

Editorial

La ciudad intermedia: crecimiento y dinámicas de desarrollo

Alfredo Otero Ortega* y Josep María Llop Torne**

Las ciudades de América Latina no se quedan al margen de decisiones ecológicas y urbanas inadecuadas e insostenibles. Hechos como la migración humana de una región a otra han propiciado crecimientos demográficos inusuales con referencia a las tasas de población histórica que han tenido los diferentes núcleos urbanos, con lo cual se observan nuevas dinámicas funcionales y jerarquías que deben ser objeto de disertación para la ciencia del urbanismo y otros saberes implicados en el estudio del hábitat. Con las decisiones tomadas en la conferencia Hábitat III sobre la vivienda y el desarrollo urbano y de cara a los objetivos de desarrollo sostenible, fundados en la declaración de la nueva agenda urbana (Naciones Unidas, 2017), se busca mejorar el promedio de buen vivir, la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades. Esto implica para los gobiernos nacionales y locales optimizar la planificación y gestión urbana, garantizando que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En este contexto es necesario abordar y comprender el papel de las llamadas ciudades intermedias y por tanto cómo se concibe la planificación de su desarrollo.

Dentro del sistema de ciudades intermedias, la estructura urbana, como núcleo primario del municipio, cumple roles de interés; además, dinamiza cambios en aspectos fundamentales para la vida humana en lo económico, cultural y socioambiental. Sin embargo, su desarrollo se ve afectado por las disparidades territoriales manifestadas en la falta de una infraestructura de servicios básicos, el espacio público, los equipamientos y las formas de producción primaria que se dan en su territorio rural. La desarticulación de la planificación territorial y las estrategias económicas, sociales y ambientales contribuyen con el aumento de las cifras de desigualdades entre los habitantes. Las políticas públicas que no responden a la satisfacción de las necesidades de las personas en materia de hábitat han convertido a muchos asentamientos humanos en nicho de problemas sociales. Los gobiernos locales carecen de un liderazgo para

** Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos. Miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales, ACIUR. Director de Investigación y Comité Científico UDEFAL. Miembro de la Cátedra UNESCO-CIMES. Profesor de la Universidad del Atlántico, Colombia.*

*** Arquitecto – Urbanista. Director del Programa Internacional UIA-CIMES. Profesor de la Universidad de Lleida, España.*

¹ Los núcleos territoriales polarizante (NTP) hacen parte del modelo geopolítico para la planificación y el ordenamiento del territorio que propone el resultado obtenido en la investigación doctoral de Otero-Ortega Ciudad intermedia, sustentabilidad urbana y ordenamiento territorial.

ejercer control urbano y gobernanza, mientras que se requiere una gestión adecuada para planear su desarrollo dependiendo de la vocación productiva de la ciudad y su territorio rural de influencia. En efecto, una acertada mediación urbano-rural de las actividades agroforestal, pecuaria, ictiológica, minera y ecoturística pueden contribuir a aminorar los indicadores de pobreza. La articulación de su cadena agroindustrial, los desafíos a los mercados globales y el establecimiento de propuestas que apunten a la integración urbana y cultural de los flujos migratorios conducen a la alteración de la morfología urbana y los servicios básicos esenciales proyectados en ella.

La búsqueda de una definición única del concepto de ciudad intermedia está ligada a los diferentes procesos de aglomeraciones urbanas que crecen con relación a las grandes metrópolis planetarias. Datos de Naciones Unidas (2019) estiman un crecimiento poblacional para 2050 mayor a 9700 millones de personas, residiendo en áreas urbanas, de las cuales un 60 % estará residenciada en ciudades con menos de un millón de habitantes (Hoefflich & Llop, 2015). El intento de lograr un desarrollo urbano integrado pone a disposición la iniciativa del trabajo a través de redes de ciudades en condición de liderar cambios, que van desde los modelos de producción, consumo, crecimiento demográfico y ordenación del territorio, hasta producir impactos sobre indicadores de reducción de la pobreza, la devastación del medio ambiente y la violencia.

Comprender este fenómeno demográfico hace pensar que la denominación de intermediación puede estar asociada solamente al tamaño poblacional de la ciudad. Para Bellet y Llop (1999), las situaciones intermedias, al hallarse entre dos extremos, suelen definirse en negativo: aquello que no es demasiado grande ni demasiado pequeño. Por esta razón se considera que el término de intermediación va más allá de lo meramente demográfico, supone además una serie de características muy propias de cada estructura urbana: su morfología, las actividades socioculturales y el potencial ecológico y de producción económica. La denominación de intermediación está ligada a conceptos cualitativos propios de la interacción que ejercen estas ciudades con su núcleo territorial polarizante¹ (Otero-Ortega, 2014), haciendo posible el flujo de información, mercancía y personas, entre otras actividades, que garantizan funcionalidad a la nueva ordenación de la estructura del territorio, a través de vinculaciones con la red mundial de ciudades intermedias.

El término de *ciudad intermedia* ha sustituido, en las últimas décadas, al de *ciudad media o mediana*, pero este cambio no es una mera cuestión terminológica, sino que obedece a un profundo cambio conceptual. Efectivamente, el concepto de ciudad mediana tenía un fuerte componente cuantitativo de forma que su tamaño demográfico determinaba su clasificación y su lugar en la jerarquía de la red urbana a que pertenecía (Rodríguez, 2007). El concepto de ciudades intermedias implica

reemplazar las estáticas y notablemente jerárquicas ideas del sistema urbano, identificadas en las teorías más clásicas, con una dinámica nueva y más abierta, así como con un concepto interactivo (Dematteis, 1991). Para Otero-Ortega (2016) la ciudad intermedia emerge como intermediadora del desarrollo de una territorialidad con un potencial ecológico, cultural y económico. Es una misión fortalecer el sistema de ciudades intermedias aportando indicadores que bien pueden ser replicables a nivel global para la toma de decisiones en materia de la formulación de políticas públicas y de planeación e inversión urbana.

Hardoy y Satterthwaite (1986) definen a la ciudad intermedia como “el corazón económico de amplias áreas rurales en las ciudades del Tercer Mundo”, actuando como centros de interacción. Denominadas a menudo ciudades de tamaño mediano, debido a su población y su superficie construida, son también ciudades cuya existencia y dinámica dependen directamente del comercio y de otras formas de intercambio, cercano o lejano, en las cuales participan (Bolay & Rabinovich, 2004). La ciudad intermedia empieza a ser reconocida planetariamente a partir del papel de cooperación y solidaridad entre ciudades que comparten espacios geofísicos en donde el principio de complementariedad posibilita la aparición de nuevos sistemas de ciudades con participación dentro de los mecanismos de comercio, inversión y gobernanza, a través del trabajo en red.

El concepto de ciudades intermedias se basa en la idea de que el potencial y la importancia de la ciudad no solo dependen de su tamaño demográfico, sino de la manera como se relacionan con elementos urbanos y territoriales dentro de su sistema: su capacidad para crear relaciones y una red, así como las características de esta (Hoeflich & Llop, 2015). El carácter de intermediación se da por el papel funcional que ellas juegan entre las metrópolis urbanas regionales y las áreas rurales productoras, situación que va a permitir atraer capital para la inversión, flujo de migraciones, y por su tamaño y forma para realizar una planeación estratégica que garantice un crecimiento urbano sostenible y equilibrado a partir de su potencial endógeno.

Para León (2010), la ciudad intermedia debe entenderse como aquel lugar central, núcleo, polo, nudo que genera una doble relación con su entorno: por un lado, de centralidad —atracción, gravitación de personas, de bienes, de comunicaciones—, y por otro, de polarización —irradiación de servicios educativos, sanitarios, comerciales—. Esta conceptualización nos pone frente al papel intermediador *rural-urbano* y *rural - grandes centros metropolitanos*, por lo que Ortega (1998) precisa que el desarrollo rural está estrechamente vinculado al auge y las demandas y ofertas de centros urbanos dinámicos de segundo y tercer rango, lo que supone fuertes articulaciones económicas y sociales entre ambos sectores. Las ciudades intermedias se caracterizan por una gran cantidad de interacciones con su territorio circundante

y con otras ciudades, lo que implica un desafío para sus gobiernos locales (Salazar *et al.*, 2017). Las articulaciones ciudad intermedia - entorno rural se generan y vuelven más complejas en la medida que aparecen y se desarrollan rubros comerciales dinámicos, sean estos agropecuarios, agroindustriales, mineros, turísticos o de otra índole (Ortega, 1998, p. 19).

La nueva agenda urbana reafirma el compromiso con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para lograr que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En la actualidad, indica Carrión (2013), las ciudades intermedias también tienen que ver con el peso que han adquirido ciertas regiones en el marco de su nueva funcionalidad internacional, por eso se produce una reestructuración general de los territorios con regiones que ganan y con otras que pierden. Pero estas regiones se estructuran sobre la base de grupos de ciudades que surgen de la articulación con algún sistema productivo de exportación. De igual forma surge la necesidad de desarrollar espacios funcionales que den respuesta a los ciudadanos y a los sistemas productivos. La talla habitacional se asocia a grupos de equipamientos que deben responder a las necesidades de los habitantes.

Las condiciones particulares de cada ciudad deben orientar la formulación de indicadores que guíen un desarrollo sostenible orientado en las funciones que estas cumplen con su territorio de intermediación y apoyado por instrumentos de financiación, que contribuyan a poner en valor los servicios ambientales constituidos en el suelo y la producción agroforestal, pecuaria, etiológica, minera y ecoturística garantizando su aplicabilidad a las condiciones puntuales de la ciudad intermedia. Para Otero-Ortega (2015) el desarrollo sostenible debe ser entendido como una manera más de democratizar los procesos de urbanización y reaprender los espacios urbanos habitados.

La ciudad intermedia posibilita la constitución de sistemas urbanos interconectados como nodos funcionales que van a facilitar la descentralización de actividades nacionales y regionales haciendo posible la intermediación entre diferentes escalas y potenciando la gobernanza colaborativa como derecho a la ciudad. Meza (2015), manifiesta la inherencia al desarrollo como un enfoque de derechos, que implica aumentar las competencias y capacidades de acción de las personas, organizaciones y sociedades para tomar decisiones asociadas al desarrollo. Estas acciones deben estar orientadas a brindar al ciudadano un hábitat de calidad y confort que debe verse en el equipamiento básico con que debe contar la ciudad intermedia y el manejo del espacio público efectivo para lograr cambios sustanciales en la calidad de vida.

La gobernanza colaborativa entre las ciudades intermedias es un desafío que apunta al reconocimiento de estas como espacio urbano facilitador de funciones vitales que quizás logre sobreponerse al concepto de jerarquización urbana, dado

más por la talla demográfica, que por las funciones que cumple para brindar acceso, bienestar y desarrollo a sus comunidades. Para Otero-Ortega (2010), el caos urbano y la crisis de la condición humana nos presentan unos desafíos en la gestión del orden territorial y del desarrollo urbano de las ciudades. Para Capel (2005), la gestión del territorio desde la escala global de la ciudad hasta llegar a escalas menores generan autonomía en el desarrollo de estrategias de intervención a escala local, abriendo un panorama para que la ciudadanía pueda incidir más directamente en la toma de decisiones en planificación urbana.

En esta sección temática nos hemos dedicado a reunir trabajos de investigadores que ofrecen aspectos urbanos y regionales desde diferentes perspectivas sobre la ciudad intermedia. Valoramos la cantidad y variedad de artículos presentados, con una calidad conceptual y un abordaje en distintos contextos geográficos (Brasil, Uruguay, México, Perú, Colombia, Argentina) sobre hechos demográficos, sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales, y las posturas sobre la gestión urbana y territorial. Lo anterior ha llevado a una difícil toma de decisión sobre los artículos escogidos para esta publicación, sin descartar la posibilidad de editar un segundo número, dado que la magnitud de las ciudades intermedias lo requiere, así como su diversidad problemática, las variadas disciplinas y los enfoques metodológicos aportados por los investigadores.

Son siete artículos los que presentamos para esta sección temática que ofrecen un espacio que facilita el debate crítico y propositivo sobre la ciudad intermedia a partir de situaciones concretas en los países de América Latina y el Caribe. El texto “Cidades intermediárias e ordenação sistêmica da paisagem: Alternativas para um planejamento urbano renovado”, de Raquel Tardin y Juliana Motta, presenta hechos que demuestran la urgente necesidad de pensar en alternativas para la planificación urbana de la ciudad intermedia. Para las autoras es importante profundizar el abordaje de las actuaciones en la ordenación sistémica del paisaje y señalan el valor de relacionarlas con los sistemas biofísicos, socioculturales y urbanos. Para Tardin y Motta, su trabajo es una motivación para la aplicación práctica de principios, estrategias y directrices en la planificación de CIMES latinoamericanas, como alternativas para el diseño de una planificación urbana renovada.

El artículo de Carlos Daniel Martner-Peyrelongue, titulado “Metamorfosis regional acelerada, articulación territorial y financiarización en una ciudad intermedia mexicana: el caso de Querétaro”, presenta una caracterización de las transformaciones socioterritoriales en la zona de expansión de esta ciudad intermedia. Su análisis se ubica más allá de la ciudad o metrópolis al incluir los espacios rurales vinculados, en los cuales los recientes esquemas de financiarización del sector inmobiliario generan nuevas configuraciones y desigualdades espaciales, con un resultado que conduce a

una ocupación dispersa y desordenada del territorio. El autor indica que el fenómeno urbano en ciudades intermedias dinámicas no puede ser entendido sin incorporar en el análisis su articulación con el ámbito regional extendido, muchas veces difuso y disperso, debido a la creciente acción de actores privados del sector inmobiliario y financiero. Para Martner-Peyrelongue la mercantilización del suelo y la permanente transformación de sus usos han sustituido cualquier criterio de ordenamiento urbano-regional coherente, que privilegie un desarrollo local y ambiental sostenible a largo plazo.

En “Cadenas agroindustriales y vocación productiva de ciudades intermedias de Uruguay: una aproximación por empleo”, María Ackermann y Ángela Cortelezzi nos acercan a la vocación agroproductiva que pueden desarrollar las ciudades intermedias. Para las autoras, lo importante es encontrar patrones de diversificación o concentración de actividades económicas a partir de datos de empleo en la cadena productiva agroindustrial. Se utilizan muestreos para calcular indicadores de especialización y diversificación por empleo. Esta metodología les ha permitido obtener información sometida a crítica, validada y específica tanto del empleo como de las características socioeconómicas de las personas con lo que pudieron caracterizar la especialización de las ciudades de más de 5 000 habitantes del interior del país y encontrar patrones de diversificación productiva o concentración de actividades económicas. Este trabajo desde una visión economista contribuye a identificar ciudades intermedias con vocación en la provisión de servicios transversales y potencialmente diversificadas.

En el artículo “Redes de ciudades pequeñas en el territorio peruano. Un análisis tipológico a partir del caso de la región La Libertad”, Marta Vilela y Pablo Vega Centeno proponen la elaboración de tipologías de redes en unidades territoriales como estrategia de análisis para identificar el rol de intermediación en ciudades pequeñas, a partir del análisis de las formas espaciales, que las estructuras urbanas de estas ciudades han adquirido, considerando su centro, sus vínculos y las relaciones espaciales. Para esto, plantean en su trabajo el uso de dos tipos de variables: la densidad territorial y la concentración espaciotemporal. Esta metodología de identificación de tipologías de redes de ciudades menores la aplican como caso de estudio a la unidad territorial de la región La Libertad, Perú. Aquí, los autores afirman que estas ciudades tienen una gran responsabilidad con sus unidades territoriales al desenvolverse como intermediaciones por su capacidad de constituirse como espacios de intercambio y oferta de servicios especializados para su región.

El artículo “Cidades de porte médio, territórios de conflito e de interesses diversos” aporta el estudio de caso realizado en la ciudad de Pelotas, ubicada en el estado de Rio Grande do Sul, Brasil. El trabajo realizado por Nino Rafael Kruger y Cristine Jaques Ribeiro estudia el flujo migratorio y el impacto de la morfología urbana como resultado de las intervenciones estatales con iniciativa privada que ha

generado en estos espacios manifestaciones del problema social, que antes habían sido más expresivas en los grandes centros urbanos, capitales y metrópolis. Para los autores, la reconfiguración instituida a través de formas modernas de planificación y gobernanza transforman la ciudad. Lo anterior los lleva a un análisis crítico que pone en discusión el modo de producción capitalista, la gobernanza y la planificación estratégica como una mutación de la racionalidad liberal.

En el artículo “Villavicencio: de nacimiento espontáneo a ciudad intermedia actual”, Carlos Cortez y Yonier Castañeda hacen una revisión de hechos territoriales que contribuyeron con el proceso de formación de la ciudad desde sus orígenes prehispánicos en el territorio guayupe, hasta la imposición de la cultura llanera en una ciudad poblada por inmigrantes del altiplano cundiboyacense, impulsando la constitución de una ciudad intermedia con gran influencia en el panorama nacional. Cortez y Castañeda muestran la ciudad de Villavicencio a partir de la comprensión del territorio desde una perspectiva de la ecogénesis que ubica su origen en los cruces de senderos llaneros y las condiciones cíclicas de un estadio morfológico de desorden y espontaneidad. Su análisis muestra las dinámicas económicas, políticas y culturales que presenta la ciudad como punto de intermediación entre sus funciones urbanas y un territorio extenso en producción agrícola, petróleo, ganado y turismo.

Terminamos esta sección temática con el artículo “Integración urbana y cultural de las migraciones: trayectorias de una familia argentino-paraguaya en una ciudad intermedia”, en el que sus autoras: Natalia Gavazzo y Débora Gerbaudo, abordan algunas transformaciones urbanas y poblacionales que derivan de las características de intermediación estudiadas en Eldorado, ciudad ubicada en la provincia argentina de Misiones. Ellas analizan, mediante un enfoque etnográfico, la integración urbana y sociocultural de migrantes llegados del Paraguay y su adaptación al impacto de las distintas movilidades, su crecimiento y profundización de las experiencias de vida que forman parte de ese proceso. El imaginario urbano, la esencia cultural y su vínculo al papel de la inmigración permiten la integración de la familia migrante en la ciudad.

Referencias

- Bellet, C., & Llop J. (1999). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Ajuntament de Lleida, Unesco, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Bolay, J., & Rabinovich, A. (2004). Intermediate cities in Latin America risk and opportunities of coherent urban development. *Cities*, 21(5), 407-421. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2004.07.007>
- Capel, H. (2005). Capítulo 7. En Autor, *El modelo Barcelona: un examen crítico* (pp. 37-42). Ediciones del Serbal.

territorios
43-Especial

- Carrión, F. (2013). Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca. En J. Canziani & A. Schejtman (Eds.), *Ciudades intermedias y desarrollo territorial* (pp. 21-31). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dematteis, G. (1991). Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane. En C. S. Bertuglia & A. La Bella (Eds.), *I sistemi urbani. Volumen I: Le teorie, il sistema e le reti* (pp. 417-441). Franco Angeli.
- Hardoy, J., & Satterthwaite, D. (1986). *Small and intermediate urban centres. Their role in national and regional development in the third world*. Hodder and Stoughton.
- Hoeflich, S., & Llop, J. (2015). *Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las Ciudades Intermedias*. Edición Lina Gast. Secretariado mundial, Ciudades y gobiernos locales unidos, UCLG y Firdaous Oussidhoum, Grupo de trabajo de Ciudades Intermedias de UCLG.
- León, J. (2010). *Grupos urbanos y movimientos migratorios internos*. Senplades-Mimeo.
- Meza, C. (2015). La gestión del riesgo bajo un enfoque sostenible y de derechos. *Módulo Arquitectura CUC*, 15(1), 41-62. <https://doi.org/10.17981/moducuc.15.1.2015.04>
- Naciones Unidas (2019). *Perspectivas de la población mundial*. <https://population.un.org/wpp/>
- Naciones Unidas (2017). *Nueva agenda urbana*. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Ortega, L. (1998). *Los vínculos rurales con ciudades intermedias síntesis de estudios de caso. Informe de consultoría*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Otero-Ortega, A. (2010). La pertinencia de un urbanismo social para un nuevo concepto de ciudadanía. *Ekistics*, 1, 74-81.
- Otero-Ortega, A. (2014). Sistema urbano intermedio para un nuevo orden territorial en el Caribe colombiano. *Procesos Urbanos*, (1), 89-102.
- Otero-Ortega, A. (2015). Impacto socioeconómico y ambiental: Isla La Loma margen occidental del río Magdalena en Barranquilla. *Procesos Urbanos*, (2), 90-100.
- Otero-Ortega, A. (2016). La ciudad intermedia y un nuevo orden territorial. *Portafolio*, 2(34), 103-113.
- Rodríguez, M. (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*. <https://previa.uclm.es/profesorado/marodriguez/pdf/cv/CiudadesIntermedias.pdf>
- Salazar, G., Irarrázaval, F., & Fonck, M. (2017). Ciudades intermedias y gobiernos locales: desfases escalares en la Región de La Araucanía, Chile. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 43(130), 161-184. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1978/1023>