

Dossier: Ciudades Intermedias de América Latina: dinámicas y perspectivas de investigación
"Hilos y Niveles". Proceso histórico de la institucionalización de la gestión del territorio urbano en Pereira 1871-1946

"Threads and Levels." The historical process of the institutionalization of urban territory management in Pereira 1871-1946

Sebastián Martínez Botero
Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia
sebastian.martinez@utp.edu.co
Jhon Jaime Correa Ramírez
Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia
jjcorrea@utp.edu.co

Recepción: 30 Agosto 2022
Aprobación: 20 Febrero 2023
Publicación: 21 Febrero 2023



Acceso abierto diamante

Resumen

Este trabajo profundiza en la historia institucional de la administración pública de Pereira, ciudad intermedia colombiana, mediante el seguimiento de la creación de instituciones relacionadas con la regulación y el control en su proceso de expansión. Para cumplir con este propósito, se aplicó una metodología descriptiva a la documentación del Archivo Histórico Municipal de Pereira (AHMP), especialmente la correspondiente al "Fondo Antiguo Concejo Municipal" y a la serie de "Acuerdos Sancionados", de donde se rescataron fuentes históricas relevantes para comprender las estrategias implementadas para controlar el proceso de expansión urbana. Como resultado del estudio de estas fuentes se identificó que la evolución institucional urbana de Pereira transitó desde procesos de inspección hacia procesos de intervención del territorio. En tal sentido, los funcionarios del siglo XIX cumplieron funciones de "inspección", pero, a partir de la segunda década del siglo XX, los funcionarios municipales intervinieron directamente el territorio por medio de obras públicas y de la planeación de la expansión con la aplicación de instrumentos técnicos como el levantamiento estadístico y de planos. La periodización de tiempo se estableció entre los primeros procesos de institucionalización que se produjeron en 1871, hasta la creación de la Secretaría de Obras Públicas en 1946, previo a la aplicación de ejercicios de planeación más sofisticados, como la oficina del Plan Regulador que tuvo como objetivo la aplicación de un "Plan Piloto" para Pereira. Finalmente, se considera que el artículo es un aporte a la historia urbana de Pereira porque la historiografía de la ciudad no había usado este tipo de fuentes, con lo que se abre una veta de trabajo para otras investigaciones sobre la ciudad y su historia. De igual manera, sirve de referente para estudios de otras ciudades intermedias colombianas y latinoamericanas que cuenten con fuentes documentales similares.

Palabras clave: historia urbana, instituciones urbanas, inspección, obras públicas, Pereira.

Abstract

This work goes into the institutional history of Pereira's public administration, a mid-size city in Colombia, by monitoring the creation of institutions related to regulating and controlling its expansion process. For this purpose, a descriptive methodology was applied to the documentation of the Municipal Historical Archive of Pereira (AHMP), particularly to records belonging to the "Old Municipal Council Fund" and to a series of "Sanctioned Agreements," thus rescuing relevant historical sources for studying the

strategies implemented to control urban expansion, making it possible to identify the urban institutional evolution of Pereira, which moved from inspection processes to intervening in the territory. So while officials of the 19th century fulfilled "inspection" functions, those from the 1920s intervened directly in the territory through public works and planning expansion, using technical instruments such as statistical surveying and drawing blueprints. The periodization of time in 1871 was among the first institutionalization processes, followed by the creation of the Secretariat of Public Works in 1946, which happened before the application of more sophisticated planning exercises such as the Office of the Regulatory Plan, tasked with the application of a "Pilot Plan" for Pereira. This article might also be considered a contribution to Pereira's urban history since the city's historiography had not used this type of source yet, thus opening a vein of work for other investigations on the city and its history and might serve as a reference for future studies of other Colombian and Latin American mid-size cities with similar documentary sources.

Keywords: urban history, urban institutions, inspection, public works, Pereira.

Introducción

Acercamiento a la historia institucional urbana para la historia de las ciudades latinoamericanas

Entre las décadas de 1925 y 1970 América Latina se urbanizó. En este periodo se tejieron redes de ciudades cada vez más complejas y acordes a las realidades de cada nación. La transferencia de población del campo hacia los centros urbanos transformó la realidad social y la forma de habitar el espacio latinoamericano. Lattes (2001) afirma que, al finalizar la década de 1970, más del 70 % de la población residía en ciudades, lo que la convirtió en una de las regiones del mundo no solo más urbanizada, sino cuyo ritmo de crecimiento fue extremadamente acelerado.

Lo anterior conllevó que los científicos sociales empezaran a poner más atención al estudio de las ciudades latinoamericanas a partir de la década de 1970. Una de las primeras obras panorámicas que abrió un modelo de reflexión sobre las ciudades latinoamericanas fue el trabajo del historiador norteamericano Richard M. Morse, quien interpretó la producción previa sobre los estudios urbanos en América Latina e identificó varios temas en el campo de la historia urbana. Estos iban desde el modelo de colonización hispana por medio de ciudades, hasta las migraciones internas y las relaciones entre ciudad y nación (Morse, 1971a; 1971b).

Georges Duby (1980) señaló que la ciudad no se caracteriza “ni por el número de sus habitantes, ni por las actividades de los hombres que allí residen, pero sí por sus rasgos particulares de estatus jurídico, de sociabilidad y de cultura”(p. 10). Además, que estos rasgos provienen del rol primordial que desempeña el órgano urbano, el cual no es económico, es político. Así, concluye: “La ciudad se distingue del medio que ella rodea, en lo que ella es, en el paisaje, el punto de enraizamiento del poder. El Estado crea la ciudad. Sobre la ciudad el Estado toma asiento”(p. 10).

El papel que Duby asignó a las ciudades se puede ver en la tradición hispanoamericana. Durante el proceso de expansión del imperio español, la fundación de ciudades fue la estrategia implementada para garantizar la conquista (Martínez, 2016). De hecho, en este proceso se consolidó con mayor facilidad la creación de jurisdicciones y la asignación de funcionarios que la forma urbana de las nuevas poblaciones. Las Crónicas de Indias relatan que, a excepción de los epicentros del poder de las culturas prehispánicas, las ciudades fundadas por los ibéricos en tierras americanas surgieron con muchas precariedades (Simón, 1892, p. 13; 129); tomó más valor el “papel sellado”, que el levantamiento de palacios, templos y plazas (Zambrano Pantoja y Bernard, 1993, p. 27).

Esta idea, en la que se privilegia la “ciudad jurídica” frente a la “ciudad física”, fue una hipótesis difundida en Colombia por el historiador Fabio Zambrano (1993) para explicar el sentido con el que aparecieron los centros urbanos hispánicos en el entorno neogranadino. Sin embargo, si bien esta línea de investigación contiene una relación muy estrecha con la historia de las ciudades y el territorio, su desarrollo se ha dado en el campo del derecho (Martínez Delgado et al. 2021), principalmente en lo que compete a la historia del derecho indiano (Mayorga, 2003; Morse, 1971a).

El uso de documentos institucionales es recurrente para la comprensión de las ciudades, y podría profundizarse mucho más en su aplicación metodológica para el ámbito historiográfico colombiano. Hay que destacar el trabajo de Juan Daniel Flórez y Fernando Mayorga para interpretar la transformación de la administración pública en Bogotá (Flórez y Mayorga García, 2011); así mismo, el esfuerzo de William Jaramillo (1998) por documentar de manera exhaustiva la vida del cabildo de la ciudad de Antioquia. No obstante, la historia urbana de Colombia, y de América Latina, ha partido regularmente de problemáticas como el cambio demográfico, la vivienda, la morfología, e incluso los símbolos, que entre otras tantas variables han buscado principalmente responder la pregunta sobre el tránsito de la ciudad “colonial” a los nuevos referentes de la ciudad moderna y del sistema mundo capitalista (Mejía Pavony, 2013). El funcionamiento de las instituciones urbanas parece haberse circunscrito exclusivamente al periodo del antiguo régimen.

Consideramos necesario plantear un estudio de las instituciones urbanas para interpretar la ciudad, como lo señala Mejía Pavony, en contraste con otras variables que miden el cambio histórico (Martínez et al. 2021). El presente trabajo se propone incursionar con una aproximación a la historia de las instituciones urbanas de una ciudad intermedia colombiana como Pereira. Con ello se pretende encontrar claves para comprender la relación entre la expansión urbana y la adecuación de la administración pública a las condiciones que imponía cada coyuntura histórica. El marco temporal está definido de acuerdo con el primer periodo experimentado por la administración del espacio urbano en Pereira. Se inicia en 1871 con la formalización institucional de la población, y se extiende hasta 1946, cuando se creó la Secretaría de Obras Públicas y la ciudad se apartó de la práctica tradicional de “hilos y niveles” como la función principal para gestionar su territorio. Con esto inició un nuevo periodo en el que se experimenta la aplicación de la técnica y ejercicios de planeación más sofisticados. El presente artículo se ocupa de exponer cómo una ciudad intermedia alcanza dicho momento del urbanismo latinoamericano.

Métodos y Técnicas

Nuevas fuentes para la historia de una ciudad intermedia

Hacer historia tiene que ver con el sentido que le dan las nuevas generaciones a las huellas que dejaron las generaciones pasadas. La historia urbana vincula esas huellas a un lugar específico: la ciudad. Muchas ciudades son reconocidas por su pasado milenario; su territorio está plagado de la evidencia del paso del tiempo y de las generaciones que las habitaron y les dieron sentido de acuerdo a la forma en que interpretaron su existencia. En otras ciudades, esas huellas van siendo borradas sin dejar un registro de su existencia, como si fueran ciudades que se reconstruyen cada vez que viene una nueva generación al mundo. Algunas ciudades intermedias colombianas son así y sus habitantes no han dado el valor suficiente a la conservación de su pasado, ya sea en los registros escritos o en el cuidado de su patrimonio.

Ciudades como Pereira no cuentan con archivos históricos, centros de documentación especializados o un museo que recupere el relato de las generaciones que con el paso del tiempo la fueron construyendo. El pasado hispánico —y parte del prehispánico— del territorio de la actual Pereira se perdió cuando en los años sesenta del siglo XX un alcalde de Cartago tomó la decisión de desocupar unas habitaciones de los despachos municipales y mandó a quemar los libros capitulares de la ciudad que se fundó en 1540. El actual municipio de Pereira cuenta con un archivo que se originó en 1867 y que llega hasta el día hoy. En la actualidad, esta información no se encuentra dispuesta correctamente para la consulta de los investigadores o de los ciudadanos. Reposa en un sótano corriendo el riesgo de que un infortunado hecho la condene al mismo destino que la de Cartago.

Parte del descuido que hay con la documentación de Pereira está en que no se valora su contenido, pues buena parte del acervo está constituido por información administrativa. No está ilustrada con elegantes fotografías, no cuenta grandes hazañas del pasado y no expresa de manera explícita las anécdotas de lo cotidiano que tanto cautivan. Buena parte de ella son fríos decretos, resoluciones, acuerdos, actos administrativos que hablan de la realidad ficticia que construyen las normas. Aun así, son huellas del pasado y constituyen el legado de las generaciones que crearon la ciudad actual. La historiografía de Pereira no se ha fundamentado suficientemente en documentación como esta, por ello, se ha avanzado en los últimos años en la creación del Archivo Histórico Municipal de Pereira, que no solo busca salvaguardar el patrimonio documental, sino también traer al debate académico estas fuentes que permiten entender y leer la ciudad desde otros ángulos. Es por ello por lo que el presente artículo plantea lo que hemos definido como “historia institucional urbana” para interpretar la realidad urbana de Pereira, la cual entendemos como un reconocimiento del campo de la historia urbana en relación con la sociedad que produjo esta serie de códigos y normas para administrar y gestionar su territorio.

En tal sentido, la historia institucional urbana hace parte de una corriente que se define como la historia social del Estado. A su vez, esta se concibe como la retrospectiva de aspectos que sirven para entender las transformaciones orgánico-funcionales de entidades que evolucionaron de acuerdo a las necesidades coyunturales de cada momento histórico, y que puede aplicarse tanto para las instituciones de la corona española, como para las que vinieron tras la independencia (Flórez y Mayorga, 2011). La creación o extinción de una institución es la evidencia de una estrategia de relacionamiento de los individuos con su entorno. Develar ese sentido en el que concibieron el cambio, significa explicar la evolución orgánico-funcional de las entidades según su marco jurídico y político.

En el presente artículo nos proponemos utilizar una fuente fundamental para comprender la evolución de las instituciones municipales en Colombia. Por medio de los acuerdos expedidos por los Concejos Municipales y ratificados por los alcaldes del municipio se puede apreciar la aparición de instituciones y entidades públicas del orden local, sus funciones, presupuesto y características específicas. Este ejercicio de seguimiento y descripción a documentación de naturaleza “oficial” parecería simple, ya que es el propio municipio quien produce y conserva la documentación; sin embargo, los vacíos que hemos señalado en materia de conservación y consulta documental, propios de contextos urbanos intermedios, hacen que sea necesario poner atención en esta tarea que resulta fundamental para poder contar con una base para la historia de las instituciones municipales.

El procedimiento que se siguió para recolectar la información consistió en la elaboración inicial de un inventario en “estado natural” de la documentación del Fondo Antiguo Concejo Municipal de Pereira, el cual se compone de una miscelánea de documentos que corresponden al periodo en el que el poblado fue tomando forma y cuyas fechas extremas son desde 1867 hasta 1932. Este cuenta con información del despacho del alcalde, nombramientos de funcionarios, presupuestos y, desde luego, los acuerdos de la corporación municipal, entre otros. Si bien el ente productor de esta información no es el mismo, pues en el Estado republicano es evidente la separación de poderes, por alguna razón toda esta información terminó incluida en el mismo fondo. También se inventarió la gaceta municipal, conocida como “El Municipal”, de la que se conservan algunas ediciones de la década de 1910 y 1920; y se complementó con el Fondo Alcaldía Municipal, que cuenta con los acuerdos que sancionó el alcalde a partir de 1932 y que presentan las decisiones que en la ciudad se volvieron norma.

Tras inventariar la documentación, se construyó una base de datos que descomponía los documentos identificando sus partes por categorías que correspondían a la creación de instituciones o entidades del Estado local. Estas categorías se relacionaron con funciones que tenían esas entidades y, a su vez, con la legislación nacional que las amparaba. Gracias a esto se pudo establecer una estructura de cómo funcionaba el municipio, cuáles eran sus entidades y cómo estas se fueron transformando a lo largo del tiempo.

El presente enfoque metodológico es importante porque la historiografía de Pereira escasamente ha acudido a fuentes institucionales. Hay solo dos textos que merecen ser mencionados como antecedente. En primer lugar, el capítulo preparado por el historiador Jaime Jaramillo Uribe para la conmemoración de los cien años de la ciudad en 1963 y publicado en esa fecha por el Club Rotario de la ciudad (Duque Gómez, Friede, y Jaramillo Uribe, 2002); en segundo lugar, el libro publicado por el Concejo Municipal para presentar su gestión política entre los años de 1867 y 1998 (Bravo Molina, Guarín Medina, y Velásquez Garzón, 1998). En ambos libros se presentan muy superficialmente las instituciones urbanas y no se estructuran con un argumento explicativo, sino que simplemente se limitan a enumerar la serie de cambios que se produjeron, incluso sin referenciar correctamente los documentos.

Más recientemente, el trabajo de Sebastián Martínez Botero sobre la creación del Distrito de Pereira en 1871 utiliza con mayor rigor las fuentes del archivo local (Martínez Botero, 2013). Para lograrlo, el autor se dio a la tarea de clasificar e inventariar los fondos acumulados del municipio. Gracias a ello ha sido posible esclarecer su estructura administrativa y los cambios en el tiempo. De hecho, podría afirmarse que, para la historia institucional urbana, el “principio de procedencia” (Congreso de Colombia, 2000) implementado por

el campo de la archivística posibilita la reconstrucción de estructuras administrativas. Enmarcado en una temporalidad que se extiende hasta mediados del siglo XX, el presente artículo continúa con el mismo propósito para aportar nuevas luces sobre los cambios administrativos en el espacio urbano del Municipio de Pereira.

Declaración de aspectos éticos

Los autores del presente artículo garantizamos que cumplimos con los principios y normas éticas exigidas en los procedimientos editoriales de la revista “Jangwa Pana”. Acogemos los contenidos de los acuerdos y normas internacionales y la legislación colombiana en materia de protección de todas las formas de vida y las diversas expresiones humanas y no-humanas. También declaramos que para la elaboración del presente producto de investigación hemos seguido el código de conducta y buenas prácticas que define el Comité de Ética en Publicaciones, Committee on Publication Ethics -COPE. Todas las fuentes primarias de archivos originales, como las secundarias, producto de la consulta bibliográfica, están debidamente citadas y referenciadas.

Resultados

Algunos conceptos

El objeto de investigación de la historia institucional ha sido las instituciones políticas del Estado, y su estudio por parte de la disciplina histórica ha tenido un enfoque principalmente jurídico. Cuando se alude a la “historia institucional”, se hace referencia especialmente a “la historia de la administración de una entidad vista desde el plano legal” (Flórez y Mayorga, 2011). Por lo tanto, vale la pena poner en claro algunos conceptos para pasar a hablar de institucionalidad urbana. Para Geoffrey M. Hodgson (2011), las instituciones son:

El tipo de estructuras que constituyen el tejido de la vida social. El creciente reconocimiento del papel de las instituciones en la vida social implica advertir que gran parte de la interacción y de la actividad humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas. (p. 22)

Desde una perspectiva económica, Douglas North plantea que “la historia es un relato de la evolución institucional”. La existencia de las instituciones la explica gracias a la necesidad de “dar orden y reducir la incertidumbre” en el intercambio económico. Lo interesante de esta mirada es que posibilita la conexión entre presente y futuro, pues las instituciones, según North (1995), son el resultado de una estructura que va cambiando y que adquieren forma de acuerdo a las necesidades humanas para “limitar las interacciones políticas, económicas y sociales” (p. 14-15).

Considerando estos referentes, aceptamos la definición de “instituciones” como “sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales” (Hodgson, 2011, p. 22). Si a este sistema de reglas las vinculamos al ámbito urbano, deberíamos decir por lo tanto que las “instituciones urbanas” son los códigos que refieren al control social del espacio de la ciudad, y de este modo se identifican con la idea de “planificación”. Adrián Gorelik (2022) explica el sentido que toma este concepto en el contexto latinoamericano del siglo XX, poniendo de presente su complejidad como producto de la imaginación social.

Max Weber (1964) ha mostrado al Estado como una organización que se caracteriza por gobernar un territorio imponiendo de manera legítima el monopolio de la fuerza. En consecuencia, el Estado existe si los órganos que lo componen imperan sobre los habitantes que residen en el espacio de su dominio. Por su parte, Norbert Elías (1990) abre una nueva ventana de interpretación al decir que el objeto de estudio de la sociedad no se debe centrar en sus componentes, es decir, en los individuos, pero tampoco en sus estructuras, o sea, en las instituciones. Para el sociólogo alemán esta mirada dicotómica no refleja la realidad empírica de la sociedad, la cual se encuentra en los procesos, lo que él define como “las configuraciones” (Elías, 1990, p. 77). Desde

esta perspectiva teórica de las configuraciones se busca interpretar la relación, o los vínculos sociales e institucionales, para esclarecer las “interdependencias funcionales” (Elías, 1990, p. 148).

Los planteamientos de Mertins (2000) ayudan a problematizar y definir conceptos para el estudio de las ciudades intermedias desde el proceso de normas y regulaciones que definieron su espacio. Por ejemplo, permiten plantear que las interdependencias funcionales pueden ser observadas en un centro urbano mediano (como Pereira), en su relación con su región de influencia (primacía), así como del marco jurídico establecido por el régimen nacional.

Esta mirada, orientada a develar las interdependencias funcionales, se adecúa a la historia institucional al caracterizar la ciudad intermedia latinoamericana. En primer lugar, Mertins (2000; 2001) plantea que no existe una definición ni un consenso para acotar la ciudad intermedia; de hecho, existen diferentes formas de nombrarlas: “ciudades secundarias” (*secondary cities*), “centros urbanos intermedios” (*intermediate urban centres*) o “ciudades de tamaño medio” (*medium-size cities* o *middle level cities*). En segundo lugar, muestra que se ha planteado el criterio del número de habitantes para asignar las categorías a los centros urbanos, sin embargo, es claro que esta variable no puede ser la única en determinar la importancia de una ciudad, dado que siempre será relativo y acorde al contexto espacial y temporal al cual se esté haciendo referencia. Y en tercer lugar, concluye que para definir las ciudades medias hay que tener en consideración las siguientes variables: tamaño (número de habitantes), velocidad del crecimiento (determinada por la expansión poblacional y espacial), tamaño del “*hinterland*” (región circundante), funciones como centro (importancia regional en materia de servicios públicos, privados y de distribución) e importancia en la red vial regional e interregional.

En América Latina las ciudades intermedias han cumplido un papel fundamental en los procesos económicos, políticos, sociales, culturales y espaciales (Goluchowska, 2002). Pereira, como ciudad intermedia, ha tenido una función de centro de servicios, articuladora de caminos y sede de instituciones públicas del orden regional y nacional (Martínez y Mejía, 2020). De igual modo, ha servido de receptora de inmigrantes a lo largo de su historia. Con el anhelo de convertirse en sede de gobierno regional, se disputó con éxito la primacía política (capital regional) con otros centros urbanos como Cartago y Manizales (Correa et al. 2016; Gil 2019; López 2011).

En la actualidad, Pereira es la capital del departamento de Risaralda (Colombia). Se originó con el proceso de poblamiento tardío de la vertiente occidental de la cordillera Central. Si bien la institucionalización de su territorio cuenta con antecedentes que se remontan al periodo hispánico, fue en 1871 que se constituyó “Distrito” (Martínez, 2013; Ortiz, 2019), unidad territorial del Estado propia del régimen federal consagrado en la constitución de 1863 y acorde a la Constitución del Estado Soberano del Cauca de 1857 (Lei que erije en Estados diversas porciones del territorio de la República, Lei 15 de 1857). Su estabilización como centro urbano regional se produjo en la segunda década del siglo XX gracias a estar situada en medio de un enclave productor de café, producto que modernizó y conectó a Colombia con los mercados globales (Martínez y Mejía, 2020; Vallecilla, 2001). Esta condición le fue favorable para consolidar una élite local (Correa, 2014) y participar de las redes de comunicación del occidente colombiano, en un primer momento como estación central del Ferrocarril de Caldas que la comunicó con Antioquia y el puerto en el Pacífico, y en un segundo por medio de la red nacional de carreteras (Martínez, 2020). El proceso de industrialización tardía y mediana que vivió a mediados del siglo XX la convirtió también en un centro receptor de migraciones internas. Ya sea tras la búsqueda de mejores oportunidades o en huida de la violencia de mediados del siglo, miles de nuevos habitantes llegaron a Pereira y a sus alrededores y generaron no solo una expansión demográfica, sino nuevos retos para la administración local que debió buscar alternativas a la demanda de vivienda. Para interpretar realidades urbanas como la de Pereira, la historia institucional urbana debe ser, por lo tanto, un reconocimiento del campo de la historia urbana en relación con la sociedad que produjo esta serie de códigos y normas para administrar y gestionar su territorio.

Los antecedentes: agrimensores e ingenieros

Tras el proceso de independencia, el Estado de la Nueva Granada se encontró con el reto de administrar el territorio heredado de la antigua jurisdicción virreinal. Este espacio, que a partir de 1821 se nombró como “nacional”, era en realidad la unión de una serie de provincias dominadas por grupos de poder localizados en las poblaciones principales (Maignashca, 2003). Tal panorama se presentaba con un claro desconocimiento del territorio, sus recursos y sus habitantes. Consciente de ello, entre 1840 y 1850 el gobierno neogranadino tomó algunas medidas como la creación de nuevas instituciones de instrucción y enseñanza, como el Instituto Caldas (1845-1849) y el Colegio Militar (1848-1854); de misiones científicas como la Comisión Corográfica (1850-1859); contratación de expertos extranjeros como George M. Totten, Thomas Reed, Henry Tracy, Stanislas Zawadsky, François Chassard, Carlos Segismundo de Greiff, Tyrell Moore, Antoine Poncet, Giuseppe Eboli, Aimé Bergeron, Bernard Lewy, Francisco Flores Domonte, Henry Price y Carmelo Fernández, entre otros; así como medidas políticas y legislativas (Betancourt Mendieta y Martínez Botero, 2021).

La presencia e incremento de especialistas en la Nueva Granada posibilitó la creación de obras públicas y diferentes tipos de iniciativas educativas, pero también dejó en evidencia que el Estado requería de personal calificado y técnico para su administración y gestión, por ejemplo, en el manejo de ciertos conocimientos y uso de técnicas como la cartografía, la agrimensura y la ingeniería. El Estado requería tomar decisiones con base en el conocimiento técnico para emprender la inspección de las tierras de su propiedad y realizar trabajos de medición y parcelación de esas propiedades vagamente conocidas. Estas actividades de delimitación y reconocimiento de los “baldíos de la nación” también sirvieron para el pago de deudas públicas, el fomento de la inmigración y la creación de mercados internos (Betancourt y Martínez, 2021).

Por otro lado, las labores científicas sirvieron para la construcción orgánico-funcional del Estado, pues al efectuar trabajos técnicos de medición y registro de la tierra, este se legitimaba con el ejercicio de su autoridad, respaldando la propiedad privada y el uso del suelo, así como sirviendo de árbitro para dirimir las diferencias entre propietarios. De esta forma, el Estado podía desplegar su estructura política y jurídica con la intención de ofrecer certeza y control, y con ello garantizar la existencia de una entidad independiente y soberana capaz de integrarse a la economía global (Maignashca, 2003).

El periodo de estudio de este artículo se inicia cuando la población de Pereira se creó institucionalmente por medio la Ley 58 de 27 de mayo de 1871, que le asignó a la junta de pobladores del “sitio de Cartagoviejo” la suma de 12.000 hectáreas (Ley 58 de 1871). Esta área era la requerida para que un asentamiento fuera reconocido como “Distrito” por parte del Estado. Según la Constitución del Cauca de 1857, los Distritos eran las unidades administrativas que constituían una provincia, y estas a su vez constituían la unidad del territorio estatal (Lei 15 de 1857). Al ser un régimen federal, cada Estado de la unión colombiana tenía su propia constitución política, por ende, determinaba su estructura territorial. Sin embargo, fue el Estado Central quien adjudicó las tierras a los pobladores de Pereira y quien impuso que estas debían ser medidas por un agrimensor oficial que elaborara tres planos que sirvieran para la adjudicación a los vecinos y su administración, según lo consagrado en el Decreto legislativo de 4 de mayo de 1866 y las de la Ley de 21 de abril de 1870 (Consejo de Estado, 1941).

El agrimensor nombrado para la tarea de la medición de las tierras fue el cartagüense Ramón María Arana (AGN, Secretaría de Estado del Despacho de Hacienda y Fomento, 1871). Arana había trazado varios mapas y dibujado cartas de la región durante las guerras civiles, lo que lo calificaba con el conocimiento técnico necesario para acometer la tarea que también realizó en otras poblaciones caucanas de reciente creación. De hecho, su experticia y dominio del territorio lo condujo a enfrentarse con Agustín Codazzi en su famosa “Refutación” sobre el curso del río Chinchiná (Arana, 1858). Esto le permitió ganar poder e influencias en el centro occidente del país. Como funcionario público fue alcalde de la Aldea de María, adscrita a la municipalidad del Quindío. Recibió tierras en Nueva Salento con las que logró formar una hacienda que le permitió ingresar al grupo de caucanos con fortuna. Como agrimensor de Pereira, Arana entregó tres copias del plano que levantó en 1872 de las 12.000 hectáreas para la población, pero a la fecha ninguno ha sido hallado.

Este documento era fundamental para la institucionalización de la ciudad, sin él no se podría haber realizado la entrega de los terrenos.

Primeras instituciones de inspección urbana

La medición de las tierras del Distrito de Pereira se hizo en dos secciones. Por un lado, el sector rural, por otro, el “área de población”. El sector rural estaba conformado por ocho “fracciones” de nombre: “La Bella”, “Corozal”, “Condina”, “Huertas”, “Cristalina”, “Mata de Caña” y “Yarumal”; el área de población, por su parte, había sido delimitada por el agrimensor Arana de la siguiente manera:

Del desemboque de la quebrada de Letras en el río Otún, abajo hasta el mojón 300 metros más debajo de la quebrada de Buitrago y de aquí línea recta en dirección perpendicular al río a otro mojón en la quebrada Egoyá, quebrada arriba a otro mojón que esta frente al desemboque de la quebrada de Letras, en dirección perpendicular al río y por esta línea al desemboque de Letras, primer lindero. (AHMP, Libro de Actas, Diciembre 22 de 1877)

Entre los retos que se le presentaron a la institucionalidad de la nueva población, estuvo el de medir y garantizar las condiciones de entrega de los predios y solares a los nuevos pobladores. Para ello, según la ley 14 de 21 de abril de 1870 (Consejo de Estado, 1941), se debía conformar un organismo transitorio —que duraría mientras se ejecute la entrega de las tierras—, llamado “Comisión Agraria”. Este organismo estuvo compuesto por tres agrimensores que recibirían 20 centavos por una hora de trabajo. Sus funciones correspondieron a las de asignar a cada poblador “el solar y las tierras que les correspondan, demarcándolas por límites claros y precisos y colocando los mojones necesarios” (Consejo de Estado, artículo 8, 1941, p. 20). Para dar constancia de la entrega, la comisión levantó actas, las cuales también sirvieron de título de propiedad al beneficiario. Para acceder a la adjudicación, el interesado o interesada debía demostrar que cumplía los requisitos de la ley, tras lo cual era registrado en la “lista de beneficiarios”, paso previo para poder acceder a la propiedad.

En Pereira, la Comisión Agraria se conformó por orden del alcalde del Distrito con “tres agricultores de los aptos que supieran leer y escribir” (AHMP, Distrito de Pereira, 1871). Contar con tres agrimensores, como lo estipulaba la ley, fue solo un ideal que localmente debió ser ajustado. Los elegidos para llevar a cabo la labor fueron los señores Marcelino Henao, José María Uribe Isaza y Mariano Arias, quienes la ejercieron desde 1873 hasta 1884, cuando se culminó con la entrega de predios.

Tras el proceso de adjudicación vendría el de demarcación y estructuración de la traza de calles del poblado. Aunque no hay evidencia documental directa, el informe del agrimensor Arana (1872) hace alusión al trabajo realizado por un súbdito británico de nombre William Fletcher, emparentado por vía de matrimonio con la familia Pereira de Cartago, la cual tuvo un papel destacado en la creación del poblado. Al parecer, Fletcher “levantó el rastrojo”, es decir, el rastro de lo que sería la antigua ciudad de Cartago, pues en el mismo lugar entre 1540 y 1691 había existido la fundación española cuyas ruinas aún se percibían en 1863 (Peña, 2003). El británico realizó un primer trazado con “estaca y cordel” en el que proyectaba un sistema de seis plazas de las cuales subsistieron solo la mitad. El tamaño de las manzanas quedó de 100 varas (80 metros aproximadamente) y el de las calles de 5 varas (4 metros). Los solares entregados, por lo tanto, se definieron de 25 varas de frente por 50 de fondo, es decir, por cada manzana había 8 solares (Archivo de la Notaria Primera de Pereira, 1864).

La Corporación Municipal estableció en sus primeros acuerdos que cada solar debía edificar una tapia, para que el espacio entre una y otra creara la calle (AHMP, Junta Auxiliar Legislativa, 1867). Esta directriz generó la necesidad de regular la edificación de tapias y por tanto el desarrollo y crecimiento del poblado. Por esta razón se creó en 1875, por medio del acuerdo 11, el cargo de “Inspector de Policía Urbana”, cuya función principal fue la de “delinear las calles de la población, i fijar los mojones que fueren necesarios, siendo de cargo de cada interesado proveer al Inspector de las estacas i piedras necesarias para el objeto expresado” (AHMP, Acuerdo 11, 1875). Esta función fue definida como “hilos y niveles”, y perdurará en el tiempo en varias instituciones que se crearán incluso durante el siglo XX. Al Inspector de Policía Urbana también se le nombró un suplente

que “lo reemplace en los casos de falta temporal o absoluta”, y ambos eran nombrados por el Cabildo (AHMP, Acuerdo 11, artículo 12, 1875).

Los “hilos” servían para trazar el frente de las edificaciones de acuerdo con lo que estuviera establecido; los “niveles”, para dar el “correspondiente nivel a las calles”, así como el “desnivel necesario para la fácil corriente de todas las aguas lluvias, por los caños que al efecto harán los dueños de solares o casas que den frente a la calle”. El inspector de Policía urbana también debía realizar la misma tarea en espacios públicos como las plazas, con la finalidad de que las aguas no se empozaran y pudieran salir a los caños. Así mismo, se dispuso que el inspector debía dictar “decretos de policía, sobre el ornato i embellecimiento de la población” (AHMP, Acuerdo 11, artículo 12, 1875).

Cuando un nuevo vecino recibía un solar en el área de población por parte de la Comisión Agraria, debía solicitar el servicio del Inspector de Policía Urbana para iniciar la construcción de la vivienda. El funcionario acudía al lugar para “tender los hilos en la delimitación de la calle, procurando que la medida sea de lo posible a escuadra para que el nuevo edificio quede sobre línea horizontal a la calle”. Por este servicio, el vecino debía cancelar al inspector la suma de 40 centavos, además de costear los gastos de peones, estacas y lo demás que se llegare a necesitar (AHMP, Acuerdo 11, artículo 8, 1875). Si se incumplía esta norma, por ejemplo, al iniciar por cuenta propia la edificación del solar o si este quedaba sobre el espacio que correspondería a la calle, el alcalde debía nombrar unos peritos que levantaran un acta de la situación y con ella proceder a denunciar al vecino con la finalidad de que subsanara la falta.

La institucionalización de los “hilos y niveles”, una tarea aparentemente básica, fue la clave para la correcta demarcación del poblado de Pereira y será la función principal en la gestión del territorio hasta 1946 con la creación de la Secretaría de Obras Públicas. Para ejecutar esta tarea, fue fundamental el papel del agrimensor, quien había dejado un plano de cómo debía ser el poblado identificando cada manzana con un número romano. Gracias a este instrumento se pudo llevar a cabo la delineación de unas sesenta manzanas del área de la población, partiendo desde la Plaza Victoria hacia los cuatro puntos cardinales. Las entregas de predios y demarcación de las manzanas se hicieron en forma helicoidal, siendo la plaza el centro de ellas. La estructura del territorio urbano de Pereira fue por lo tanto el resultado de la institucionalidad creada para este propósito, concretamente la Ley de 21 de abril de 1870, los acuerdos del Cabildo en materia de poner en funcionamiento dicha la ley, y el Acuerdo 11 de 1875 que reguló las funciones del Inspector de Policía Urbana.

Además del inspector, también se creó con funciones similares otro cargo llamado “Juez Poblador”. La información disponible no es suficiente para diferenciar las funciones entre este funcionario y las del Inspector de Policía Urbana, pero en dos ocasiones el Juez Poblador obtuvo presupuesto del poblado para realizar actividades relacionadas con la medición y regulación del territorio. Por medio del Acuerdo 9 de 1879, se le asignaron ocho pesos para “la construcción de un teodolito, que sirva al Juez poblador para nivelar i delinear las calles y plazas de la población” (Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo Antiguo Concejo Municipal de Pereira, Artículo 3°, 1880). Y por medio del acuerdo 8 de 1880 se le destinó la cantidad de 40 centavos para que “haga construir una vara de ochenta y cinco centímetros de longitud, que será la que se emplea en la mensura de las calles de la población” (AHMP, Acuerdo 8, 1880).

Las funciones de “inspección” se perpetuarán en Pereira incluso hasta 1958, cuando se creó un cargo con atribuciones similares llamado “Inspector General Urbano”. Este funcionario debía “establecer el necesario control del costo de la vida, ejecutando la vigilancia de pesas, medidas y precios en los expendios de artículos de primera necesidad (...) al igual que de los juegos y espectáculos, extensión cultural, clubes comerciales, aseo y ornato y coordinación de las labores administrativas entre las dependencias del Municipio”. Se excluyó de sus actividades las relacionadas con la regulación del territorio, las cuales ya estaban en manos de otra dependencia (AHMP, Decreto Extraordinario n.º 9, 1958)¹.

En la descripción anterior se puede apreciar la concepción orgánico-funcional de la institucionalidad de Pereira, en la cual se privilegiaba la regulación por medio de la inspección. Esto quiere decir que se buscaba que

el ciudadano asumiera algunas tareas del Estado, mientras que este se limitaba a validar o no el cumplimiento de dichas tareas. Esta característica le es propia a los espacios de poblamiento tardío y zonas de frontera donde el Estado llegó tenuemente, y donde la incorporación de estos territorios, al proyecto del Estado nación, dependió en buena medida de los mismos habitantes (Carrero, 2018). A pesar de ello, el propósito de esta comunidad por institucionalizar su espacio fue evidente y se reguló de acuerdo con las leyes de la República.

El Inspector de Obras Públicas fue otro cargo de inspección que se creó en el siglo XIX y que se perpetuó hasta mediados del siglo XX. La diferencia principal con la labor que debía desempeñar la Policía Urbana consistió en que el Inspector debía centrar su labor en la inspección del impuesto y manejo de los recursos financieros y humanos de la población, por ejemplo, a través de la tributación que se conoció en el siglo XIX como “trabajo personal subsidiario”. Debido a la pobreza de los pobladores, el trabajo personal subsidiario fue una manera efectiva de tributar por medio de jornales que se podían cancelar en dinero o en especie. Este mecanismo permitió que se realizaran varias obras de interés público que eran fiscalizadas por el Inspector de Obras. Una de las más significativas que se realizaron en el periodo fue la apertura del camino a Salento (AHMP, Acuerdo n.º 8, 1879).

En 1934 se reformaron las funciones del Inspector de Obras Públicas debido a que ya no se cobraba el trabajo personal subsidiario, así que sus labores se orientaron a la dirección de las construcciones realizadas en el municipio en los ramos de “Instrucción Pública, Beneficencia y Casas para obreros”, “dar los hilos y niveles para las edificaciones en la ciudad” dejando un registro de los cambios para que puedan ser confrontados de acuerdo con las “disposiciones dictadas sobre las nuevas poblaciones”, así como la de “ir levantando el plano acotado de la ciudad, a medida que se van dando los hilos y niveles, de acuerdo en todo con las disposiciones existentes” (AHMP, Acuerdo Municipal n.º 1, 1934), una tarea que se convirtió una constante necesidad y anhelo por parte de las autoridades locales.

La documentación existente da cuenta del trabajo del Inspector de Obras Públicas hasta el año de 1945, previo a la creación de la Secretaría de Obras Públicas. Esta coyuntura permite delimitar un periodo que se inició en 1871 y que corresponde a una forma de gestión del territorio urbano de Pereira que cambiará a partir 1946. Para aquel tiempo, las funciones asignadas se habían orientado a la “supervigilancia de los trabajos de construcción y sostenimiento de obras Públicas Municipales, y de las nacionales o departamentales” realizadas en Pereira, así como con el control permanente sobre “los hilos y niveles que da la Dirección Técnica de Obras Públicas” (AHMP, Acuerdo n.º 14, 1945). La función de “hilos y niveles”, aunque no se realizara con estacas y cordel, siguió nombrándose de esta forma y tomó gran relevancia para el siglo XX, pues se proyectó como el germen de los procesos de planeamiento del territorio urbano.

También es relevante mencionar otro tipo de funcionarios dedicados a las inspecciones. Entre ellos estuvieron el Inspector Caminos, cargo creado en 1876 (AHMP, Acuerdo n.º 5, 1876), cuya actividad se registra inclusive en 1957 (AHMP, Decreto Municipal n.º 17, 1957) para ejercer el control y vigilar el cumplimiento de las obras públicas vinculadas con caminos; el Inspector Obras Particulares, cargo creado en 1955 (AHMP, Decreto Municipal n.º 5, 1955); el Inspector Obras Rurales, cargo creado en 1957 (AHMP, Decreto Municipal n.º 149, 1957); y finalmente el Inspector Municipal de Recursos Naturales, cargo creado en 1954 y que surgió con la preocupación del “fomento de la riqueza forestal y defensa de las aguas del río Otún, fuente de aprovisionamiento de la industria, la energía y acueductos de la ciudad”, razón por la cual el funcionario debía ejercer “una estricta y permanente vigilancia sobre la tala de bosques, derivaciones de las aguas y explotación de recursos naturales en las márgenes y cabeceras del río Otún y sus afluentes” (AHMP, Decreto Extraordinario n.º 61, 1854).

El ingeniero municipal

Entender la expansión urbana implica reconocer el proceso histórico de conformación de las instituciones urbanas. Entre 1914 y 1944 Pereira experimentó uno de los cambios más considerables de su historia. No solo

el incremento demográfico que se registró para estos años (en 1912 hay 18.501 habitantes y en 1951 hay 115.346 habitantes), sino el éxito de la caficultura que, como se dijo, impulsó la expansión urbana de ciudades como Pereira, Manizales y Armenia (Martínez Botero y Mejía Cubillos, 2020).

La expansión de la urbe, también conocida con el nombre de ciudad prodigio, pudo ser percibida en ámbitos concretos de la infraestructura municipal con la llegada del ferrocarril (1919), la instalación del transporte público de tranvía (1926), la planta automática de telefonía (1927), el funcionamiento de hidroeléctricas, casas comerciales internacionales o la Plaza de Ferias que, entre otros proyectos, trajeron un aire de modernización a la ciudad. No obstante, la pujante evolución de Pereira se enfrentaba con el hecho de que administrativamente estaba sometida a la primacía urbana de Manizales, capital del departamento de Caldas, al cual quedó integrada durante el gobierno del General Rafael Reyes por medio de la Ley 17 de 1905 (Congreso de la República de Colombia, 1905). En 1903, por un breve lapso, Pereira llegó a ser capital de la Provincia de Robledo y se separó del control de Cartago; pero solo sería hasta 1967 que logró sus pretensiones de protagonista regional cuando sus élites políticas concretaron la creación del departamento de Risaralda (Diario Oficial, Ley 70, 1966).

Tanto la nueva Constitución de 1886 como la reforma constitucional de 1910 trajeron muchas transformaciones en la administración territorial. Con la constitución desaparecieron los distritos que fueron sustituidos por municipios, y en 1910 se eliminaron las provincias, un ente territorial intermedio entre el departamento y el municipio. De igual manera, expiró el sistema federal establecido en la constitución de 1863 y se instaló un sistema unitario que no solo transformó a los Estados Soberanos en departamentos, sino que propendió por la concentración del poder. Autoridades como el presidente y el gobernador tendrán mucha mayor relevancia. A nivel municipal se destacó el personero municipal, quien por medio de la Ley 4a de 1913 empezó a ejercer la representación legal del municipio y adquirió la facultad para celebrar contratos, lo cual le otorgó mucho poder y protagonismo a nivel local. Aun así, el personero debía rendir cuentas ante el Concejo Municipal. A partir de 1968 este poder se transfirió al alcalde, quien era un agente político nombrado por el gobernador departamental, y que desde entonces ganó preponderancia porque pudo celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes públicos (Henao, 2015).

En cuanto a la gestión del territorio, la documentación existente en el Archivo Histórico Municipal de Pereira tiene un bache entre la última década del siglo XIX y la primera del XX que impide hacer un seguimiento a lo ocurrido en esos años. Por esta razón, no sabemos con precisión en qué momento se creó el Ingeniero Municipal, un cargo con funciones similares a las del Inspector de Policía Urbana y al Inspector de Obras Públicas. No obstante, la diferencia que salta a la vista es el grado de especialización técnica que se le otorga al ingeniero en los acuerdos municipales, por ejemplo, cuando estos expresan que debía encargarse de la elaboración del plano de la ciudad ya que “servirá de regla general para lo futuro” (AHMP, Acuerdo No 1, 1914). Desde 1914 se observa que la documentación empieza a utilizar el término “ciudad” para referirse al municipio, mientras que antes se usaba indistintamente las palabras aldea, poblado o villa, y solo en algunos casos también ciudad. Estos cambios evidencian una concepción más estable del territorio que requería de instrumentos técnicos para regularlo y gobernarlo. Aunque continúan las funciones de “inspección” de obras, el espacio urbano empezó a ser normatizado por un profesional que también las desarrollaba y orientaba, claro está, en medio de las vicisitudes y debates por las cuotas de poder público y burocrático.

El acuerdo municipal No 10 de 1915 estipuló las funciones principales que debía realizar el Ingeniero Municipal. Principalmente, estas versaron sobre los siguientes temas: elaboración de planos, desarrollo e inspección de obras públicas, prestación del servicio de “hilos y niveles”, asuntos relacionados con servicios públicos y rendición de informes ante el Concejo Municipal (AHMP, Acuerdo Municipal n.º 10, 1916).

La elaboración de planos surge por la necesidad de las autoridades de contar con un registro técnico del suelo urbano. En la medida en que la ciudad se expandía, se iba requiriendo de más información y con mayor detalle para la ejecución de las obras públicas. Por este motivo, el ingeniero debía registrar los datos estadísticos del territorio urbano de Pereira y sus facciones (sector rural). Especialmente en las primeras décadas del siglo XX se hizo en la información sobre la quebrada Egoyá y el río Otún, ya que correspondían no solo a los límites sur

y norte del sector urbano respectivamente, sino que eran los afluentes principales de la población. Por ello, se pretendía que en tres meses después de la posesión del ingeniero se contara con el plano de tubería de hierro para la instalación del acueducto metálico que posibilitara el abastecimiento de agua potable en la ciudad (AHMP, Acuerdo Municipal n.º 10, 1916).

Conforme se iba dando la expansión de la ciudad, el trabajo del ingeniero municipal tomaba mayor relevancia en cuanto a la ejecución de las obras públicas que se proyectaban desde el municipio. Este funcionario no solo las dirigía, sino que debía ser garante de su buena ejecución, elaboración de sus especificaciones, elaboración de memoriales que dieran cuenta de sus aspectos técnicos y la práctica de “inspecciones oculares” para vigilar que estuvieran cumpliendo con lo establecido. También debía recoger denuncias que realizaran los habitantes sobre alguna falla u otro aspecto de las obras, para darles una solución “técnica” (AHMP, Acuerdo Municipal No 10, 1916). En este sentido, su labor era servir de mediador entre la comunidad afectada o favorecida por una obra y el Concejo Municipal, que era el órgano ante el cual el ingeniero rendía cuentas y donde se tomaban las decisiones sobre el desarrollo de esta.

El Concejo Municipal fue muy insistente en hablar de lo “técnico” al referirse al trabajo del ingeniero municipal. Esto denota no solo un cambio de lenguaje, sino los nuevos referentes que ya estaban siendo vinculados al control del territorio. Por ejemplo, el Concejo seguía mencionando la tradicional actividad de los “hilos y niveles”, una función que también empezó a solicitarle al ingeniero, pero en esta ocasión “debían hacerse de acuerdo con un plano, que definiera los perfiles y suministrara a los interesados los límites precisos de las obras que se debían ejecutar”. En esta tarea tuvo mucha repercusión el trabajo del ingeniero cuando levantaba los “hilos y niveles” de una edificación colindante a un espacio público como “parques, plazas o calles” (AHMP, Acuerdo Municipal No 10, 1916).

La función de “hilos y niveles” además le sirvió al ingeniero municipal para cobrar un estipendio que hacía parte de su salario; esto según una tarifa definida por el Concejo Municipal y teniendo en cuenta los perfiles que le fueran requeridos (AHMP, Acuerdo Municipal No 10, 1916). Adicional a ello, el trazado de los “hilos y niveles” le permitió ir recogiendo una serie de datos relacionados con los predios, las calles y en general, con la topografía del sector urbano de Pereira. Los informes del ingeniero presentaban el croquis y una detallada descripción de la ciudad en sus primeras décadas del siglo XX. Explicaban el funcionamiento de distintos servicios de las obras públicas municipales tales como vías rurales, calles, edificios, desagües, alcantarillados aforo de aguas, tubería de hierro, etc. En igual sentido, el ingeniero acopió información sobre el mantenimiento y cuidado de los edificios públicos y bienes municipales, los acueductos, parques, plazas, calles, cajas de agua para que se conservaran en buen estado (AHMP, Acuerdo Municipal No 10, 1916). Esto lo sabemos actualmente porque los informes del ingeniero son mencionados en los acuerdos del Concejo Municipal, pero lamentablemente ellos no se conservaron en el archivo y su consulta, para contar con una información más detallada, no fue posible.

Secretaría de Obras Públicas

Al promediar el siglo XX es claro que la institucionalidad de la gestión del territorio urbano de Pereira requirió un nuevo cambio. Esto se debió a que la expansión urbana que se produjo por otras variables como el crecimiento económico y el ascenso demográfico requirió de más y mejores servicios públicos, especialmente en el abastecimiento de agua. La creación y administración del acueducto fue acaparando cada vez más la atención del ingeniero; tanto así, que los nuevos empleados que contrató el municipio para asistirlo tomaron el nombre de “cadeneros”, debido a la cadena que debían levantar para abrir las bocatomas del acueducto. Pero no solo esto, sino también la adecuación de las vías para que tuvieran alcantarillado o canalones para evacuación de aguas lluvias eran materia de discusión en el Concejo debido a que el ingeniero expresaba su dificultad en atender todas las necesidades.

Debido a lo anterior es que en 1946 el Concejo Municipal decidió crear nuevas entidades municipales con tareas específicas para las necesidades que estaban surgiendo, pero también, y esto será muy importante, da los primeros pasos en el ejercicio de planeación que se empezará a ejecutar desde entonces en el suelo urbano de Pereira. Podríamos decir que por fin los “hilos y niveles” dejan de existir, y la expansión del suelo urbano se realizará de acuerdo con un programa que vinculaba todo el conocimiento técnico que se había recogido sobre el territorio.

La primera entidad en aparecer fue la Secretaría de Obras Públicas, que tenía la función específica de “dirigir las obras públicas municipales” (AHMP, Acuerdo No 28, 1946). La segunda institución que se creó en este marco fue la Oficina del Plan Regulador de Pereira, la cual llevó a cabo acciones preparatorias para la puesta en práctica del Plan Piloto, así como su ejecución y vigilancia una vez entró en vigencia por medio del Decreto Extraordinario n.º 84 de 1957. Este Decreto adoptó el elaborado por la firma “Ardeco Ltda.” de Medellín “como norma que debe orientar en forma elástica el desarrollo urbano y como anteproyecto que debe servir de base para la elaboración del Plan Regulador” (AHMP, Decreto Extraordinario No 84, 1957).

La oficina del plan regulador ejecutó una serie de actividades que evidencian un cambio en la forma de entender y gestionar el territorio, dejando atrás los “hilos y niveles” que se habían aplicado desde el siglo XIX. Por ejemplo, las decisiones debían tomarse según la información estadística. Por esta razón se ejecutó un censo del sector urbano y rural de la población, pero también se realizó el levantamiento de información sobre el sector industrial como el número de empleados, su sexo, lugar de residencia, etc. Estos registros también incluyeron el tipo de productos que se elaboraban, los lugares de consumo, materias primas y lugares de abastecimiento de ellas, así como la capacidad de expansión de las empresas y sus edificaciones. Dinámicas como el mercado y el comercio fueron localizadas en un plano según la clase de negocios, el volumen del tráfico comercial por los caminos de herradura, carreteras, ferrocarriles y aviones. Incluso, se buscó establecer dinámicas de circulación en el área urbana, marcando con puntos rojos los accidentes en las vías, así como los flujos de salida y entrada. Aspectos de la vida cotidiana como la localización de los centros de higiene, centros educativos, recreativos, estudios fotográficos, viviendas subnormales o en riesgo como las que estaban al borde de la vía férrea y del río Otún, también fueron identificados en el plano. Se demarcaron los edificios según su altura, número de pisos, tipo de uso y de habitantes según categorías como obrero, clase media o residenciales.

Finalmente, la oficina del plan regulador también incluyó la recopilación de una serie de documentación que había producido la ciudad y que provenía de otras dependencias, por ejemplo, la compilación de todos los planos de la ciudad que hubiesen sido aprobados oficialmente, es decir, que contaran con la aprobación del ingeniero municipal o de la oficina de obras públicas, así mismo la información meteorológica que hubiera disponible y los estudios sobre perfiles de las calles y sus correspondientes dimensiones (AHMP, Decreto Extraordinario No 59, 1950).

Conclusiones

Aunque la ley estipulara un ideal técnico para el funcionamiento de las instituciones que debían estructurar las adecuaciones del espacio urbano, la falta de funcionarios con formación conllevó que localmente se hicieran adecuaciones y adaptaciones según las posibilidades. El Estado se encarnó en los ciudadanos que se valieron del marco legal para ejecutar y llevar a cabo actividades públicas. Esto fue común en los territorios de frontera y poblamiento tardío, donde el Estado cumplió una tarea más orientada a la inspección y vigilancia por medio de funcionarios que a la implementación de medidas.

Al efectuar trabajos técnicos de medición y registro de la tierra, el Estado se legitimaba al evidenciar el ejercicio de su autoridad, respaldando la propiedad privada y el uso del suelo, y sirviendo de árbitro para dirimir las diferencias entre propietarios. De esta forma, el Estado podía desplegar su estructura política y jurídica con la intención de ofrecer certeza y control, y con ello, garantizar la existencia de una entidad independiente y soberana capaz de integrarse a la economía global.

La evolución institucional urbana se dio desde procesos de inspección hacia procesos de intervención del territorio. Es por esta razón que los funcionarios del siglo XIX básicamente “inspeccionaban”, pero a partir de la segunda década del siglo XX se dedicaron más a procesos de intervención de obras públicas y de la proyección por medio de instrumentos como el levantamiento estadístico y de planos. La reconstrucción de esta experiencia corresponde a la relación de prácticas de gobierno en contextos locales con los procesos de urbanización del siglo XX inscritos en una escala global. Para Adrian Gorelik (2022) las coyunturas que dan nacimiento a nuevas estructuras administrativas son la “urdimbre institucional” (p. 13) resultante del influjo de la planificación urbana que convirtió a la ciudad en un ámbito de intervención técnica para la modernización y un campo de investigación social en América Latina.

Los cambios hacia la tecnificación en la planeación urbanística que se observa en la ciudad de Pereira promediando el siglo XX se habían aplicado décadas antes con la reconocida secuencia “información, análisis, plan” que el sociólogo y planificador urbano escocés Patrick Geddes promovió en el mundo anglosajón y que posteriormente fue recogido por la *Regional Planning Association of America*, la cual es tributaria, en su enfoque regionalista y de recolección de datos, de la escuela de la geografía francesa. El impacto de Geddes en Latinoamérica llegó por vía del trabajo de autores como Lewis Mumford (Sánchez, 1999).

Así, para entender la expansión urbana, es necesario detenerse en el proceso histórico de conformación de las instituciones urbanas. La evolución que tuvieron las instituciones que regulaban el espacio físico de Pereira representan la complejidad con que se iban desarrollando los procesos de acondicionamiento urbano de la ciudad. La mayoría de los trabajos técnicos en un principio se orientaron hacia la administración del agua en el poblado, tanto potable como las aguas residuales. Así mismo, se expresa una necesidad por planificar; el instrumento del “plano” fue la principal herramienta técnica en este sentido que evolucionó desde un plano acotado hasta el plan piloto que buscaba ser una herramienta de prospectiva para el Plan Regulador de la ciudad.

Hubo una función fundamental para el ordenamiento de la ciudad previo a la llegada de procesos técnicos de planeación urbana denominada “hilos y niveles”. Esta tarea le fue asignada a varios funcionarios, especialmente el Inspector de Policía Urbana, el Inspector de Obras Públicas y el Ingeniero Municipal, quienes cumplieron las mismas funciones. Por momentos pareciera que se tratara del mismo cargo o que al menos fuera la misma persona quien lo realizaba; la documentación oficial no deja ver cómo se ejercían en la práctica. Estos desajustes y contradicciones también hablan de cómo fueron madurando y consolidándose las instituciones locales en Pereira.

Los “hilos y niveles” funcionaron como una herramienta de control de la exposición del suelo urbano que se realizaba en la medida en la que el mismo proceso de expansión se fuera dando. El paso a la creación de la Oficina del Plano Regulador eliminó esa “adecuación” del territorio al crecimiento de la ciudad, y trató de hacer que la ciudad se adecuara a un ejercicio razonado y técnico planteado en los instrumentos de planificación como el planteado en el plan piloto. La creación en 1946 de la oficina del Plano Regulador fue el salto que dio Pereira a una forma moderna de gestionar su territorio.

Finalmente, hay que resaltar que la historia urbana debe observar otras realidades distintas a las metropolitanas que, en el caso latinoamericano, se han concentrado mayoritariamente en las grandes capitales. El estudio de las ciudades intermedias posibilita matizar muchas dinámicas sociales propias de la ciudad, así como entender las formas de vida de los habitantes de la mayor parte del continente que no necesariamente se encuentran en esas capitales. Los vacíos en la valoración del patrimonio del pasado de estas ciudades han llevado al descuido de los documentos que posibilitaban entender su pasado. Es por esta razón que en las ciudades en las que no existe un archivo histórico consolidado o un centro de documentación especializado, los archivos administrativos pueden servir de punto de partida para la comprensión del territorio urbano que controlaron y, consecuentemente, de las sociedades que lo habitaron. La metodología y enfoque interpretativo utilizado en este artículo, que se ha definido como una parte de la historia social del Estado conocida como

historia institucional, puede ser una alternativa para enfocarlo hacia el estudio de las ciudades intermedias y dar más claridad sobre el pasado de estos centros urbanos que hoy son la mayoría en América Latina.

Contribución de los autores

Sebastián Martínez Botero: investigación y escritura del artículo.

Jhon Jaime Correa Ramírez: investigación y escritura del artículo.

Declaración sobre conflictos de interés

Los autores manifestamos no tener conflictos de interés al realizar y publicar el presente artículo.

Agradecimientos

Los autores agradecen a la Vicerrectoría de Investigaciones, Innovación y Extensión de la Universidad Tecnológica de Pereira por la financiación del proyecto de investigación: “Crecimiento urbano, Historia barrial y poder local: Pereira, 1930-1980”, del cual el presente artículo es uno de sus productos.

Referencias

- Acuerdo Municipal n.º 1 de 1914 “Reformatorio Del Acuerdo n.º 21 de 1907 y Del Acuerdo n.º 8 de 1908 Sobre Ornato de La Ciudad. (1914). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Antiguo Fondo del Consejo Municipal, Serie “El Municipal”. *El Municipal* 11.
- Acuerdo Municipal n.º 1 de 1934, Por El Cual Se Reglamentan Las Funciones Del Inspector de Obras Públicas. (1934). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Acuerdos Sancionados.
- Acuerdo Municipal n.º 10 de 1915, Por El Cual Se Organiza La Oficina de Ingeniería Municipal y Se Señalan Los Deberes y Atribuciones Del Ingeniero. (1916). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Antiguo Fondo del Consejo Municipal, Serie “El Municipal”. *El Municipal* 19.
- Acuerdo Municipal n.º 14 de 1945, Por El Cual Se Crea El Empleo de Inspector de Obras Públicas Municipales. (1945). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo Alcaldía Municipal, Serie Acuerdos Sancionados.
- Acuerdo Municipal n.º 28 de 1946, Por El Cual Se Crean Las Secretarías de La Alcaldía y Se Dictan Otras Disposiciones. (1946). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Acuerdos Sancionados.
- Acuerdo n.º 11 de 1875, Declarando Que de Conformidad Con El Artículo 12 de La Lei Nacional de 21 de abril de 1870, Las Sesenta Hectáreas de Terreno Vendidas En Licitación El Día 8 Del Mes En Curso, Es El Sobrante Del Área de La Población, i Que Crea Un Inspector de Policía Urbana. (1875). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Antiguo Fondo del Consejo Municipal, Serie Acuerdos Municipales.
- Acuerdo n.º 5 de 1876, Reglamentando La Contribución Del Trabajo Personal Subsidiario. (1876). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Antiguo Fondo del Consejo Municipal, Serie Acuerdos Municipales.
- Acuerdo n.º 7 de 1880 Adicional i Reformatorio Del Acuerdo n.º 9 de 23 de diciembre de 1879, Sobre Presupuesto de Rentas i Gastos Para El Período Fiscal de 1880. (1880). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Antiguo Fondo del Consejo Municipal de Pereira, Serie Acuerdos.
- Acuerdo n.º 8 de 1879 Adicional i Reformatorio de Los Acuerdos n.º 5o de 12 de febrero de 1876 i n.º 1o de 9 de enero Del Presente Año, Reglamentario de La Contribución Del Trabajo Personal Subsidiario. (1879). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Antiguo Fondo del Consejo Municipal, Serie Acuerdos Municipales.
- Acuerdo n.º 8 de 1880 Adicional i Reformatorio de Los Acuerdos Números 7 i 9 Del Año de 1879, Sobre Rentas i Contribuciones i Presupuesto de Rentas i Gastos. (1880). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Antiguo Fondo del Consejo Municipal de Pereira, Serie Acuerdos.
- Arana, R. M. (1858). *Refutación al Jeneral Codazzi Sobre Límites de Los Estados de Antioquia i Cauca Por La Aldea de María*.
- Archivo de la Notaria Primera de Pereira. (1864). *Libro de Terrenos* No. 85, octubre 17, Ff. 9-10.
- Archivo General de la Nación. (1871). Secretaría de Estado Del Despacho de Hacienda y Fomento. Sección 3a, *Ramo de Tierras Baldías*, Número 200.
- Archivo Histórico Municipal de Pereira. (1867). *Antiguo Fondo Del Consejo Municipal*. Junta Auxiliar Legislativa. Deliberación n.º 25 de 1867.
- Betancourt Mendieta, A. y Martínez Botero S. (2021). *La Montaña Del Quindío. Una Frontera Interior 1840-1880*. Universidad Tecnológica de Pereira.

- Bravo Molina, C. R., Guarín Medina, G. y Velásquez Garzón, J. (1998). *Gestión Política Del Concejo de Pereira a Través de La Historia. 1867 - 1898*. Concejo de Pereira.
- Carrero Delgado, A. (2018). *Los Procesos de Formación Estatal En Colombia Vistos a Través de La Colonización y Las Prácticas Políticas En El Quindío (1884 y 1930)*. Universidad Tecnológica de Pereira.
- Consejo de Estado. (1941). *Codificación Nacional de Las Leyes de Colombia Desde El Año de 1821. Hecha Bajo La Dirección Del Consejo de Estado, Tomo XXV, Años de 1870 y 1871*.
- Corporación Municipal del Distrito de Pereira. (1877). Libro de Actas, diciembre 22.
- Correa Ramírez, J. J. (2014). *Civismo y Educación En Pereira y Manizales (1925-1950): Un Análisis Comparativo Entre Sus Sociabilidades, Visiones de Ciudad y Cultura Cívica*. Universidad Tecnológica de Pereira.
- Correa Ramírez, J. J., Gil Pérez, A. P., Tascón Bedoya, J., López García, E. M. y Valencia López, M. (2016). *50/60 Una Historia Compartida. Investigación 50 Años de Risaralda y 60 Años de Comfamiliar. Mapa Histórico Cultural*. Editorial Planeta.
- Decreto Extraordinario n.º 59 de 1950, Por El Cual Se Organiza La Oficina Del Plan Regulador de Pereira. (1950). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Decretos Extraordinarios.
- Decreto Extraordinario n.º 61 de 1954, Por El Cual Se Crea El Cargo de Inspector Mpal. de Recursos Naturales. (1854). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo de la Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Decretos Extraordinarios.
- Decreto Extraordinario n.º 84 de 1957, Por Medio Del Cual Se Adopta El Plan Piloto de La Ciudad. (1957). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo Alcaldía Municipal.
- Decreto Extraordinario n.º 9 de 1958, Por El Cual Se Ordenan Varias Modificaciones En Los Decretos Extraordinarios Números 1 y 2 Sobre Presupuesto Del Año En Curso” (1958). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Decretos Extraordinarios. Se Estableció Por El Decreto n.º 0378 de 1957 de La H. Junta Militar.
- Decreto Municipal n.º 149 de 1957, Por El Cual Se Hacen Unos Nombramientos. (1957). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo de la Alcaldía Municipal de Pereira, Serie: Decretos Municipales.
- Decreto Municipal n.º 17 de 1957, Por El Cual Se Hacen Unos Nombramientos En Distintas Dependencias Municipales. (1957). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo de la Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Decretos Municipales.
- Decreto Municipal n.º 5 de 1955, Por El Cual Se Hace Un Nombramiento. (1955). Archivo Histórico Municipal de Pereira, Fondo de la Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Decretos Municipales.
- Duby, G. (1980). Francia Rural, Francia Urbana: Confrontación. En *Historia de la Francia Urbana*. M.C.
- Duque Gómez, L., Friede, J. y Jaramillo Uribe, J. (2002). *Historia de Pereira*. 2a ed. Club Rotario de Pereira.
- Elías, N. (1990). *Compromiso y Distanciamiento*. Ediciones Península.
- Flórez Porras, J. D. y Mayorga García, F. (2011). *Guía metodológica para la investigación de historias institucionales modelo de orientación general*. Imprenta Distrital.
- Gil Pérez, A. P. (2019). *Prensa y Movilización En La Creación de Risaralda: Análisis Histórico Desde El Periódico Diario de Risaralda (1966-1967)*. Universidad Tecnológica de Pereira.
- Goluchowska T., K. (2002). La Complejidad de La Ciudad Intermedia Andina En El Perú Hacia Un Modelo Ambiental. *Revista Geográfica* (132):5–13.
- Gorelik, A. (2022). *La Ciudad Latinoamericana. Una Figura de La Imaginación Social Del Siglo XX*. Siglo XXI Eds.

- Henao Hidrón, J. (2015). *El Poder Municipal*. 17a ed. Escuela Superior de Administración Pública.
- Hodgson, G. M. (2011). What Are the Institutions? *CS* (8):17–53.
- Jaramillo Mejía, W. (1998). *Antioquia Bajo Los Austrias*. 2a ed. Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.
- Lattes, A. E. (2001). Población Urbana y Urbanización En América Latina. En F. Carrión (Ed.). *La ciudad construida. urbanismo en América Latina* (pp. 49–76). FLACSO, Ecuador - Junta de Andalucía.
- Lei de 15 de junio de 1857, Que Erije En Estados Diversas Porciones Del Territorio de La República. (1857). Congreso de la Nueva Granada. Gaceta Oficial de La Nueva Granada, No. 2151.
- Ley 17 de 1905. Sobre División Territorial. (1905). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial XLI n.º 12328
- Ley 594. Por Medio de La Cual Se Dicta La Ley General de Archivos y Se Dictan Otras Disposiciones. (14 de Julio de 2000). Congreso de Colombia.
- Ley 70 de 1 de diciembre de 1966, Por La Cual Se Crea y Organiza El Departamento de Risaralda. (1966). Diario Oficial, Año CII. n.º 32101.
- López Pacheco, J. A. (2011). Movilización Regionalista y Nuevos Poderes Regionales: La Fragmentación Administrativa Del Viejo Caldas y La Creación de Risaralda. *Sociedad y Economía* 21:125–45.
- Manguashca, J. (2003). *Historia de América Andina. Creación de Las Repúblicas y Formación de La Nación*. 5. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Martínez Botero, S. (2013). *Política y Espacio. Historia de La Conformación Territorial de Pereira, 1857-1884*. Fondo Editorial de Risaralda.
- Martínez Botero, S. (2016). *Ciudades Móviles, Frontera y Construcción de Una Región En Los Confines Del Imperio. Anserma, Cartago y Antioquia, Siglos XVI-XVIII*. XXII Coloquio de Historia Canario-Americana. XXII-034. Las Palmas de Gran Canaria.
- Martínez Botero, S. (2020). *Dosquebradas*. Credencial Historia.
- Martínez Botero, S. y Mejía Cubillos, J. (2020). Café y Ciudad. El Despegue Urbano de Pereira. En A. Suarez Mayorga y S. Martínez Botero (Eds.). *Repensando la historia urbana. Reflexiones históricas en torno a la ciudad colombiana* (pp. 200–238). Universidad Tecnológica de Pereira, ICESI.
- Martínez Delgado, G., Mejía Pavony, G. R., Kingman Garcés, E., Quesada Avendaño, F., Hernández Ciro, E., Landa I., Ferreira Dantas, G. A., Ibarra, M., Novick A., Favelukes, G., Alpini, A., y Rivero, S. (2021). *Después de La Heroica Fase de Exploración. La Historiografía Urbana En América Latina*. Universidad de Guanajuato, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, FLACSO Ecuador.
- Mayorga García, F. (2003). *Estudios de Derecho Indiano*. Universidad del Rosario.
- Mejía Pavony, G. R. (2013). *La Aventura Urbana de América Latina*. MAPFRE, Santillana.
- Mertins, G. (2000). Ciudades Medianas En América Latina: Criterios, Indicadores El Intento de Un Modelo de Su Diferenciación Socio-Espacial y Funcional. *Espacio y Desarrollo* (12):11–23.
- Mertins, G. (2001). Las Ciudades Medianas En Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 10(1):59–76.
- Morse, R. M. (1971a). *Trends and Issues in Latin American Urban Research, 1965-1970 (Part I)*. Latin American Research Review 6(1):3–52.
- Morse, R. M. (1971b). *Trends and Issues in Latin American Urban Research, 1965-1970 (Part II)*. Latin American Research Review 6(2):19–75.
- North, D. (1995). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives* 5(1):1–28.

- Ortiz Toro, R. (2019). *Pereira y La Iglesia En El Siglo XIX: Fundación Diacrónica y Desarrollo*. Diócesis de Pereira.
- Peña Piñeiro, H. (2003). *Geografía e Historia de La Provincia Del Quindío (Departamento Del Cauca) 1892*. 6. Instituto de Cultura de Pereira.
- Sánchez de Madariaga, I. (1999). *Introducción al urbanismo: Conceptos y métodos de la planificación urbana*. Alianza Editorial.
- Simón, P. (1892). *Noticias Historiales de Las Conquistas de Tierra Firme En Las Indias Occidentales*. Casa Editorial de Medardo Rivas.
- Vallecilla, J. (2001). *Café y Crecimiento Económico Regional: El Antiguo Caldas 1870-1970*. Universidad de Caldas.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. 2a ed. Fondo de Cultura Económica.
- Zambrano Pantoja, F. y Bernard, O. (1993). *Ciudad y Territorio: El Proceso de Poblamiento En Colombia*. Tercer Mundo Editores.

Notas

1. Se estableció por el Decreto n.º 0378 de 1957 de la H. Junta Militar.

Información adicional

Para citar este artículo/To reference this article:: Martínez, S. y Correa, J. (2023). “Hilos y Niveles”. Proceso histórico de la institucionalización de la gestión del territorio urbano en Pereira 1871-1946. *Jangwa Pana*, 22(1), 27- 43. doi: <https://doi.org/10.21676/16574923.4795>



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=588080548005>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Sebastián Martínez Botero, Jhon Jaime Correa Ramírez
**“Hilos y Niveles”. Proceso histórico de la
institucionalización de la gestión del territorio urbano en
Pereira 1871-1946**
**"Threads and Levels." The historical process of the
institutionalization of urban territory management in
Pereira 1871-1946**

Revista Jangwa Pana
vol. 22, núm. 1, Esp. p. 27 - 43, 2023
Universidad del Magdalena, Colombia
jangwapana@unimagdalena.edu.co

ISSN: 1657-4923

ISSN-E: 2389-7872

DOI: <https://doi.org/10.21676/16574923.4795>



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.**