos do IBGE.

O município analisado possui 143 famílias assentadas em 3 projetos de reforma agrária, com uma área de 1 754 hectares. Tem 259 estabelecimentos de agricultura familiar com 463 pessoas ocupadas (IBGE, 2006). Dentre os três projetos apresentados, dois são os analisados neste artigo. Os assentamentos analisados estão localizados na Zona da Mata Norte Pernambucana, são eles: Nova Canaã e Chico Mendes II, no município de Tracunhaém. A área territorial na qual os assentamentos encontram-se pertenciam às terras da Usina Santa Teresa, dos engenhos do Grupo João Santos.

Esta área há mais de um século é explorada com a cultura da cana e está nas mãos do grupo João Santos há pelo menos 60 anos. Sua sede está situada no município de Goiana. Foi fundada em 1910, pelo coronel Francisco Vellozo de Albuquerque Melo, João Joaquim de Mello Filho e José Henrique César de Albuquerque e era considerada

a maior usina de cana do Estado. Em 1929, possuía 12 propriedades agrícolas. Na época da moagem trabalhavam na fábrica cerca de 150 operários. Tinha uma ferrovia de 60 quilômetros, cinco locomotivas e 200 carros. Possuía uma grande vila operária, seus empregados tinham seguro contra acidentes e a usina mantinha duas escolas com frequência média anual de 30 alunos. Em 1937, foi vendida para João Pereira dos Santos e mais nove sócios. Sob seu comando foi criada a Companhia Agroindustrial de Goiana, atual proprietária da usina, tendo como sócio majoritário João Santos, que comprou as ações dos demais componentes da empresa, tornando-se o único proprietário. As escolas fecharam e as vilas foram desapropriadas. Depois de duas décadas, sua capacidade de produção foi reduzida a mais da metade, e muitos engenhos foram arrendados ou abandonados, já que o principal investimento deste grupo estava na produção de cimento. A empresa está sem funcionar há sete anos e, de acordo com órgãos oficiais, deve R\$ 190 milhões ao Banco do Brasil, R\$ 20 milhões ao FGTS e ao INSS e outros R\$ 17 milhões em obrigações trabalhistas. (ANDRADE, 1989; MOURA, 1998 apud AMÂNCIO, 2006, p. 77).

Em 1997, os assentados ocuparam as terras, lutando pela sua desapropriação. Foram inúmeros conflitos existentes até conseguirem a posse das terras. Vários casos de violência são relatados nas entrevistas, como ameaças, perseguições e despejos. As famílias acampadas resistiram e, em 2003, houve a desapropriação do antigo Engenho Penedinho, atual assentamento de Nova Canaã.

Penedinho é o nome de outro engenho do Grupo João Santos que foi desapropriado para ser implantado um assentamento de reforma agrária em Tracunhaém, Pernambuco. [...] Hoje o acampamento se chama Nova Canaã devido à grande influência protestante na área e pelo fato de os assentados se identificarem com uma passagem bíblica que relata o sentimento de alegria do 'povo de Israel ao encontrar a terra abençoada - Nova Canaã' (Seu João de Quina). (AMÂNCIO, 2006, p. 98).

Em 2005, houve a desapropriação do Engenho Prado, atuais assentamentos de Chico Mendes I, Chico Mendes II e Ismael Felipe.

Em 23 de novembro de 2005, o Incri emite a posse do imóvel rural registrado como ‘Papicu’ com área total registrada de 673,50 hectares. Ficando assim dividido: Chico Mendes, no engenho Papicu; Chico Mendes II, no engenho Tocos e Ismael Felipe (homenagem do acampamento Taquara ao companheiro executado), no engenho Taquara. Cento e vinte famílias vão para as áreas onde foi emitida a posse, sendo que essas áreas serão menores devido a algumas áreas que precisam ser respeitadas como áreas de preservação ambiental. (AMÂNCIO, 2006, p. 68-69).

Esses assentados moravam nas terras, foram de lá expulsos, passaram dois anos acampados na beira da PE-041 e depois de muita luta conseguiram a posse das terras. De acordo com Asfora (2008) e Andrade (2005), o processo de desapropriação foi através de um processo judicial longo e violento. Ocorreram agressões contra homens, mulheres e crianças, prisões arbitrárias e descumprimento da lei. Ver fotos 1, 2, 3 e 4, que retratam algumas ações de violência sofridas pelos camponeses de Nova Canaã.

Fotografia 14.1. Tratores da Usina Santa Tereza com apoio da Polícia Militar de Pernambuco destruindo as casas, cumprindo ordem judicial



Fotografia 14.2. Em um dos momentos de conflitos, funcionários da Usina Santa Tereza colocam veneno nas lavouras dos camponeses



Fonte: Arquivo CPT NE II. In: Silva Júnior (2017).

Fotografia 14.3. e 14.4. Casas e móveis destruídos após ação de despejo. Camponeses tentam recuperar algo



Fonte: Arquivo CPT NE II. In: Silva Júnior (2017).

Uma característica importante é que nas entrevistas realizadas com os assentados verificou-se que o tempo de acampamento, totalizando sete anos para o de Chico Mendes II, foi muito importante para estabelecer uma consciência de luta e resistência.

Apesar de tudo que passaram, a comunidade manteve a sua capacidade de resistir e com a resistência veio a mobilização e articulação com os movimentos sociais, entre eles, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). E isso é possível por causa da identidade com a terra e com o movimento.

A distribuição de terras e o crédito para a construção de casas e aquisição de materiais para começar a produção ocorreu de forma não planejada e sem acompanhamento do ponto de vista técnico e qualitativo.

Esses assentados, quando começaram a trabalhar na terra, antes de serem despejados, produziam mercadoria e abasteciam sozinhos seis municípios vizinhos.

Em função do alto nível de produtividade agrícola alcançado pelos trabalhadores do Prado, foi possível – segundo os relatos dos acampados – observar uma interessante modificação nas relações de trabalho existentes na região. Os acampados começaram a absorver a mão de obra ociosa que se encontrava sem nenhuma atividade na lavoura da cana-de-açúcar, empregando-os nas atividades agrícolas dos lotes produtores. Nas palavras da sem-terra Marlene do Engenho Prado, eles ‘tinham pra comer, tinham pra vender e tinham pra dar’. (ANDRADE, 2005, p. 3).

Devido ao histórico de abastecimento e produção de alimentos, o maior desejo dos assentados é produzir e vender seus produtos, com um espaço para criar os filhos, dando-os uma vida digna. Porém, mesmo após a posse da terra, com a dificuldade de investimentos, ausência de crédito, assistência técnica, com pouco apoio dos programas governamentais, é difícil sobreviver da terra.

De acordo com Asfora (2008), em Nova Canaã, a energia elétrica só chegou no final de 2007 e possibilitou a modernização dos equipamentos da cozinha comunitária, direcionada para a produção de biscoitos, geleias, doces e polpas de frutas, elementos produzidos nos lotes dos assentados. Sendo que, por ausência de certificado de qualidade, impede a comercialização.



Dessa forma, verifica-se a importância do poder público para a permanência dos assentados no campo. São sujeitos necessários: Incra; Secretaria Estadual de Agricultura; prefeituras; Poder Judiciário; grupos vinculados às Igrejas; sindicatos.

Com referência ao Incra, cabe ressaltar as experiências recentes que denotam falhas no desempenho de determinadas funções, como foi relatado por Luíza, do Chico Mendes II: ‘Estamos em junho de 2008, então já faz três anos que a gente está assentado, mas sem nenhum apoio, sem os créditos, sem assistência técnica. E faz um mês que o rapaz do Incra passou por aqui e avisou que na terça feira estaria chegando com as plantas das casas e na quarta estariam começando a construção. A gente chamou o pedreiro e nada de notícias do Incra. Até o pedreiro ficou prejudicado, porque perdeu oportunidades de trabalho. Ele ficou esperando, junto com a gente, a planta que o rapaz do Incra prometeu. Até hoje nada! São esses descasos que vão gerando nas pessoas outros problemas’. (ASFORA, 2008).

O uso dos espaços no assentamento é coletivo. É onde aparecem às relações do cotidiano, a sociabilidade, os interesses, sendo preciso cuidado e diálogo para resolver qualquer situação de conflito existente. Esses conflitos, com o tempo, geram cansaço, de acordo com os depoimentos de Luíza e Cícero, assentados em Chico Mendes II.

O casal Luíza e Cícero procuram na agroecologia uma das saídas para enfrentar a cana. Sobre este aspecto ela faz o registro: ‘Hoje nós temos um grupo de dez pessoas vindas dos quatro assentamentos daqui do Prado preocupadas com a agroecologia, para plantar de forma limpa. Esta é uma saída não só para a cana, mas para pensar numa reforma agrária neste país. O que a gente está sentindo hoje quando encontra os outros assentados é assim: está perto da colheita, então a cana neste momento será útil, porque a gente está pensando em pegar o dinheiro e investir na terra, plantando aquilo que a gente quer de verdade, que é a lavoura branca e frutas’. Sobre os intermediários dos usineiros que se aproximam na expectativa de fazer parcerias, Luíza explica a posição dela e dos seus familiares: ‘Eu já me angustiei muito, muito mesmo por causa desse início da volta da cana. E há o cansaço

físico de nós todos. A maioria da gente nesses onze anos de luta se desgastou demais, lutando e esperando. Tudo que a gente passou foi muito duro. Tem gente daquele tempo da luta que está morrendo. Você lembra de Valdomiro? Pois é, a gente perdeu há pouco tempo Valdomiro. A morte dele foi fruto desse cansaço, dessa violência que a gente viveu. Você vai perdendo um companheiro e vai enfraquecendo. Hoje estou vendo a cana como uma saída para pegar um dinheiro e poder comprar uma máquina, pagar uma mão de obra'. E complementa: a gente aqui do Chico II já viu muito, muito mesmo aquele afã das pessoas, falando sobre o ouro verde, que é a cana (pausa). Mas hoje a gente repensa e vê que não tem porque se angustiar. Se há um tempo para ela, existe também aquela necessidade de a gente investir na terra. Mesmo que a gente não possa calcular o dinheiro que vai colocar no bolso, este ano mesmo estão dizendo que vai ser muito baixo'. (ASFORA, 2008).

A sensibilização agroecológica existe entre a maioria dos assentados. Informação verificada na pesquisa de campo, realizada em março de 2019. Porém as dificuldades encontradas em manter esse tipo de cultura faz com que a maioria busque também a produção da cana-de-açúcar. Essa produção torna-se um convênio com os latifúndios monocultores, sem tornar-se o cativo da terra, devido aos assentados terem a posse das terras.

Após a análise da cotidianidade dos dois assentamentos, algumas questões são necessárias para a compreensão da importância da reforma agrária não apenas distributiva de terra e da permanência dos camponeses no campo:

- Identidade;
- Coletividade;
- Mobilização e articulação;
- Protagonismo dos camponeses;
- Dificuldade de obtenção de crédito e assistência técnica;
- Infraestrutura crítica nos primeiros anos dos assentamentos;
- Conflitos;
- Sensibilização;
- Agricultura orgânica, agroecologia, sustentabilidade;
- Contribuição ao desenvolvimento local;

- Luta pela permanência na e democratização da terra;
- Ameaças, despejos, violência;
- Resistência.

As características descritas acima podem ser tratadas como categorias de análise para trabalhar com a temática proposta: de análise da resistência e identificação dos camponeses nos assentamentos de reforma agrária analisados.

As temáticas em torno do desenvolvimento rural têm sido muito diversas. Dentre as principais, está o debate sobre a importância que assume a agricultura familiar para o desenvolvimento e fortalecimento das economias locais. É necessária a elaboração de uma proposta de desenvolvimento rural com bases sustentáveis, englobando novas atividades, como agroecologia, policultura e a inserção do turismo ecológico.

Analisando o processo de posse da terra e construção dos assentamentos, foi verificado que a reforma agrária não ocorreu, e sim apenas a distribuição de terras. Nos assentamentos analisados, a reforma agrária, inicialmente, limitou-se à desapropriação de latifúndios e distribuição de lotes de terra entre famílias assentadas e não ocorreu um apoio à produção e distribuição, que promoveria uma qualidade de vida às famílias, contribuindo com o desenvolvimento local.

O conceito de qualidade de vida é complicado, principalmente o estabelecimento de parâmetros para a sua definição. Ele vai depender do que o público percebe para si, qual o seu nível de exigência, pois a necessidade pode ser diferente, dependendo da classe social do público e da localidade em que vive. “Justamente por isso, é um conceito complexo, de conteúdo subjetivo e caráter qualitativo, que exprime juízos de valor, apresentando uma natureza política e ética” (KEINERT; KARRUZ; KARRUZ, 2002, p. 119).

O conceito de qualidade de vida também pode ser entendido segundo Herculano apud Keinert, Karruz e Karruz (2002, p. 119):

[...] como a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos para que estes possam realizar suas potencialidades: inclui a acessibilidade à produção e ao consumo, aos meios para produzir

cultura, ciência e arte, bem como pressupõe a existência de mecanismos de comunicação, de informação, de participação e de influência nos destinos coletivos, através da gestão territorial que assegure água e ar limpos, higidez ambiental, equipamentos coletivos urbanos, alimentos saudáveis e a disponibilidade de espaços naturais amenos urbanos, bem como a preservação de ecossistemas naturais.

Para o Incra, uma política de reforma agrária para ser sustentável e comprometida com a qualidade de vida das famílias assentadas deve garantir acesso à terra com infraestrutura adequada, crédito rural e assistência técnica. Nos assentamentos analisados, isso não ocorreu, porém, apesar desses problemas que dificultou a busca por mais inclusão social e cidadania, os assentados não deixaram de resistir ao capital e lutar pela permanência na terra.

Essa resistência ao capital é necessária para evitar o trabalho quase escravo com a cana-de-açúcar e a migração das famílias para as periferias dos centros urbanos. Por isso, faz-se necessário lutar pela reforma agrária para trazer a liberdade e a dignidade humanas de volta aos brasileiros que desejam trabalhar na terra. Nos casos analisados, percebe-se os contramovimentos, as contrarracionalidades no cotidiano, segundo Lefebvre (1979, 2006), e as resistências às forças hegemônicas, de acordo com Milton Santos (1985, 1999).

Houve um fortalecimento dos camponeses que foram assentados dentro do processo de relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, contribuindo para a ampliação de uma sensibilização sobre a percepção do território em que as comunidades estavam inseridas. Essa aproximação foi decorrente do processo de resistência pelos movimentos sociais que atuam cada vez mais próximos dos camponeses.

Apesar da reforma agrária passar por desafios e nos processos aqui analisados ter tido problemas, como a dificuldade enfrentada pelos assentados de conseguir crédito, financiamento e acesso à assistência técnica para começar a produzir na terra, os primeiros anos dos assentamentos tinham uma infraestrutura crítica, sem energia, sem escola, transporte, áreas de lazer. Os conflitos com o Estado e os latifundiários eram constantes e muitas vezes com ameaças, despejos e violência, por isso uma luta constante pela permanência e democratização da terra.

Apesar disso, a reforma agrária também significou para muitas famílias, de acordo com Dabat e Lima (2012, p. 220), “a diferença entre a miséria pura e simples e alguma perspectiva de vida. E um alento para os que consideram a questão da terra um problema ainda crucial para ser resolvido no Brasil”.

Como foi visto nos assentamentos analisados, houve um fortalecimento na identidade, na coletividade. As ações ocorrem de forma mais articulada, com a presença de sindicatos e cooperativas e maior mobilização. Os camponeses, por isso, possuem um maior protagonismo na tomada de decisões e nas lutas. Os assentados, por meio da agricultura familiar, contribuem para o desenvolvimento local e tem uma maior sensibilização sobre as questões ambientais e utilizam em vários lotes dos dois assentamentos a agricultura orgânica, agroecologia e práticas sustentáveis. E ainda resistem às forças hegemônicas para permanecerem nos seus territórios de identificação.

Essa aproximação com o Estado e os ganhos ocasionados pela reforma agrária por que passaram os assentados aqui analisados podem sofrer retrocessos por causa da atual política brasileira. O maior investimento no agronegócio e a suspensão de investimentos para a agricultura familiar somados ao não repasse de verbas para investimentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), expõem os interesses do atual governo. Dessa forma, o camponês precisa demonstrar cada vez mais força e resistência.

## Considerações finais

Os conflitos pela apropriação do espaço são constantes, porém, apesar da existência deles, há um ponto que contribui para a reprodução das relações sociais. Para garantir os seus direitos como prática cidadã, os movimentos sociais de resistência existentes encontram-se fortalecidos, pois não apenas reivindicam ações e proteção do Estado para permanecer numa determinada área, mas participam ativamente de lutas e conquistas para viver no campo com melhores condições de trabalho e acesso aos bens públicos: educação de qualidade, saúde, cultura, lazer etc.

Espera-se com esse trabalho ampliar a discussão acadêmica e técnica sobre os assentamentos dentro de Programas de reforma agrária no âmbito nacional e internacional, a partir da compreensão de uma política ampla de reestruturação fundiária, de apoio à produção e distribuição, de modo que promova o bem-estar das famílias e o desenvolvimento local.

A política de reforma agrária, segundo o Incra, para ser sustentável e comprometida com a qualidade de vida das famílias assentadas, deve ter acesso à terra com infraestrutura adequada, crédito rural e assistência técnica. Se for realizada uma reforma agrária eficiente, por meio de assentamentos rurais, é possível garantir as condições para o assentado produzir de forma viável. Assim, obtém-se resultados econômicos e sociais extremamente positivos, dando possibilidade de inclusão social, cidadania e melhoria de vida para famílias que estavam excluídas do mercado de trabalho e do acesso à terra.

Os usos dos espaços no assentamento são coletivos. Revelam as relações do cotidiano, a sociabilidade, os interesses, sendo preciso cuidado e diálogo para resolver qualquer situação de conflito existente. É a partir desses assentamentos, com investimentos na agricultura familiar, que se pode construir uma sociedade mais justa e igualitária. Mas é necessário que tenham condições básicas para uma boa qualidade de vida e que os assentados identifiquem-se com o lugar, e não apenas morem nele, vivendo, assim, o seu cotidiano.

Os assentados de Nova Canãa e Chico Mendes II, apesar de passarem enormes dificuldades, conseguiram, através da luta e da organização do movimento social, manter-se na terra, conquistar sua posse. Ao longo dos anos, estão conseguindo produzir e gerar renda. São dois casos que, apesar das dificuldades mostradas neste artigo, são exemplos de camponeses que enfrentaram as perversidades do capital, respeitando a sua identidade.

## Referências

- AMÂNCIO, C O.G. (2006). *O sabor agridoce da reforma agrária em Pernambuco*: refletindo sobre a experiência de Chico Mendes II e Nova Canaã em Tracunhaém, PE. Tese de doutorado no curso de pós Graduação em Desenvolvimento Agrícola e Sociedade, UFRRJ. Rio de Janeiro.
- ANDRADE, M.C. et al. (2005). A Luta pela Terra em Pernambuco. In: *Anais do PIBIC./UFPE*. Recife.
- ASFORA, M. F. Y. (2008). *O povo do Prado*: símbolo de luta pela terra em Pernambuco. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/327664556\\_O\\_povo\\_do\\_Prado\\_Simbolo\\_da\\_luta\\_pela\\_terra\\_em\\_Pernambuco-Brasil](https://www.researchgate.net/publication/327664556_O_povo_do_Prado_Simbolo_da_luta_pela_terra_em_Pernambuco-Brasil)>. Acesso em: 03/2019.
- AZEVEDO, Nathália Figueiredo de. (2017). A “nova ruralidade” no Brasil contemporâneo. *Anais ANPUR*. ST 4.4-01. São Paulo.
- CASTILHO, C. J. M. (2009). Quando o espaço se torna locus de disputa de poderes: ensaio sobre uma geopolítica urbana em Recife / PE. In: *Revista de Geografia. Recife - DCG/NAPA*, vol. 26, n. 2, mai/ago.
- DABAT, Christine Rufino; ABREU E LIMA, Maria do Socorro de. (2012). Os movimentos sociais e as mudanças recentes na zona da mata pernambucana. In: MATOS, Aécio Gomes de. (org.). *Modernização conservadora e desenvolvimento na zona da mata de Pernambuco*. Recife: Ed. Universitária da UFPE. (p. 179-221).
- HAESBAERT, R. (2011). *Territórios Alternativos*. 2ªed. São Paulo: Contexto.
- LEFEBVRE, H. (1973). *De lo rural a lo urbano*. 2ªed. Barcelona: Ediciones Península.
- \_\_\_\_\_. (1979). *Lógica formal, lógica dialética*. 2ªed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_. (2006). *A produção do espaço*. Trad. Grupo “As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea”, do Núcleo de Geografia Urbana da UFMG (do original: *La production de l’espace*. 4ª Ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: Início – fev. 2006). Mimeo.

- KEINERT, T.M; KARRUZ, A.P; KARRUZ, S.M (2002). Sistemas locais de informação e a gestão pública da qualidade de vida nas cidades. In: AGB. *Terra Livre*. São Paulo, ano 18, vol. I, n. 18. JAN-JUN/2002. p. 115-132.
- REIS, Talles Adriano dos (2016). *Concentração fundiária e assentamentos de reforma agrária: uma análise da estrutura agrária na zona da mata pernambucana*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (Territorial), da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). São Paulo.
- SANTOS, M. (2002). *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha.
- \_\_\_\_\_. (1999). *A natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção*. 3ªed. São Paulo: Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Metamorfoses do espaço habitado*. 4ªed. São Paulo: Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (1985). *Espaço e método*. São Paulo: Nobel.
- SILVA JÚNIOR, J.P. da. (2017). Ocupação do Engenho Prado: do sonho à conquista de um pedaço de terra: município de Tracunhaém, Pernambuco. *Movimento Regional por la Tierra*, (sistematización del caso). - Brasil. Disponível em: <[www.porlatierra.org/casos/84](http://www.porlatierra.org/casos/84)>. Acesso em: 03/2019.
- SOUZA, F.A.M. de. (2002). Inclusão disputada: acesso à moradia em assentamentos informais em Recife. In: VALENÇA, Márcio Moraes; GOMES, Rita de Cássia da Conceição (orgs). *Globalização e desigualdade*. Natal: A. S. Editores. (p. 259-268).
- VEIGA, J. E. da. (2007). Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. In: *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 3, n. 1, p. 123-149, jan-abr.



## Autoras y autores

**Maríel Alejandra Arancio.** Licenciada y profesora en Sociología (UBA), becaria doctoral (CONICET) e investigadora del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipios de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA). Sus líneas de investigación son los sistemas urbanos regionales, el desarrollo y gestión de políticas públicas, el rol del Estado en distintas escalas y los actores sociales en el marco de la producción del territorio. Una de sus publicaciones más recientes, en coautoría con Mariana Schweitzer, Santiago Pablo Petrocelli, Marisa Scardino, Maríel Arancio, Mariela Nerome y María Laura Carena, es *Estrategias, conflictos y tensiones en la producción del territorio. Estudios de caso sobre minería, soja e hidrocarburos en Argentina*, publicado en 2018.

**Miguel Ángel Balderas Plata.** Doctor en Edafología por el Colegio de Postgraduados y profesor investigador en la Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación son el campesinado, la evaluación de sustentabilidad, el análisis agroecológico y el medio ambiente. Su publicación más reciente, en coautoría con José Carmen García, Jesús Gastón Gutiérrez y José Isabel Juan Pérez, “Análisis del conocimiento ecológico tradicional y factores socioculturales sobre huertos familiares en el Altiplano Central Mexicano”, publicado en 2019 en *Cuadernos Geográficos* 58 (3).

**Gustavo de la Barra Riquelme.** Geógrafo por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Ha trabajado en identidades locales y mejoramiento del hábitat con comunidades urbanas y rurales, instituciones públicas y ONG. Sus líneas de investigación son la innovación y el territorio, los conflictos urbanos, la biocultura y la geohistoria. Su más reciente publicación, en coautoría con Claudia Aranda y Katherine Fernández, es “Ciudadanía e instrumentos de planificación territorial en una relación tensada por el negocio inmobiliario. El caso de Placilla y Curauma en el Área Metropolitana de Valparaíso (Chile)”, publicado en 2016 en *La movilización social. Experiencias de participación territorial*.

**Diana Calero.** Maestra en Desarrollo Territorial Rural por FLACSO Ecuador (2017) y candidata a magíster en Planificación Urbana y Regional por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA, miembro de la Asociación Geográfica del Ecuador, asistente de investigación del proyecto “Construyendo liderazgo para las ciudades de América Latina y El Caribe frente al cambio climático”, ejecutado por FLACSO Ecuador. Su desempeño profesional incluye actividades en planificación territorial, catastro rural y cambio climático. Sus líneas de investigación son el estudio de vínculos campo-ciudad, la periurbanización y las ciudades pequeñas.

**Andrea Carrión Hurtado.** Ph. D. en Geografía con Especialización en Economía Política por la Universidad de Carleton, Canadá, coordinadora del proyecto “Construyendo liderazgo para las ciudades de América Latina y el Caribe frente al cambio climático”, implementado por FLACSO Ecuador, con financiamiento de IDRC. Su experiencia profesional y académica incluye proyectos vinculados a la planificación y el ordenamiento territorial, la formulación de políticas públicas, la gestión urbana, la producción social del hábitat y el derecho a suelo y vivienda. Una de sus últimas publicaciones es *Reestructuración de la regulación minera. El enclave aurífero de Zaruma y Portovelo, 1860-1980*, publicado en 2018.

**Leandro Pansonato Cazula.** Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP).

Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, Campus de Três Lagoas. Professor do Magistério Superior na Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA, Santarém, vinculado ao Instituto de Ciências da Educação - Iced, no Programa de Geografia. Atua principalmente na Linha de Pesquisa: Cartografia, geoprocessamento, imagens e representações do espaço geográfico.

**Andrés A. Córdoba Calvo.** Licenciado en Comunicación Social por la Universidad del Cauca, candidato a Máster en Estudios Interculturales en esa misma institución, socio de la Organización de Periodistas de Investigación de Colombia, vinculado al Centro de Estudios Urbanos de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Sus líneas de investigación son la construcción social del conocimiento a través del arte y la comunicación, la memoria urbana, la historia crítica y la planificación territorial. Una de sus últimas obras, en coautoría con Julián Grijalba Obando, es *Ciudad sónica*, que se publicará a fines de 2020.

**Alejandro Delgado Ballesteros.** Geógrafo y candidato a Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Ha ejercido como profesional en equipos técnicos de la Universidad Nacional de Colombia para la elaboración y revisión de planes de ordenamiento territorial. Sus principales líneas de investigación son el paisaje, el medio ambiente y el territorio; la transformación de espacios en frontera urbano-rural y la aplicación de sistemas de información geográfica en el ordenamiento territorial.

**Celso Donizete Locatel.** Doctor en Geografía, profesor de la Universidad Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) y doctor en Geografía por la Universidad Estadual Paulista (UNESP), editor de la *Revista Extensão e Sociedade*. Fue coordinador del Programa de Pós-Graduación en Geografía (Maestría y Doctorado) de la Universidad Federal do Rio Grande do Norte. Líneas de investigación: urbanización del territorio, circuitos espaciales de producción, desarrollo y políticas públicas. Una de sus últimas publicaciones es “Uso do território e agricultura no Rio Grande do Norte: materialidades e estruturas”, publicado en 2018 en *Revista CONFINS*, 34.

**José Carmen García Flores.** Doctor en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma del Estado de México, posdoctorante en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias - UNAM. Sus líneas de investigación son el conocimiento ecológico tradicional, el manejo agroecológico, los servicios ecosistémicos y las estrategias de vida. Entre sus publicaciones más recientes están, en coautoría con Jesús Gastón Gutiérrez y María Raimunda Araújo, “Factores sociales explicativos de la riqueza vegetal en huertos familiares: análisis de una estrategia de vida”, publicado en 2019 en *Sociedad y Ambiente*, 19; y en coautoría con Jesús Gastón Gutiérrez, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez, “Análisis del conocimiento ecológico tradicional y factores socio-culturales sobre huertos familiares en el Altiplano Central Mexicano”, publicado en 2019 en *Cuadernos Geográficos* 58 (3).

**Grace Guerrero Zurita.** Máster en Políticas de Desarrollo Económico y Rural por la UFRRJ-Brasil y en Desarrollo Organizacional por Eastern University, candidata a doctora por la Universidad Grenoble Alpes-France, docente investigadora de la Facultad de Economía en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y coordinadora de la Maestría en Economía con mención en Política Pública. Sus líneas de investigación son la transformación productiva local, la seguridad alimentaria, la descentralización y los enfoques alternativos de desarrollo, espacio y territorio. Entre sus publicaciones más recientes están, en coautoría con Diego Mancheno y Jackeline Contreras, “Dinámicas económicas desde la complejidad de los espacios locales. ¿Es posible?”; y “Construcción social, desarrollo territorial y neoinstitucionalismo”, publicados en 2018 en *Revista Hallazgos*, 21.

**Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo.** Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales por la Universidad Autónoma del Estado de México, profesor investigador en la Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación son la evaluación de sustentabilidad, el análisis agroecológico, los servicios ecosistémicos y el medio ambiente. Entre sus publicaciones más recientes están: en coautoría con José Carmen García y María Raimunda Araújo, “Factores sociales explicativos de la riqueza vegetal en huertos familiares: análisis

de una estrategia de vida”, publicado en 2019 en *Sociedad y Ambiente*, 19; y en coautoría con José Carmen García, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez, “Análisis del conocimiento ecológico tradicional y factores socioculturales sobre huertos familiares en el Altiplano Central Mexicano”, publicado en 2019 en *Cuadernos Geográficos* 58 (3).

**Rodrigo Hidalgo.** Doctor en Geografía Humana por la Universidad de Barcelona, profesor e investigador de la Pontificia Universidad Católica de Chile, jefe del Programa de Doctorado en Geografía (Pontificia Universidad Católica de Chile), director de la *Revista de Geografía Norte Grande* y editor de la serie *Geolibros* y director del Laboratorio Urbano. Su principal línea de investigación es la geografía de los procesos de transformación neoliberal de los espacios urbanos chilenos. Su última publicación es *Vivienda y ciudad para todos. La utopía neoliberal en tensión. Experiencias de México, Colombia, Ecuador, Chile y Brasil* (editado con Voltaire Alvarado, Daniel Santana y Alex Paulsen).

**José Isabel Juan Pérez.** Doctor en Antropología por la Universidad Iberoamericana, investigador del Centro de Investigación Multidisciplinario en Educación, Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación son el análisis de comunidades campesinas, la educación, la cultura ambiental y la historia ambiental. Publicación más reciente: en coautoría con José Carmen García, Jesús Gastón Gutiérrez y Miguel Ángel Balderas Plata, “Análisis del conocimiento ecológico tradicional y factores socioculturales sobre huertos familiares en el Altiplano Central Mexicano”, publicado en 2019 en *Cuadernos Geográficos* 58 (3).

**Susana Kralich.** Especialista en Transportes Terrestres, Universidad Politécnica de Madrid (2003), directora de la *Revista Digital Transporte y Territorio* de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Entre 2001 y 2016 fue docente titular del Programa de Especialización y Maestría en Planificación Urbana-Regional de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la FADU-UBA. Sus líneas de investigación son la movilidad, las migraciones cotidianas, el transporte

urbano, la accesibilidad y los procesos de suburbanización. Una de sus últimas publicaciones, en coautoría con Verónica Pérez, es “La evolución del transporte alternativo en la Región Metropolitana de Buenos Aires: un indicador de procesos de estratificación de la movilidad”, publicado en 2017 en *Revista Cidades Comunidades e Territorios*, 35.

**Rogério Leandro Lima da Silveira.** Geógrafo. Mestre e Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina-Brasil. Pesquisador do CNPq. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, e do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul-Brasil. Linhas de pesquisa: Território, Planejamento e Sustentabilidade; Redes e Organização Territorial. Publicação mais recente: “Sobre o conceito de desenvolvimento regional: Notas para debate”, em coautoría com Corrêa, J.C.C. e Kist, R.B. in: *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. V. 15, N. 7.

**María Fernanda López-Sandoval.** Ph. D. por la Universidad de Regensburg, Alemania, profesora-investigadora de FLACSO Ecuador, geógrafa, miembro fundador y presidenta de la Asociación Geográfica del Ecuador, editora en jefe de la revista *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* de FLACSO y miembro del Consejo Editorial de la revista *Journal of Latin American Geography*. Trabajó en la Escuela de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador. Sus líneas de investigación son la geografía humana, los sistemas socioecológicos con énfasis en medios andinos, la gobernanza y la gestión territorial y ambiental. Su último trabajo, “Change, Collective Action, and Cultural Resilience in Páramo Management in Ecuador”, se publicó en 2020 en la revista *Mountain Research and Development*.

**Mabel Manzanal.** Doctora en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la UBA, investigadora principal contratada del CONICET y profesora titular consulta de la FFyL-UBA, coordinadora consulta del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales del Instituto de Geografía de la UBA. Sus líneas de investigación son la problemática territorial de Argentina, enmarcada en el caso latinoamericano y en el

análisis del desarrollo socioeconómico, institucional, regional, rural y territorial. Entre sus últimas publicaciones está “Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial”, publicado en 2017 en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46.

**María Isabel Mazorra Argote.** Licenciada en Arquitectura por la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca, docente del Programa de Arquitectura y Delineante de Arquitectura e Ingeniería de dicha universidad, donde también coordina el semillero de investigación Crisálida, investigadora asociada al Centro de Estudios Urbanos de la misma institución. Su principal línea de investigación es la planificación urbana y territorial. Una de sus últimas publicaciones, en coautoría con Ana Osorio, Óscar Muñoz y Alexis Velasco, es “Ciudades andinas y cambio climático. El caso de Popayán” publicada en 2019 en *Revista Papeles de Coyuntura*.

**Yadira Méndez-Lemus.** Ph. D. in Development Planning, investigadora titular en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México (CIGA-UNAM). Sus líneas de investigación son la pobreza y la vulnerabilidad, los procesos territoriales y las dinámicas sociales en periferias urbanas. Entre sus publicaciones más recientes se puede mencionar “Peri-urban local governance? Intra-government relationships and social capital in a peripheral municipality of Michoacán, Mexico”, publicado en 2017 en *Progress in Development Studies* 17 (1); y “How social capital enables/restricts the livelihoods of poor peri-urban farmers in Mexico”, publicado en 2017 en *Development in Practice* 27 (3).

**Valerià Paül.** Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional por la Universitat de Barcelona, coordinador del Máster en Planificación y Gestión Territorial de dicha universidad, director del Centro de Estudios Euroreg/xionais (fundación conformada por las seis universidades públicas de Galicia y el norte de Portugal), secretario de la Comisión sobre la Sustentabilidad de los Sistemas Rurales de la Unión Geográfica Internacional (IGU CSRS). Sus líneas de investigación son la ordenación territorial, el paisaje, los estudios rurales, las áreas periurbanas, las montañas, el

turismo y las geografías cultural, política e histórica. Una de sus últimas publicaciones es “Rural Zones, Parks, Greenbelts, Landscapes...? Assessing the Shifting Role and Treatment of Open Spaces in Metropolitan Planning Using the Barcelona Experience (1953-2019)”, publicado en 2020 en *Journal of Environmental Planning and Management*.

**Manuel Peralvo.** Geógrafo con especialidad en el estudio de sistemas socioambientales, modelamiento ambiental para soporte de toma de decisiones y articulación de herramientas de gestión sostenible del territorio en procesos de gobernanza ambiental a múltiples escalas. Tiene 20 años de experiencia trabajando en la región andina, donde ha implementado múltiples iniciativas de desarrollo sostenible, en procesos de investigación e intervención que integran enfoques de las ciencias naturales y sociales con acciones de manejo sostenible de la tierra, planificación de uso del suelo, monitoreo socioambiental, conservación y restauración de ecosistemas en un contexto de cambio climático. Coordinador del área de Modos de Vida y Paisajes Sostenibles en CONDESAN, así como el componente de investigación del Programa Bosques Andinos, una iniciativa regional de la Cooperación Suiza (COSUDE) que busca promover sinergias entre adaptación y mitigación del cambio climático en paisajes de bosques andinos.

**Santiago Pablo Petrocelli.** Especialista en Planificación Urbana y Regional de la UBA, becario doctoral del CONICET, investigador del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipios de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. Sus líneas de investigación son los procesos de producción del territorio, el extractivismo, los sistemas urbanos-regionales, los actores sociales y las políticas de ordenamiento territorial. Una de sus publicaciones más recientes, en coautoría con Marisa Scardino y Mariana Schweitzer, es “La producción del territorio en ciudades portuarias de la economía globalizada: tensiones e injusticias espaciales en el Área Metropolitana de Rosario, Argentina”, publicado en 2020 en *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 29 (1).



**Naurinete Fernandes Inácio Reis.** Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás - UFG. Técnica Administrativa em Educação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA, Marabá, vinculada ao Núcleo de Ações Afirmativas, Diversidade e Equidade – NUADE, na função de Coordenadora de Apoio à População do Campo (CAPC). Atua principalmente na Linha de Pesquisa: Território, agricultura e sociedade.

**Cinthia Fabiola Ruiz López.** Doctora en Estudios Regionales, investigadora asociada en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México (CIGA-UNAM). Sus líneas de investigación son los estudios regionales, urbanos y periurbanos de las ciudades medias; las implicaciones sociales y espaciales de programas gubernamentales; y las distinciones en la reconfiguración territorial. Una de sus publicaciones más recientes, en coautoría con Jorge Borrego y Concepción Alvarado, es “Metrópolis mexicanas y la reforma energética”, publicado en 2019 en el libro *Ciudades: Contrastes y transformaciones*.

**Marisa Scardino.** Especialista en Planificación Urbana y Regional de la UBA, becaria doctoral del CONICET, investigadora del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipios de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. Sus líneas de investigación son los procesos de producción del territorio vinculados al desarrollo de actividades extractivas, las políticas públicas, los actores sociales y los procesos de reescalamiento del Estado. Una de sus publicaciones más recientes, en coautoría con Mariana Schweitzer y Santiago Pablo Petrocelli, es “La producción del territorio en ciudades portuarias de la economía globalizada: tensiones e injusticias espaciales en el Área Metropolitana de Rosario, Argentina”, publicada en 2020 en *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 29 (1).

**Mariana Schweitzer.** Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Urbanismo, investigadora independiente CONICET-UBA, codirectora del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipios de la UBA, directora

del Programa Territorio y Sociedad y codirectora de la Maestría en Planificación y Gestión del Transporte (UBA). Sus líneas de investigación son la producción del territorio y actividades extractivas, los sistemas urbano-regionales, las políticas y planes de ordenamiento territorial. Una de sus publicaciones más recientes, en coautoría con Marisa Scardino y Santiago Pablo Petrocelli, es “La producción del territorio en ciudades portuarias de la economía globalizada: tensiones e injusticias espaciales en el Área Metropolitana de Rosario, Argentina”, publicada en 2020 en *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 29 (1).

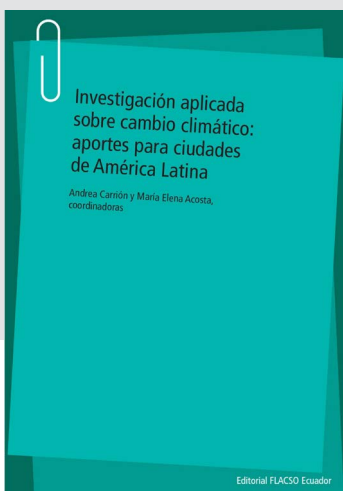
**Ana Regina Serafim.** Geógrafa. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA-UFPE). Doutora em Geografia Humana (USP). Professora Adjunta da Universidade de Pernambuco (UPE) no curso de Licenciatura em Geografia - Campus Mata Norte. Líder do Grupo de Pesquisa do CNPq intitulado Desenvolvimento do Espaço, Território e Região - GPDeTER. Experiência nas áreas de Geografia, Educação e Avaliação de Impacto Ambiental. Linhas de pesquisa: resistência, território, rural-urbano, campo - cidade, espaço urbano, movimentos sociais. Uma de suas últimas publicações foi o artigo intitulado: “Movimentos sociais no urbano: análise do processo de resistência dos projetos de intervenção na Região Metropolitana do Recife, Pernambuco”, publicado na página do *ENANPEGE*, 2019.

**Ronald Torres.** Magíster en Gestión Ambiental. Experiencia en generación y gestión del conocimiento para soportar la toma de decisiones en cuanto al manejo de territorios rurales. Ha dinamizado procesos de planificación participativa en el Chocó Andino desde el año 2014. Es autor de publicaciones, estudios y planes que describen dinámicas territoriales y elaboran propuestas orientadas hacia la conservación de los ecosistemas y el pleno acceso a los derechos de la población. Reside permanentemente en el Chocó Andino. Además, desempeña labores relacionadas con la producción orgánica de alimentos, el apoyo a emprendimientos sostenibles y es parte de redes locales que trabajan en educación ambiental.

**Antonio Vieyra.** Doctor en Geografía, investigador titular en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México (CIGA-UNAM). Sus líneas de investigación son los procesos socioeconómicos y ambientales en territorios urbanos y periurbanos, y el análisis urbano-regional. Entre sus publicaciones recientes están *Procesos periurbanos: desequilibrios territoriales, desigualdades sociales, ambientales y pobreza*, publicado en 2018, y “Geographic rift in the urban periphery, and its concrete manifestation in Morelia, México”, publicado en 2019 en *Journal of Latin American Geography* 18 (1).

**Francisco León Zúñiga Bolívar.** Magíster en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica, magíster en Gestión Urbanística por la Universitat Politècnica de Catalunya, profesor en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca, investigador vinculado al Centro de Estudios Urbanos de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Fue Secretario de Planeación de la Alcaldía de Popayán entre 2016 y 2019. Sus líneas de investigación son la prospectiva territorial, la planificación urbana y las políticas públicas urbanas.

# Explora, en acceso abierto, otros títulos



Más libros de Editorial FLACSO Ecuador, aquí



En Punta Arenas, Chile, se desarrollan aceleradamente programas de vivienda que no van acompañados del debido crecimiento de los servicios. En Oaxaca, México, población indígena ubicada en localidades distantes del centro de la urbe tiene poco acceso a la infraestructura de la ciudad. En Baños, Ecuador, el turismo y la agricultura prosperan, pero no se observa trabajo asociativo que propicie un mayor crecimiento de estas industrias.

Este libro presenta estos y otros casos sobre el crecimiento, transformaciones, potencialidades y desafíos de las ciudades intermedias. En sus artículos, provenientes de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y México, se cuestionan los patrones de urbanización que privilegian a las ciudades capitales y se exponen, mediante estudios de caso, cómo la globalización conecta unos territorios mientras aísla otros.

Autoras y autores de esta obra proponen imaginar políticas que favorezcan a las ciudades intermedias. La apuesta consiste en aprovechar las grandes posibilidades que tienen estas urbes para dinamizar el territorio y beneficiar a quienes habitan las áreas rurales de toda América Latina.

Editorial



FLACSO  
Ecuador