

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

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

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

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

PARTE II

EL INTERFAZ URBANO-RURAL: SEGREGACIÓN, PERIURBANIZACIÓN Y RURURBANIZACIÓN

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

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

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

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

Expansión urbana y ordenación territorial: la urbanización fuera de plan en Popayán, Colombia	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

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

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

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 Geografía 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

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”.¹ 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.

¹ 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

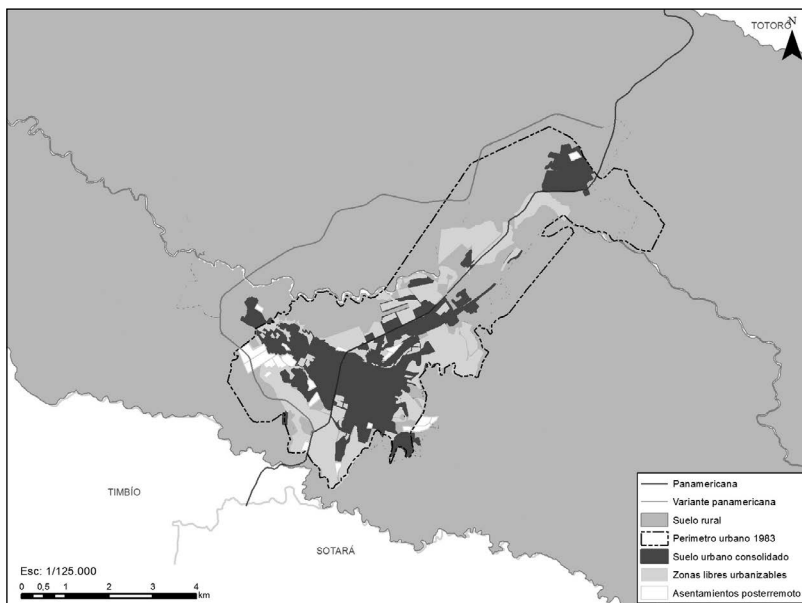
de agua por una red de distribución desde 1963 (Alcaldía de Popayán 2002). La dimensión de la ciudad urbanizada en los albores de la década de los ochenta era de 720 ha (cálculo realizado mediante la cartografía de la CRC 1983, figura 9.1).

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

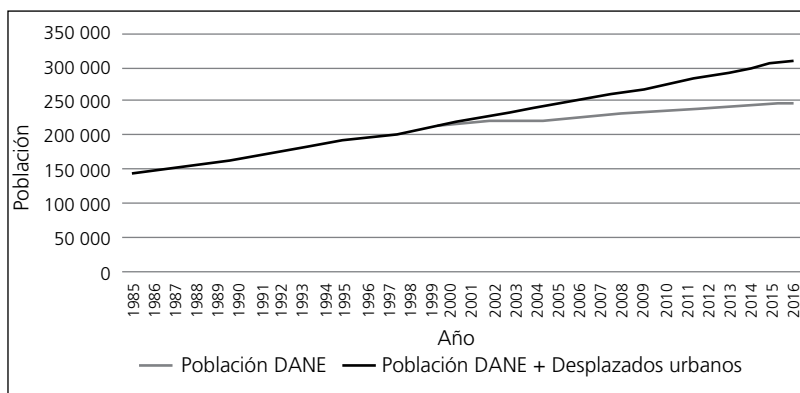


Fuente: CRC (1983).

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.

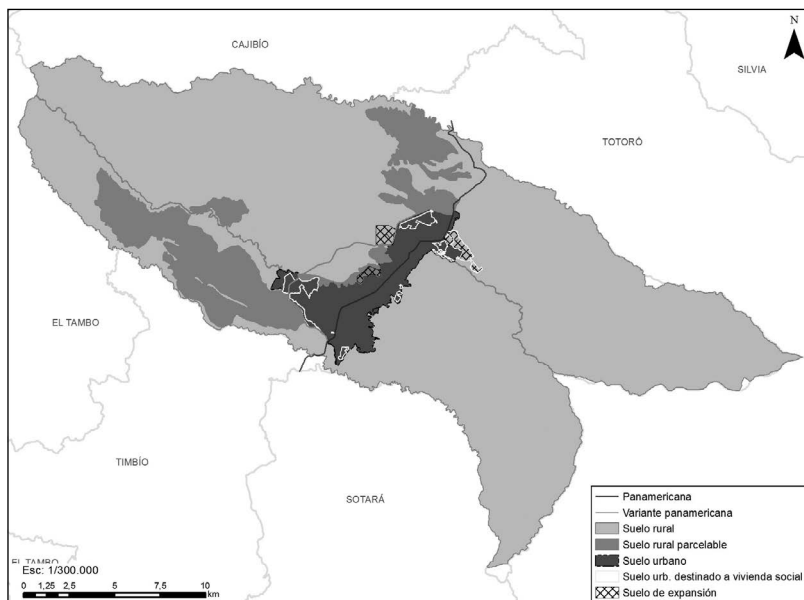
Para orientar el desarrollo del municipio y ordenar las actividades sobre el suelo, Popayán adoptó su primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 2002, como consta en la Ley 388 de 1997. Por su cronología, se lo considera un plan de primera generación (Contreras Ortiz 2017). Este POT clasificó el 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 m², 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 m². También se autoriza parcelar predios de 1500 m² 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.²

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.

² 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 pública³ 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

³ 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,⁴ 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).

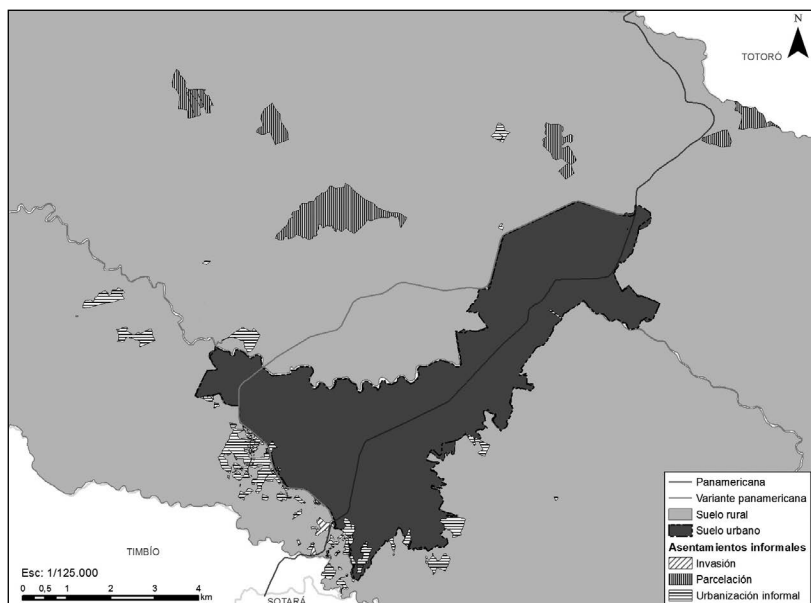
Parcelaciones informales. Contienen viviendas campestres con estándares constructivos altos y mayoritariamente de carácter secundario; a los efectos de esta investigación, solo se consideran aquellas ubicadas sobre suelos no parcelables (fotografía 9.2).

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-

⁴ 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 m², 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 bajos⁵), pues en los urbanismos informales se estima en 383 habitantes/ha y en las invasiones, en 419.

⁵ 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
Total	603	110 719	22 983	-	-

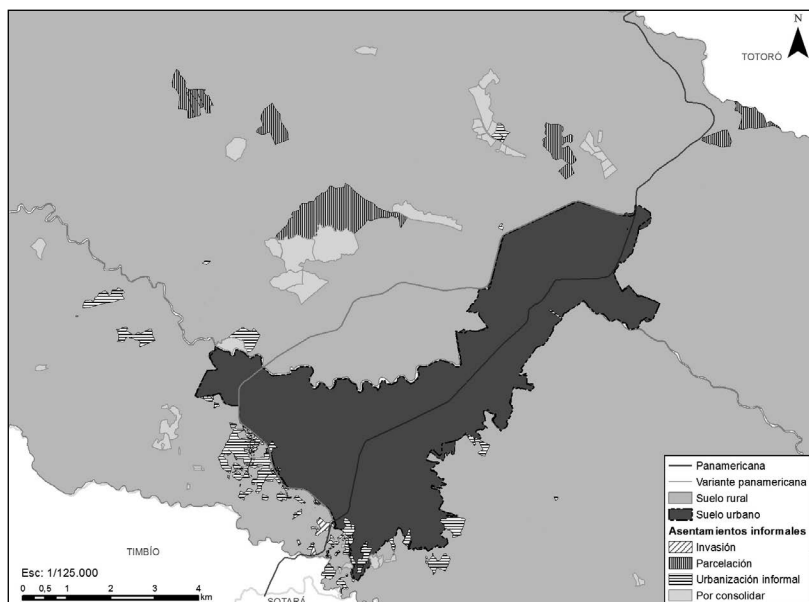
Esto se debe a que en una vivienda de invasión pueden vivir hacinados hasta tres núcleos familiares. Por su parte, en las parcelaciones informales la densidad poblacional corresponde a siete habitantes/ha, cifra muy por debajo de la de los barrios dominados por estratos más altos en la ciudad formal (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 previsibles 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.⁶ 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

⁶ 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>