

Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión

Revista Soluciones de Postgrado EIA, Número 4.p. 243-266. Medellín, agosto 2009

Gloria María Cadavid Arboleda*

* Arquitecta, Especialista en Planeación y Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, 15 años de ejercicio en la función pública en las áreas de planificación y gestión de políticas públicas, 10 años en la academia, alternando docencia, extensión e investigación, consultora y asesora del Municipio de Medellín y el AMVA. Directora Ejecutiva de la Corporación de Desarrollo Territorios y Hábitats TERRHA.

RURALIDAD EN CONTEXTOS METROPOLITANOS, UN DESAFÍO EN PROCESOS DE PLANEACIÓN, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN

Gloria María Cadavid Arboleda

Resumen

La planificación, el ordenamiento territorial y la gestión de la ruralidad requieren una aproximación y consenso en torno a la noción de lo rural en contextos metropolitanos, sistémicamente interdependiente al fenómeno de urbanización, dinámica poblacional, modelo económico y de ocupación de la región, a fin de develar las nuevas funciones o roles estratégicos que cumple dicho espacio en el desarrollo, desde la perspectiva culturalista de sostenibilidad, recuperación y mejora de la conectividad ecosistémica, hasta el surgimiento social y económico de diversificación de la actividad productiva agropecuaria, forestal, minera, agroindustrial y de servicios ambientales y ecoturísticos. La ruralidad es clave en el control de la expansión urbana y el cambio cultural y tecnológico de aprovechamiento de recursos y uso del suelo. Las transformaciones del modelo de ocupación visibilizadas desde la relevancia de lo rural, la dinámica regional, los imaginarios colectivos y el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana deben ser incorporadas en la planeación, ordenación y gestión del territorio rural, en la articulación de las políticas e instrumentos, homologación de normas y construcción de un consenso entre autoridades e instancias del sistema institucional. Medellín cuenta con importantes antecedentes de intervención rural: parques ecológicos campesinos, de bordes urbano-rurales, distritos de manejo integrado, agrario y rural, áreas de reserva y planes especiales, pero aún falta hacer coherentes las medidas e inversiones en función de las oportunidades endógenas con responsabilidad social y ecológica e impacto en la calidad de vida de las comunidades tradicionales de ese espacio rural.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, gestión de la ruralidad, expansión urbana, gestión del territorio rural.

Abstract

Planning, territorial ordering and management of the countryside need an approach and consensus around the notion of rural in metropolitan contexts, systemic interdependent to the phenomenon of urbanization, population dynamics, economic model and of occupation of the province, in order to reveal the new functions or strategic roles that this space fulfills in the development, from the culturalist perspective of sustainability, recovery, and improvement of the ecosystemic connectivity, to the social and economic emergency of diversification of the activities productive: farming, forest, mining, agro-industrial and of environmental and ecotouristic services. The countryside is basic in the control of the urban expansion and the cultural and technological change in exploitation of resources and use of the ground. The transformations of the model of occupation from the relevance of the rural thing, regional dynamics, the imaginary groups and the fortification of the processes of citizen participation must be incorporated in the planning, arrangement and management of the rural territory, in the joint of the policies and instruments, homologation of norms and construction of a consensus between authorities and instances of the institutional system. Medellín counts on important antecedents of rural intervention: rural ecological parks, of urban-rural edges, districts of integrated, agrarian and rural handling, special areas of reserve and plans, but still it lacks to make coherent the measures and investments based on the endogenous opportunities with social and ecological responsibility and impact in the quality of life of the traditional communities of that rural space.

Key words: Territorial ordering, management of the countryside, urban expansion, management of the rural territory.

Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión

Gloria María Cadavid Arboleda

Revista Soluciones de Postgrado EIA, Número 4.p. 243-266. Medellín, agosto 2009

Introducción

El artículo presenta una lectura a partir del acercamiento a la ruralidad de Medellín en la subregión metropolitana del valle de Aburrá, basada en estudios de caso, que revelan los avances y dificultades en la construcción y adopción de un enfoque técnico y social, articulación de políticas e instrumentos de planeación y gestión sobre dicho territorio.

En Colombia, a partir de los desarrollos constitucionales sobre derechos de tercera generación y políticas públicas dirigidas al desarrollo, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental, durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, se

desencadenan importantes estudios y procesos de investigación aplicada del espacio rural, en los niveles regionales y municipales, que ameritan una revisión desde el punto de vista de la coherencia conceptual, política y estratégica con los instrumentos de planeación y gestión pública.

El desarrollo rural en los procesos de planeación nacional y local era una cuestión sectorial y secundaria, dada la prioridad de consolidación del proceso de urbanización e industrialización iniciado a mediados del siglo XX; de allí el énfasis en la planeación urbana y en la aplicación de instrumentos dirigidos a la regulación del

suelo urbano. Hasta los años noventa, 'lo rural' era invisible, irrelevante e ineficaz en la gestión de los instrumentos de políticas sobre tierras, recursos y medio ambiente, productividad agraria y minera, control del creciente fenómeno de migración del campo a la ciudad, agudizado por el conflicto armado nacional y el desplazamiento forzoso; es aquella dinámica poblacional que históricamente agudiza el atraso social y las condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad, que hacen cada vez mayor la brecha entre las áreas y poblaciones urbanas y rurales.

El quiebre de las políticas públicas de los años noventa surge a partir de la necesidad de enfrentar la crisis ambiental y urbana, derivada del modelo de desarrollo que privilegió el crecimiento económico y que generó un sistema de asentamientos o ciudades insostenibles, con efectos perversos de exclusión o desigualdad social y territorial. Tal situación, enunciada en las cumbres internacionales de hábitat, medio ambiente y desarrollo, y la suscripción de acuerdos internacionales de ajuste estructural de corte neoliberal para los países de la región latinoamericana obligaron a la búsqueda de mejores condiciones de productividad en procesos des-

iguales de globalización. La nueva estrategia de 'ordenamiento territorial' incorpora un nuevo paradigma en la planificación y gestión del territorio y el medio ambiente, ya no sólo desde la perspectiva urbana, sino desde la necesaria búsqueda de sostenibilidad, integralidad y equidad, mejores condiciones de seguridad y competitividad regional.

Sin embargo, no basta con identificar la necesidad y regular o formalizar jurídicamente dicho mandato sobre el 'ordenamiento territorial'¹, acorde con objetivos de sostenibilidad ambiental, desarrollo social, crecimiento económico y gobernabilidad; la primera generación de dichos procesos de planeación y gestión fueron, en nuestro caso, restringidos y débiles política, técnica y logísticamente. Municipios como Medellín, núcleo de una de las regiones metropolitanas y el segundo del país en población, por ejemplo, no contaba a finales de los años noventa con la plataforma tecnológica de sistemas de información geográfica, catastral y estadística actualizadas e integradas; los expedientes territoriales y el sistema de indicadores debían ser construidos en medio de un sistema institucional que no estaba acostumbrado a compartir y coordinar acciones o sis-

1 Ver la suscripción que Colombia hace de los acuerdos internacionales de Kioto, Hábitat y Objetivos del Milenio e incorporación de la legislación española del suelo en los desarrollos legislativos de la Ley 388 de 1997 y los acuerdos ambientales en la Ley 99 de 1993.

temas de información e inteligencia de datos. Más difícil aun era lograr el acuerdo básico sobre el enfoque e interpretación de las competencias y alcances que los nuevos desarrollos legislativos otorgaban a las diversas entidades del Sistema Institucional de Planeación y Gestión Pública, autoridades, instancias y demás actores sociales en el proceso; fue necesario desaprender y recrear nuevas formas de hacer las cosas, especialmente con participación de actores públicos, privados y comunitarios y abandonar las prácticas de planes indicativos.

Es así como la primera generación de planes de ordenamiento territorial debió realizarse a, pesar de las limitaciones, sin estudios previos exhaustivos que permitieran construir una línea base del sistema de análisis: 'el territorio', con suficiente información técnica, en el cual unos elementos alcanzaron mayor desarrollo que otros, por ejemplo, 'el componente urbano' y algunos sistemas estructurantes artificiales en tanto que 'el componente rural' se adoptó con vacíos, que una década después deben ajustarse de conformidad con una perspectiva más

integral y compleja de su función ambiental y territorial.

Medellín inicia el debate de la nueva ruralidad y las tendencias del desarrollo rural y regional en contextos metropolitanos, a partir del estudio sobre estrategias corregimentales², el surgimiento del sistema de áreas protegidas en el sistema de gestión ambiental (SIGAM) y la agenda ambiental, la evolución de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y en los estudios regionales de parques y distritos de manejo integrado³, como instrumentos de zonificación y gestión para la conservación, manejo de bordes, conectores ecológicos y áreas nucleares.

En primera instancia, en el artículo se identifica el obstáculo ideológico en torno a la noción o enfoque de la ruralidad, conflicto de imaginarios, intereses y funciones o rol estratégico que cumple en el ordenamiento territorial; luego se presenta una aproximación abreviada del perfil rural en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín y la superposición de otros instrumentos de planeación y gestión sobre dicho espacio. Finalmente, se plantean conclusiones y

2 Convenio interinstitucional con la Universidad Nacional de Colombia y el Municipio de Medellín (DAPM) 2003-2004.

3 POMCA Aburrá 2007 y varias subcuencas con PIOM, Parque Central de Antioquia (PCA) Arví y AROVA (Área de Reserva del Occidente del Valle de Aburrá).

recomendaciones para 'el componente rural', los retos e incorporación de nuevos criterios de referencia que deben considerarse en ajustes de ordenamiento territorial, gestión, estudios e investigaciones posteriores.

Noción o enfoque de la ruralidad, conflicto de imaginarios, intereses y funciones en el ordenamiento territorial

Antes de la discusión es preciso hacer dos salvedades: primero, no existe un concepto, una categoría específica que defina lo rural o la ruralidad; más bien lo que ha existido es una serie de objetos y acciones en el sentido que lo propone Milton Santos (2000), significaciones, descripciones, relaciones y asociaciones que la hacen posible. Lo rural se presenta como una realidad muy variada, de límites difusos o fronteras borrosas y definiciones imprecisas, algunas veces explicativas por su negación en contraposición a lo urbano, lo cual denota que se trata más bien de una noción que de una categoría conceptual única. En segundo lugar, y como derivación de lo anterior, dicha noción no tiene validez universal, ya que los procesos territoriales, tecnológicos y económicos se imbrican con la historia, la cultura y las instituciones de

cada país y región, produciendo una gran diversidad de modelos.

"A pesar de que se cree que la globalización tiende a homogeneizar el espacio en todas partes, a menudo se ignora la singularización de los lugares. Hay que recordar que la globalización es selectiva, no impone por igual todos sus objetos y acciones; por eso cada lugar es diferentemente alcanzado por el proceso modernizador, tanto en sus aspectos formales como funcionales: lo global nunca se da como un todo" (Santos, 2001).

Así pues, se debe partir de la imposibilidad de hacer generalizaciones, ya que las dinámicas y las estructuras espaciales no son homogéneas, las regiones son diversas, con un espacio rural dinámico, con sus propias singularidades y matices.

Lo rural se nombra a partir de la percepción de lo otro, de la diferencia con lo urbano, vinculado de manera indisoluble a la industrialización. Por lo tanto, ambos conceptos están emparentados con la modernidad.

Lo rural por lo general es sinónimo de lo agropecuario, pero en la actualidad su comprensión rebasa hacia asuntos de política territorial no necesariamente ligados al sector primario de la

economía; una mirada más integral de lo rural incluye otras dimensiones, actores y aspectos políticos que en su conjunto afectan el desarrollo regional y local. También se ha identificado el medio natural con el medio rural, espacios de valor paisajístico y ambiental donde la intervención humana es menor, por diversas razones: propiedad, política estatal, inaccesibilidad, baja intensidad de usos, restricciones geográficas o climáticas, etc. Otra noción entiende lo rural simplemente como espacio geográfico, recurso, soporte y receptor de actividades y proyectos públicos y privados.

Las definiciones clásicas y dicotómicas pueden ser entendidas como fruto de un proceso de diferenciación. Así, en el momento en que se introducen contrastes marcados en un espacio antes percibido como continuo, se engendran representaciones distintas y se asocian a cada dominio, en este caso lo rural relativo al campo y lo urbano relativo a la ciudad⁴.

"Lo rural no ha tenido definición propia, más que la explicación residual de aquello que aún no es urbano ni civilizado" (Baigorri, 1995). [...] El

proceso de urbanización pasó de la aglomeración, conurbación y metropolización, a ser un proceso más cualitativo y complejo en la era post-industrial, según Wirth representa un modo de vida con extensión de estilos culturales e interacción social, algo así como un proceso de nueva conquista de la ciudad en palabras de Jordi Borja o colonización y difusión cultural para Baigorri, citando a Lefebvre" (Cadavid, 2005).

Surgen cuestionamientos a estas definiciones, si nos atenemos a la gran heterogeneidad que presenta el mundo rural contemporáneo y especialmente en los entornos metropolitanos, diversidad manifiesta en una multiplicidad de ambientes naturales con una fuerte intervención y desarrollo de múltiples actividades humanas (productivas y extractivas), una gran variedad de asentamientos y modos de vida. Lugares en donde los procesos económicos, sociales, culturales e históricos no sólo son dinámicos en ritmos o gradientes variables y diferentes, sino en ocasiones contrastantes. Por ello no es posible pensar en nociones en las que primen las actividades agrarias, que, además, han venido perdiendo

4 Según el Diccionario Enciclopédico Espasa de la Lengua Española: el término agrario, del latín "ager", significa campo, tierra cultivada, que en cualquier caso alude a la utilización del suelo por el sector primario de la economía. El término rural proviene del latín "rus", que significa igualmente campo, pero en contraposición al término "urbs", que significa ciudad, urbe".

significativo peso en la economía nacional, regional y local en el caso de las grandes ciudades.

Lo rural, por tanto, no es un sistema aparte, autónomo, autárquico, que pueda definirse por sí mismo. Lo rural es parte de un sistema territorial y en él existe un modo particular de uso del espacio y de desarrollo de la vida social, caracterizado en primer lugar por una densidad relativamente baja de habitantes y de construcciones, lo que determina un predominio de los paisajes cultivados o naturales. En segundo lugar, por un aprovechamiento económico del suelo con predominio agropecuario, de conservación o protección ambiental y de ocio o recreación. En tercer lugar, por un modo de vida de sus habitantes marcado por su pertenencia a comunidades de tamaño limitado, vinculadas al territorio, en las que es posible que existan un conocimiento personal y fuertes lazos sociales, con una identidad y una representación cultural específica, expresiones de amor o afiliación al terruño conocidas como topofilia.

Respecto a la nueva ruralidad, el espacio rural agrega a sus funciones tradicionales de producción de alimentos, madera, fibras y materias primas en general, como la derivada de la extracción de materiales de construcción o minería, nuevas ac-

tividades relacionadas con servicios ambientales, tales como la oferta de espacios verdes, la producción de energía, los recursos paisajísticos y recreativos, funciones éstas que incorporan al hábitat rural formas de vida y quehaceres e imaginarios típicamente urbanos, que las sociedades modernas exigen como garantía de calidad de vida.

Edelmira Pérez (2000) comenta que tradicionalmente lo rural se ajusta en función de factores exógenos; así, en el plano productivo, el comportamiento agrícola es residual y depende de las demandas industriales y urbanas, mientras que lo endógeno en el sistema son la urbanización y la industrialización; el resultado es la modernización, tanto en términos técnicos como en el sistema de ideas y valores.

"Para Ramos y Romero (1993) el medio rural es entendido como el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados [...] Además de las actividades citadas, están también la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales, el turismo masivo y el ecoturismo" (Pérez, 2000).

Sobre la base de un consenso en la materia sobre las múltiples funciones del espacio rural, su papel en el desarrollo local y regional es complejo, por cuanto debe garantizar que el proceso de transformación sociocultural, productiva e institucional se oriente a reducir la pobreza y a articular el territorio con los procesos de competitividad económica, sustentabilidad de los ecosistemas estratégicos y sostenibilidad de los sistemas urbano-regionales.

En general, el criterio de densidad demográfica y los patrones de movilidad de la mano de obra también resultan relevantes para delimitar lo urbano y lo rural (Schejtman y Berdegú, 2003). En Medellín, menos del 5% de la población reside en el territorio rural y gran parte se ocupa en actividades urbanas y oficios de baja calificación; en las actividades agropecuarias se ocupa menos del 25% de su población, con dudoso relevo generacional y, según la fuente de Catastro, los predios tienen una destinación predominantemente residencial superior al 70% y al 80%, tanto en suelo rural como suburbano, ante todo en los corregimientos que incluso tienen cabecera urbana como San Cristóbal y San Antonio de Prado.

"La suburbanización para algunos, es entendida como un estadio o mo-

mento del crecimiento o expansión de la ciudad, que antecede y da paso a la urbanización difusa del territorio, cualquiera que sea su perfil morfológico e incluso socioeconómico y cultural. El fenómeno de la urbanización se expresa formal y funcionalmente de manera diferente en los contextos urbano-regionales; para el caso de la ciudad latinoamericana, el patrón de crecimiento espontáneo hacia los bordes ha sido común y poco controlado o planificado, sigue la ruta de las infraestructuras de vías y los servicios públicos; en Medellín coloniza laderas de alta pendiente y suelos muy frágiles e inestables del valle de Aburrá, poco aptos para el asentamiento humano, en detrimento de la base natural de recursos y el paisaje; el desplazamiento de la actividad agraria e incremento en los niveles de contaminación y riesgos [...]

El proceso histórico de ocupación del valle de Aburrá y el crecimiento de la ciudad de Medellín, como importante centro regional de Antioquia y el occidente colombiano, ha presentado dos ejes de expansión: el norte-sur del valle por su conexión con la Costa Atlántica, Cali y la vía panamericana, pero en distintos momentos históricos también ha sido relevante el eje de oriente-occidente, por la conexión con el centro nacional de Bogotá, el terminal aéreo internacional José María Córdova y con la región

de Urabá, claves en los proyectos de desarrollo en las próximas décadas” (Cadavid, 2005).

La dinámica del crecimiento de la ciudad y la demanda de tierras para los programas de vivienda popular de oferta pública y privada, en los años setenta y ochenta se orientó hacia la zona urbana noroccidental de Castilla, Doce de Octubre y Robledo, luego hacia la zona centro-occidental de Calasanz y San Javier-La Loma y Belén Rincón; cuando los procesos de invasión sobre la periferia o el perímetro urbano al occidente desbordaron las fronteras y empeoraron las condiciones de ocupación de las áreas de retiro de las quebradas, dichos asentamientos precarios y en

riesgo⁵ se constituyeron en el borde más crítico de emergencia y desastre en la ciudad, junto con la cuenca de la Santa Elena al centro-oriente. Es entonces cuando, a partir de los años ochenta, se registra no sólo un crecimiento sostenido sino un salto que duplicó la población rural en una década, durante la transición demográfica que desde 1964 desaceleró el proceso de crecimiento de tasas anuales del 6% al 4,6% y al 3,1% en los respectivos períodos intercensales (Departamento administrativo de planeación de Medellín, 1992-2002), que en los años noventa representó una tasa de crecimiento anual (TCA) en la zona rural del valle de Aburrá del 2% anual. (Cadavid, 2005). Ver tabla 1.

Tabla 1. Comportamiento demográfico de la población rural en los períodos intercensales

Medellín / Censos	1951	%	1964	%	1973	%	1985	%	1993	%	Proyección 2002	%
Población total rural	29.895	8,3	55.022	7,1	39.441	3,7	49.535	3,4	78.849	4,8	122.430	6,0
Población total urbana	328.294	91,7	717.865	92,9	1.031.811	96,3	1.418.554	96,6	1.551.160	95,2	1.902.863	94,0
Total municipal	358.189	100	772.887	100	1.071.252	100	1.468.089	100	1.630.009	100	2.025.1293	100
Total del valle de Aburrá	499.756		1.084.663		1.491.506		2.095.147		2.415.310		3.106.844	
Total de Antioquia	1.597.197		2.477.302		2.965.116		3.888.067		4.342.347		5.353.637	
Medellín frente al AMVA		71,7		71,3		71,8		70,1		67,5		65,2
Medellín frente a Antioquia		22,4		31,2		36,1		37,8		37,5		46,5

5 SIMPAD. Según los registros de la base de datos de DESINVENTAR, entre 1956 y la fecha se presentaron numerosos eventos por inundación y movimientos de masa, con un alto costo en vidas humanas y en pérdidas materiales.

		1985	%	1993	%	Proyección 2002	%
Nota 1: Históricamente la población del corregimiento de San Sebastián de Palmitas ha sido estable y la de menor participación, Altavista al occidente estuvo ligado al crecimiento de la comuna de Belén en los años ochenta pero los mayores receptores de población en su orden han sido: San Antonio de Prado (con vivienda de interés social), San Cristóbal y Santa Elena, al oriente.	Corregimiento San Cristóbal	15.851	32	28.386	36	34.274	28
	San Antonio	19.814	40,0	33.669	42,7	55.089	45,0
	Santa. Elena	4.596	9,28	13.404	17,0	10.168	8,3
Nota 2: Un tercio de la población del corregimiento de San Cristóbal es rural y 2/3 habita en la cabecera urbana; a falta de un nuevo censo en los últimos años, y con la agudización del conflicto armado y el desplazamiento forzoso, se estima que la población en la zona rural aumentó considerablemente por razones socioculturales y los bajos costos iniciales de localización periférica respecto a otros destinos en la ciudad.							
Nota 3: En la zona rural occidental, el incremento poblacional entre 1985 y 1992 se dio a una tasa de crecimiento sostenido del 65,3% en sólo 7 años, con un pico entre 1987 y 1990 a razón de 6000 y 8000 nuevos habitantes por año; en general se puede estimar que en la década se duplicó la población en el territorio rural, es decir, se intensificaron la expansión urbana en los bordes de la ciudad y el proceso de suburbanización.							

Fuente: Elaboración propia (Cadavid, 2005), DANE y Dpto. de Planeación Municipal-Subdirección de Metroinformación Anuarios Estadísticos 1992 y 2002.

Los corregimientos de San Cristóbal y San Antonio de Prado, como cualquier otro borde de la ciudad, se convierten en franjas de especulación inmobiliaria; las tierras periféricas y algunos frentes abandonados de la extracción de materiales de construcción (arcillas en Altavista) se incorporan a los proyectos de vivienda de interés social y reasentamiento, con un alto costo de movilización para los nuevos pobladores entre el lugar de residencia, el trabajo y el abastecimiento de servicios urbanos.

Las modificaciones frecuentes del perímetro urbano y la identificación del suelo de expansión en el POT sobre dicho borde urbano-rural incorpora sectores de Pajarito (en San Cristóbal), Blanquizal, Altavista, Limonar, La Florida y Vergel (en San Antonio) a la expansión acelerada de Medellín; en dichos sitios se podrán edifi-

car más de 60.000 nuevas viviendas, modificando sustancialmente las características ambientales, poblacionales, económicas, sociales, culturales y usos del suelo del territorio rural, que se acentuarán con macroproyectos regionales como el túnel de Occidente, el centro logístico de transporte y el centro penitencial.

La normativa y los conflictos sobre prediación, usos del suelo, densidades de edificación, restricciones ambientales y aprovechamientos, dinámica demográfica e imaginarios colectivos y actividades en dicho borde históricamente estuvieron sujetas a códigos urbanísticos que desconocieron los entornos rurales, les dio un tratamiento de áreas de reserva para la expansión urbana y en especial para los programas de vivienda de interés social (VIS), áreas de explotación minera de materiales

de construcción, localización de equipamientos sociales y urbanos de alto impacto como el centro penitencial de Pedregal Alto en San Cristóbal, el lleno sanitario del Guacal en Heliconia, guarniciones militares y otros, además de algunas instalaciones agroindustriales e industriales.

El espacio rural próximo a la ciudad también se viene fragmentando y destinando a la parcelación de recreo y segunda vivienda de la población urbana, fenómeno conocido como gentrificación, desplazando en la mayoría de los casos la actividad agropecuaria y las unidades productivas campesinas tradicionales, casi siempre de base familiar y solidaria. Las tradicionales formas y estilos de vida dan paso a las modernas, bajo

la influencia de los macroproyectos urbano-regionales como la conexión Aburrá-Cauca. En las últimas décadas la función ambiental del espacio rural también ha sido destacada; es el caso de la planeación y gestión de la reserva de Piedras Blancas y el Parque Arví en Santa Elena, especialmente vinculada a la importancia de la conservación del agua y protección del suelo, con serios conflictos de intereses con las comunidades locales, por lo general no consultadas ni participadas del programa de protección, hasta los recientes esfuerzos correctivos de la Administración Municipal.

La competencia de la expansión urbana y la presión sobre los bordes rurales se aprecia en la figura 1 conceptual.

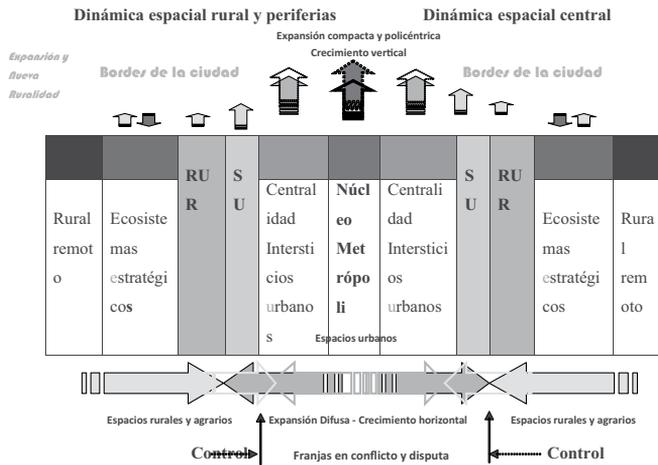


Figura 1. Estructura conceptual para el análisis del crecimiento, urbanización y bordes de la ciudad. **Fuente:** Tesis de maestría en Estudios Urbano-Regionales. Elaboración propia (Cadavid, 2005).

La visión de la ruralidad de Medellín y el valle de Aburrá, en el plan corregimental, o estrategias ECO-2004, avanzó en la reflexión sobre la importancia de los entornos rurales próximos a la ciudad, los agroecosistemas y la economía campesina, que reclaman medidas de protección con perspectiva ambiental y de crecimiento endógeno, seguridad alimentaria y tecnologías alternativas de conectividad, movilidad, producción, hábitat suburbano y sistemas de servicios públicos, equipamientos y nueva oferta de servicios agroturísticos y ecoturísticos. Allí se proponen algunos ajustes necesarios en el ordenamiento territorial, en los mecanismos de gestión social, económica, financiera, fiscal y en la flexibilidad de los procesos de planeación y regularización de los asentamientos; se requiere desarrollar estudios específicos sobre los proyectos estratégicos identificados, entre ellos el 'Hábitat', que consideren la vivienda rural como unidades productivas, el 'Distrito Agrario' y el 'Parque de Occidente'⁶, que, entre otros factores del desarrollo, pretenden cambiar el modelo de ocupación del suelo rural

y las relaciones funcionales entre las centralidades rurales y urbanas y sugieren una crítica al modelo de dispersión frente a la nucleación o modelos compactos de concentraciones veredales.

En el POT el modelo de ocupación "se fundamenta en los principios básicos sobre sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio y al componente rural le asigna el constituirse en una zona con alta producción ambiental, que cumple una función ecológica equilibrante para el municipio y el área metropolitana, con una eficiente actividad agropecuaria tradicional, oferta ecoturística, suficiente dotación de vías y equipamientos para su desarrollo integral y adecuada articulación con el área urbana" (Acuerdo 046 de 2006, art. 12º).

A continuación se ofrece una mirada de síntesis sobre el perfil y los resultados en torno a la ruralidad de Medellín, con planteamientos concretos sobre los retos en procesos de planeación y gestión.

6 Actualmente abordados en el Distrito Rural, según el Acuerdo 016 de 2007, y en la propuesta de AROVA (Corantioquia, 2008) y el Parque Central de Antioquia (PCA) de la Gobernación.

Perfil del suelo rural en Medellín en el contexto metropolitano del valle de Aburrá en instrumentos de planeación y gestión

Es necesario revalorar el espacio rural, sus nuevas funciones en la búsqueda de una mejor calidad de vida y sostenibilidad regional de las ciudades, los problemas ambientales y sociales que afectan a los ciudadanos urbanos y rurales; es necesario restablecer el equilibrio ecológico y la conectividad en los ecosistemas, los procesos productivos agrarios y no agrarios, el manejo integral de fuentes de energía y agua, control de residuos y sumideros de contaminantes; desplegar una conciencia para modificar las pautas de consumo que acepte compensar adecuadamente al hábitat rural por los servicios ambientales y recursos naturales que la economía consideró bienes libres y, desde el punto de vista cultural, pensar en formas alternativas de vida, representación y significación para comunidades de interacción en el borde, a la vez tan urbanas como rurales.

El Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el Acuerdo 062 de 1999, revisado y ajustado por el Acuerdo 046 de 2006, propone objetivos y tratamientos según el uso potencial del suelo rural y suburbano; la densidad está reglamentada

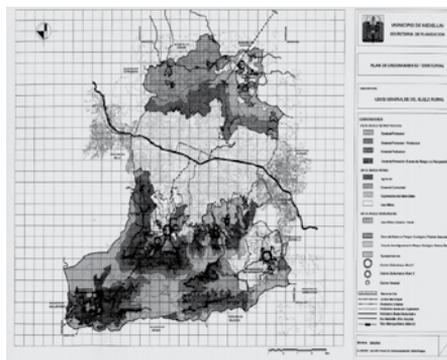


Figura 2. El Modelo de Ocupación
Fuente: POT Medellín

por la resolución 9328 de 2006 de Corantioquia, pero en estas disposiciones se crea una situación contradictoria e inviable entre el modelo o imaginario de ciudad y los objetivos de desarrollo rural y control de la expansión urbana, mediante un 'borde de protección' que no está claramente definido como franja o área de transición, enfrenta el suelo rural y suburbano en forma directa con el urbano y de expansión, sin un gradiente de reducción de densidades y control del modelo de ocupación que genere condiciones apropiadas para el reconocimiento de los asentamientos campesinos tradicionales, la mixtura de usos complementarios y favorables a las actividades agrarias y de protección ambiental de los ecosistemas, lo que resulta paradójicamente en una mezcla de usos en conflicto con las lógicas socioculturales e incluso naturales.

"Abordar la caracterización de las configuraciones espaciales de los bordes de la ciudad, lugares nombrados de tantas maneras como periferias, cinturones marginales, fronteras del crecimiento y la expansión urbana, en todo caso desconocidos por nuestra corta experiencia de planificación con énfasis urbano, dificulta establecer la diferencia entre fenómenos urbanos y rural-agrarios los cuales se mezclan y producen social, espacial y culturalmente un caleidoscopio de formas diversas de construir, significar, apropiar y transformar permanentemente esos territorios, por algunos autores identificados como espacios rizomáticos (Noguera, 2003), de interfases, áreas en transición y turbulencia, en términos cuánticos que Castoriadis recrea en una metáfora de la ciudad como forma magmática [...] Sobre las relaciones urbano-rurales en México, la investigadora Soledad Cruz señala como hasta los 70s parte de la familia mantiene la parcela agraria y otros miembros trabajan en la ciudad, sobreviven económicamente y mantienen los derechos sobre la tierra. Después la crisis del agro, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el desempleo generaron rupturas y migraciones definitivas campo-ciudad del pequeño agricultor" (Cadavid, 2005).

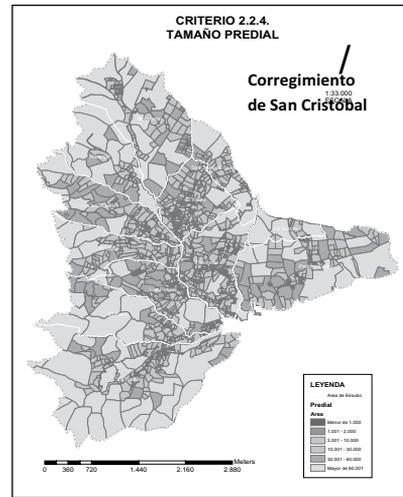


Figura 3. Estructura Predial en San Cristóbal.

La fragmentación predial y de los ecosistemas parece un fenómeno irreversible, frente al cual los nuevos usos rurales deben mitigar y generar condiciones de recuperación, eficiencia y mejor conectividad ecológica.

"Los unos parcelan y edifican sin urbanismo en el marco de estrategias populares de resistencia para acceder a la vivienda y en el caso del borde rururbano por mantener el derecho a la parcela que a su vez es la unidad productiva del grupo familiar, luego fragmentan o subdividen los predios a fin de garantizar a sus hijos, otros parientes y allegados de su lugar de origen (compadres), un hábitat en el cual reproducirse. Los otros movilizan sus

recursos y poderes con el Estado y los empresarios, entre ellos los rentistas inmobiliarios, para proveerse de un hábitat de calidad según sus aspiraciones, incluso la segunda vivienda en los espacios rurales revalorizados por esas lógicas del capital que banalizan el paisaje rural y enclavan suburbios o parcelaciones que desplazan la economía campesina tradicional” (Cadavid, 2005).

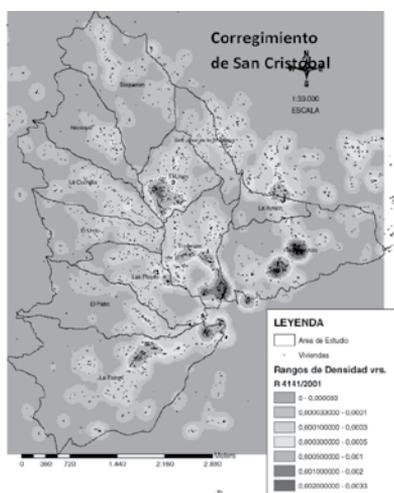


Figura 4 Densidad en San Cristóbal.

La metodología para analizar el territorio rural y las lógicas ambientales, espaciales o funcionales, socioeconómicas y político-institucionales pasan por revisar variables en fuentes secundarias disponibles, no siempre actualizadas ni consistentes estadísticamente, y por hacer muestreos y bitácoras del trabajo de campo o de observación primaria intencional. La

construcción de mapas temáticos se hace a partir de la fotointerpretación, revisión del POT y otros estudios como ARVÍ y AROVA o fuentes como el Catastro.

Las macrovariables en la tesis denominada 'Configuraciones espaciales de los bordes de la ciudad. Expansión urbana y ruralidad al occidente de Medellín' fueron las siguientes:

- “La densidad y forma de ocupación del territorio, dinámica demográfica, poblacional y la política de ordenamiento y desarrollo local, metropolitano y regional.
- El sistema de asentamientos, estructura de la parcelación, la vivienda, la conectividad, los servicios públicos y equipamientos colectivos; suburbanización y nuevos articuladores.
- Las actividades productivas y usos del suelo, el perfil de las unidades y microcadenas productivas caracterizadas en el censo agropecuario 2000 de la Secretaría de Desarrollo Social SDS – Medellín.
- Lógicas o prácticas socioculturales de transición: urbanas y rurales en coexistencia, cooperación y conflicto, territorialidades, referentes simbólicos identitarios

y pertenencias múltiples, formas de apropiación del espacio" (Caldavid, 2005).

En dicho estudio era relevante caracterizar los patrones de ocupación del territorio y la discusión sobre la desestructuración del territorio rural, hacia el reconocimiento de múltiples configuraciones socioespaciales de los bordes de ciudad, escenarios normativos, tendenciales y posibles.

La metodología de revisión del último estudio de caso sobre la ruralidad de Medellín, a partir de fuentes secundarias y disposiciones administrativas de las autoridades ambientales (Corantioquia y Área Metropolitana del Valle de Aburrá, AMVA), especialmente en la "Formulación de directrices, lineamientos y criterios de ordenamiento territorial rural", (Municipio de Medellín y unión temporal HTM-TERRHA, 2009) permite identificar dónde se sitúan las problemáticas, oportunidades y desafíos en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión del espacio rural en contextos regionales metropolitanos.

El documento referenciado recoge y sistematiza el estado del tema para los sistemas estructurantes del territorio y el desarrollo rural, las macrovariables y variables que son básicas en el análisis de cuatro estructuras: la ecológica principal, la físico-espacial,

la socio-económica y la político-institucional y de gobernabilidad; éste servirá de insumo para vislumbrar las transformaciones, tendencias y escenarios de conservación y ruptura en la ruralidad y los corregimientos de Medellín, así como orientaciones políticas, directrices estratégicas y criterios metodológicos de intervención sobre dichas realidades.

En la clasificación del suelo rural, y de conformidad con el POT, Medellín parece orientarse hacia la protección que puede representar un alto porcentaje del suelo en corregimientos; entre el 80% y 70% del territorio en San Sebastián de Palmitas y Santa Elena; para la intervención de restauración agroforestal y silvopastoril sólo identifica entre el 20 y el 25%, en el cual se contempla la vivienda campesina con modelo de ocupación disperso y el 'suelo suburbano', que por lo regular representa entre el 1% en San Antonio de Prado, el 4% en San Sebastián de Palmitas, el 6% en Altavista y el 11,4% tanto en San Cristóbal como en Santa Elena, el cual permite vivienda campesina y vivienda campesina agrupada, nucleada o continua. Sin embargo, cierto porcentaje que incrementa la tendencia urbanizadora lo registran el suelo de expansión y el suelo urbano en el corregimiento de San Antonio de Prado así: expansión en el POT: 86,7 ha y 1,6%, con potencia-

les 17.000 nuevas viviendas; suelo urbano en el POT: 387,6 ha y 6,9%. En San Cristóbal: expansión en el POT: 315,2 ha y 5,8%, con un potencial de 17.000 nuevas viviendas; suelo urbano en el POT: 80,3 ha y 1,5%. En Altavista el suelo de expansión en el POT es de 66,3 ha y 2.1%, con potenciales 17.000 nuevas viviendas, y el suelo minero en el POT es de 835,4 ha y 26,4%.

El análisis de usos del suelo en el POT indica que en Medellín tiene ante todo aptitud forestal, entre el 30% en Altavista y el 73% en Palmitas, que la calidad agrológica de los suelos es muy deficiente, pero, contra todo pronóstico y a un alto costo de

productividad y como estrategia de resistencia social, la economía campesina representa entre un 15% y 26% si se consideran las áreas cultivadas con uso agrícola y uso mixto. Las áreas de aptitud forestal, a su vez, son en algunos casos predominantemente de uso forestal protector, 58,5 % en Palmitas y 59% en Santa Elena, mientras que en otros casos el uso principal es forestal productor-protector, es decir, que permite aprovechamientos maderables importantes, así: el 43% del suelo en San Cristóbal, el 44,3% en San Antonio de Prado, el 29,5% en Altavista, el 15,9% en Palmitas y 24,2% en Santa Elena.

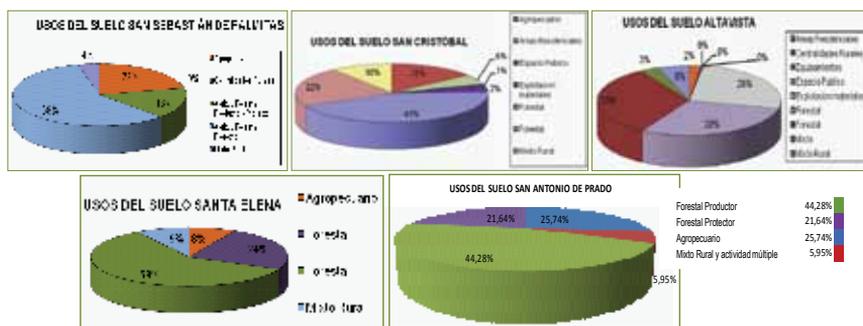


Figura 5. Usos del suelo en los corregimientos según el POT
Fuente: POT Medellín Acuerdo 046/ 2006. Elaboración para Directrices de Ordenamiento Territorial y Rural. DOTR.

En cuanto al análisis de tendencias en las estructuras caracterizadas para el estudio de directrices de ordenamiento territorial rural, luego de aplicar una escala de valoración y semáforos, se establecieron de ma-

nera comparativa los aspectos más críticos o vulnerables en cada corregimiento respecto a los otros. En tal caso, los resultados indican que la estructura ecológica principal y el sistema de áreas protegidas son más

críticos en San Cristóbal, Altavista y San Antonio de Prado, al occidente; la estructura económico-productiva también es crítica y muy deficitaria en Altavista y San Antonio de Prado, la estructura físico-espacial en Altavista y San Sebastián de Palmitas, especialmente en conectividad y movilidad, y, en general, la estructura política y de gobernabilidad en Altavista, San Antonio de Prado y San Cristóbal es crítica debido a la desarticulación de políticas, la debilidad en las organizaciones e instituciones para incidir con impacto positivo en el desarrollo local, la baja inversión pública y la precaria capacidad de control territorial, pese a los esfuerzos y avances en los procesos de participación ciudadana tradicionales y recientes con el programa de presupuestos participativos.

Conclusiones y recomendaciones para el componente rural en la próxima generación de ordenamiento territorial

Medellín, como centro urbano de segunda jerarquía funcional en el sistema regional, ejerce sobre esa ruralidad una presión casi natural de difusión y absorción, que podría ser matizada y regulada, en la medida en que se adquiriera conciencia sobre la importancia estratégica de dichos espacios, no sólo por los servicios ambientales que cumplen al constituirse en las reservas de agua, de relictos boscosos y, por tanto, de biodiversidad y sumideros de CO₂, sino por el papel que tienen en la producción, en la dinámica sociocultural y de convivencia, de equidad y gobernabilidad; se vive esa presión en Medellín con la urbanización del conflicto y el cinturón periférico, que se disputaron territorialmente los diferentes actores armados en los años ochenta y noventa e incluso entrado el año 2002, con la operación 'Orión' en la comuna 13 de San Javier, en el centro occidente de la ciudad.

Así, los resultados corroboraron la necesidad de atender a la pugna interrepresentacional en la vida urbana y rural, a los intersticios, transiciones y yuxtaposiciones, en los que el núcleo central de la supervivencia

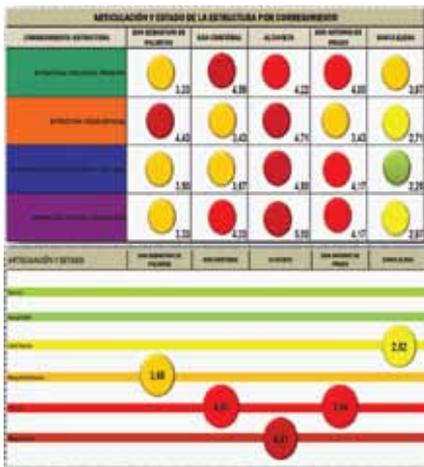


Figura 6 Tendencias Corregimentales.
Fuente: Elaboración para DOTR 2009

de los agricultores, en el borde rural-urbano de la ciudad, es aún la unidad productiva familiar.

El escenario tendencial es realmente adverso, toda vez que representa la tendencia de la expansión urbana de manera difusa e incontrolada sobre el territorio, más que todo en San Cristóbal, San Antonio y Altavista. En la práctica degeneraría en una ampliación de las cabeceras corregimentales y corredores de urbanización en torno a los nuevos desarrollos de Pajarito y Blanquizal y próximamente de La Florida y Vergel⁷, en una configuración espacial propia de una gran comuna popular, lo que frustraría el proyecto de nueva ruralidad regulada y compensada.

El escenario tendencial debe revertirse, para evitar la prolongación de una franja de características urbanas o de centralidad suburbana, reduciendo al mínimo la franja de suelo suburbano y ampliando una franja de actividades agrarias y borde de protección como áreas de reserva ecológica en la potenciación de otros escenarios alternativos. Es preciso definir claramente los indica-

dores con los cuales se establecerá el umbral de suburbanización, para atender las disposiciones del Decreto 3600 de 2007 y para regular el borde de contacto urbano-rural.

El efecto más desarticulador al occidente es el macroproyecto de la conexión Aburrá-Cauca; se prevé que generará un reordenamiento general de las actividades económicas y productivas, con un efecto simultáneo de incremento poblacional que rebasa la tendencia histórica de este tipo de áreas y, por supuesto, la capacidad estatal de administración y planificación sobre un fenómeno como el que se está gestando con la expansión del sector de Pajarito. De allí la importancia de los planes parciales de desarrollo moderado y regulado, el plan especial rural de La Aldea⁸ en San Sebastián de Palmitas, a fin de anticipar la ocupación del territorio y aprovechar el potencial o las oportunidades que la nueva infraestructura representa para el desarrollo local, todo ello unido al sistema de cables o teleféricos y a iniciativas o estrategias integrales como la del parque ecológico campesino, una apuesta ambiental, social y económica.

7 Los desarrollos en el suelo de expansión inmediato pueden estar representando conjuntamente unas 60000 viviendas nuevas y doscientos mil habitantes, el tamaño de muchas ciudades intermedias de Colombia.

8 Plan Especial Rural (PER) La Aldea realizado en unión temporal con HTM TERRHA para el Municipio de Medellín.

Se hace necesario regular los procesos de ocupación y poblamiento, revisar densidades y tamaños prediales, integrar polígonos en áreas coherentes con el tratamiento principal que quiere darse a dicho territorio, si se opta por la restauración de actividades rurales y éstas van en un amplio espectro, de las agrarias a pecuarias de especies menores y silvícolas, en agrosistemas mixtos o policultivos. En tales direcciones deben realizarse los ajustes normativos.



Figura 7 Paisajes rurales en los corregimientos de Medellín.

Fuente: Fotos de Cadavid (2005) y proyecto Colciencias SEHABITA-CEHAP-UN 2004-2005

Las categorías diferenciales o gradientes en las cuales se clasifica el territorio rural son un artificio político e instrumental para la gestión del desarrollo local; el plan de ordenamiento territorial deberá diferenciar procesos de suburbanización, articular políticas sectoriales y ambientales acordes con la vocación y significación social de los territorios para sus comunidades, así como instrumentos de gestión, homologar las zonificaciones y regulaciones a veces contradictorias e incursionar en la figura de parques minero-agroindustriales, para ordenar las actividades extractivas con emprendimientos de valor agregado y producción limpia y, por supuesto, con iniciativas como los parques ecológicos campesinos, basados en la diversificación y modernización de la economía campesina, con innovación, investigación y servicios turísticos.

La ruralidad juega un papel estratégico en el desarrollo local y metropolitano, en el justo intercambio de cargas y beneficios y en las compensaciones por la prestación de bienes y servicios ambientales. Adicionalmente las políticas públicas obligan a revisar la clasificación de suelo suburbano de tal forma que no se estimule la expansión urbana difusa sobre la periferia rural.

Fortalecer más la perspectiva regional y el sistema de ciudades contribuye en parte a la pretendida sostenibilidad ambiental y equilibrio socioespacial en la ocupación del territorio, en atención a los principios de la capacidad de carga y resiliencia ecosistémica; por tanto, 'los bordes de las ciudades', esa ruralidad próxima, debe ser comprendida como franja estratégica de protección y configuraciones múltiples, sujeto de

compensación o reparto equitativo de beneficios, por los bienes y servicios que intercambia con los sistemas urbanos en su conjunto.

Por último, la relevancia de los procesos de participación social en políticas públicas es la oportunidad de realimentación entre perspectivas técnicas y culturalistas, el empoderamiento de dichas comunidades sobre su devenir y la coincidencia de voluntades entre gobernantes y gobernados, condición de gobernabilidad sobre dichos territorios.

Agradecimientos

Al Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, a la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, a los compañeros de la Corporación de Desarrollo Territorios y Hábitats TEERHA, y la Fundación Grupo HTM y con quienes en unión temporal participó la autora en varios de los estudios referenciados.

Bibliografías

AGUDELO PATIÑO, L. C. (2002).

Caracterización de los procesos actuales de expansión de la urbanización en el valle de Aburrá. Universidad Nacional de Colombia.

_____, et. Al (2000) Directrices para la gestión ambiental urbano-rural. Universidad Nacional de Colombia y Corantioquia. Medellín.

AMVA (Área Metropolitana del Valle de Aburrá) (2006). Directrices de ordenamiento territorial metropolitanas DOTM. Medellín. Acuerdo 015.

____ (2008). POMCA Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Aburrá. 2008

CADAVID ARBOLEDA, G. M. (2005).

Configuraciones espaciales en los bordes de la ciudad. Expansión urbana y ruralidad al occidente de Medellín. Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Urbano-regionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Medellín.

CORANTIOQUIA (2008).

Área de Reserva del Occidente del valle de Aburrá AROVA. Medellín, Corantioquia.

CORANTIOQUIA y AGUDELO PATIÑO, L. C. (2000).

Identificación, caracterización y valoración económica de los servicios ambientales prestados por los ecosistemas localizados en el área de influencia del valle de Aburrá. Medellín, Corantioquia.

Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, Subdirección de Metroinformación anuarios estadísticos 1992-2002.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN, ACUERDOS MUNICIPALES 062 de 1999 y 046 DE 2006

Plan de Ordenamiento Territorial, 016 de 2007 el Distrito Rural y DECRETO 819 de 2009 por el cual se adopta la Política de Desarrollo Rural.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, CEHAP (2000).

ECO: Estrategias corregimentales de Medellín. Medellín, Municipio de Medellín.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN, Universidad Nacional de Colombia,

Instituto de Estudios Ambientales Idea, SIGAM Y AGENDA AMBIENTAL (2004).

MUNICIPIO DE MEDELLÍN, UNIÓN TEMPORAL, HTM-TERRHA (2007-2009).

Formulación del plan especial rural de La Aldea, etapas I y II.

____ (2008-2009). Formulación de directrices de ordenamiento territorial rural DOTR.

Noguera de Echeverri, Estéticas ambientales urbanas: Complejidades ambientales y magmas expresivos de la vida urbana, Manizales 2003.

PÉREZ, EDELMIRA (2002).

Hacia una visión de lo rural. ¿Nueva ruralidad en América Latina?. En Repensando el desarrollo rural, obra colectiva de la CLACSO.

SANTOS, MILTON (2000)

La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción. Ariel, España

SANTOS PRECIADOS, JOSE MIGUEL (2001).

El proceso de distribución espacial de la población en las periferias metropolitanas españolas: 1990-1996. En Anales de Geografía de la Universidad Complutense Nº 21. Madrid, 2001.

SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. A. (2003).

Desarrollo territorial rural, borrador de trabajo, RIMISP. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 15 de febrero.

Glosario

Gentrificación. En inglés Gentrification. En éste caso la acepción se refiere al recambio de población de un estrato menor por otro mayor que no corresponde a un fenómeno de aburguesamiento de los campesinos allí tradicionalmente localizados, sino a un desplazamiento y también puede referirse al envejecimiento u obsolescencia de los tejidos urbanos o rurales como es el caso.

PCA Parque Central de Antioquia. Propuesta de la Gobernación de Antioquia dirigida a configurar el sistema de áreas de protegidas.

PER Plan Especial Rural, instrumento complementario del POT.

POT Plan de Ordenamiento Territorial. Instrumento de planificación reglamentado por la Ley 388 de 1997.

POMCA Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Aburrá.

SIGAM Sistema de Gestión Ambiental.