

Territorio rural del Municipio de Medellín. ¿Qué significa la ruralidad para una ciudad?

Ari Vélez Olivera.

Cod. 201710751

Correo: a.velezo@uniandes.edu.co

Artículo de investigación para optar al título de Magister en Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo. CIDER- Universidad de los Andes.

Directora: Angélica Patricia Camargo Sierra

Correo: acamargosierra@gmail.com

Autor: Ari Vélez Olivera.

Filósofo de la Universidad de Antioquia y estudiante de la Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo de la Universidad de los Andes.

Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5015-6551>

Cel. 318 716 93 57

Dirección postal: cra. 20 # 35-40

Correo: a.velezo@uniandes.edu.co

Artículo de investigación: Territorio rural del Municipio de Medellín. ¿Qué significa la ruralidad para una ciudad?

Territorio rural del Municipio de Medellín. ¿Qué significa la ruralidad para una ciudad?

Resumen: los instrumentos de planeación territorial permiten evidenciar cómo piensa la administración municipal su territorio urbano y rural. Este artículo se pregunta por el concepto de ruralidad que las autoridades locales de Medellín construyeron en los tres Planes de Ordenamiento Territorial (POT) con los que ha contado la ciudad. Con ello se pretendió responder a las preguntas ¿cómo se ha entendido la ruralidad y el desarrollo rural en los POT de Medellín desde el 1999 hasta el 2014? y ¿cómo se ha transformado el concepto de ruralidad? La investigación fue de carácter cualitativo, consistió en un estudio de caso que se realizó a través de la metodología de análisis de contenido de los Planes de Desarrollo y POT. El baremo conceptual para el análisis partió de la teoría de la nueva ruralidad. El estudio mostró que la planeación territorial ha avanzado hacia una comprensión de la ruralidad que supera la visión sectorial a favor de una multifuncional y hacia una idea de desarrollo rural que procura la mejora en la calidad de vida de los campesinos del territorio rural próximo a la ciudad.

Palabras clave: nueva ruralidad, planificación rural, Plan de Ordenamiento Territorial, Medellín, ruralidad urbana.

Ideas clave: la planeación territorial del suelo rural de Medellín ha evolucionado desde un ejercicio que privilegia la función del territorio sobre su población hacia uno que piensa el desarrollo rural partiendo de su población.

Rural territory of the Municipality of Medellín. What does rurality mean to a city?

Abstract: Instruments for territorial planning evidence the ways that municipal administrations think about their urban and rural territories. This article examines the concept of rurality that Medellín's local authorities have built in the three Plans for Territorial Ordering (POT) that this city has had. The investigation aims to respond to the questions: How have rurality and rural development been understood in the POT built for Medellín from 1999 to 2014? How has the concept of rurality been transformed? This qualitative investigation consisted of a case study done through a content analysis methodology of the Development Plans

and POT of the aforementioned years. The conceptual scale for the analysis is based on the theory of new rurality. The study showed that territorial planning has advanced towards a comprehension of rurality that overcomes a sectorial vision, favoring a multifunctional one, and towards an idea of rural development that intends the betterment of life quality for farmers that inhabit the rural territory that is near the city.

Key words: new rurality, rural planning, plan for territorial ordering, Medellín, urban rurality.

Key Ideas: Territorial planning of the rural ground of Medellín has evolved from an exercise that privileges territorial function over its population towards one that conceives rural development based on the needs of its population.

Território Rural do Município de Medellín. O que significa a ruralidade para uma cidade?

Resumo: Os instrumentos de planeamento territorial evidenciam as formas pelas quais as administrações municipais pensam sobre seus territórios urbanos e rurais. Este artigo examina o conceito de ruralidade que as autoridades locais de Medellín, Colômbia, construíram nos três Planos de Ordenamento Territorial (POT) que esta cidade possuía. A investigação visa responder às questões: como a ruralidade e o desenvolvimento rural foram compreendidos no POT construído para Medellín de 1999 a 2014? Como foi transformado o conceito de ruralidade? Esta investigação qualitativa consistiu em um estudo de caso feito através de uma análise de conteúdo dos Planos de Desenvolvimento e POT dos anos acima mencionados. A escala conceitual para a análise é baseada na teoria da nova ruralidade. O estudo mostrou que o planejamento territorial tem avançado no sentido de uma compreensão da ruralidade que supera a visão sectorial, favorecendo uma multifuncional, e para a ideia de desenvolvimento rural que visa a melhoria da qualidade de vida para os agricultores que habitam o território rural, que é perto da cidade.

Palavras-chave: nova ruralidade, planeamento rural, plano de ordenamento territorial, Medellín, ruralidade urbana.

Ideias chave: o planeamento territorial do solo rural de Medellín evoluiu de um exercício que privilegia a função territorial sobre sua população em direção

àquela que concebe o desenvolvimento rural com base nas necessidades de sua população.

1. Introducción

Los procesos de industrialización que caracterizaron los movimientos económicos mundiales desde la mitad del siglo XVIII implicaron una profunda transformación del mundo rural en favor de una “sociedad urbana”, lo que condujo a una pauperización de la ruralidad y sus formas particulares de producir y, por lo tanto, de habitar. Así lo identificó Lefebvre, para quien el crecimiento económico y la industrialización conlleva que “la aglomeración tradicional propia de la vida campesina (...) se transforma; unidades más amplias la absorben o la asimilan; se produce su integración en la industria y en el consumo de los productos de dicha industria” (Lefebvre 1983, 4). Este fenómeno se acentuó en América Latina con el cambio de estrategia de desarrollo industrial y la apertura al mercado global entre los años 1980 y 1990. En Colombia, este cambio inició desde mediados del siglo XX, cuando el país sufrió un enorme proceso de migración interna hacia las ciudades, tanto por razones económicas como por el conflicto interno que protagonizó la historia reciente del país. Según Sánchez-Steiner, el país pasó de tener en 1938 un porcentaje de población urbana del 31% a un 52% en 1964 y 68% en 1993 (Sánchez-Steiner 2008). Actualmente, según estimaciones actuales del Banco Mundial, el porcentaje de población rural en Colombia en el año 2017 era 19,5% (Banco Mundial, 2019). En cuanto a la producción agrícola, siguiendo los datos del Banco Mundial, la contribución del sector agrícola al PIB en Colombia pasó de ser del 68% en 1965 al 24% en 1975; con la apertura económica de los años 90, este indicador pasó a ser 18% y para

el 2017 la contribución de la agricultura al PIB se calcula que fue solo del 6% (Banco Mundial, 2019).

Estos datos son coherentes con lo que plantea Kay, quien señala que el cambio de política, desde una dirigida hacia la sustitución de importaciones a una abierta al mercado exterior, vinculó el sector agropecuario de la región a los mercados globales, lo cual provocó una reestructuración significativa de la economía y la sociedad rural latinoamericana (Kay 2008).

La *nueva* ruralidad ha intentado dar cuenta y teorizar sobre el cambio descrito anteriormente, especialmente en tres dimensiones: a) demográfica: hubo un éxodo masivo de los habitantes rurales hacia la ciudad; b) económica: se presentó un declive en la agricultura, lo cual dio origen a una mayor diversidad de actividad y uso del suelo rural y c) institucional: se generó una descentralización política que intentó dar mayor poder a lo local y lo regional (Pérez 2001). Se podría añadir a esta lista la profundización en la jerarquización de la ciudad frente a lo rural: con el declive de la aportación de la agricultura al avance económico de los países y la priorización de la industrialización, que acontece principalmente en las ciudades, se priorizaron políticas de desarrollo urbano sobre las rurales.

La priorización de lo urbano sobre lo rural se materializó, entre otras maneras, en el ejercicio de planeación territorial que reglamentó la Ley 388 de 1997, cuyo objetivo era disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio, entre los cuales se encuentran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para regular la utilización, transformación y ocupación del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo social y económico, en consonancia con el medio ambiente y las tradiciones históricas y

culturales particulares (Ley 388 de 1997, Art. 5). Sin embargo, esta Ley y los instrumentos que de ella derivaron tuvieron un sesgo claramente urbano (MAVDT et al. 2005); según Luis Agudelo “es fácil entender el sesgo urbano de una ley que incorporó de forma fragmentaria aquel ‘resto’ del territorio municipal que escasamente había considerado su antecesora Ley 9 de 1989” (Agudelo 2006, 2).

Esta situación es especialmente crítica en el territorio rural que circunda las grandes áreas urbanas. Ávila señala al respecto que “el espacio sometido a la presión periurbana tiene una coherencia económica y social, derivada en principio del mundo rural y es lo que entra en conflicto con la influencia que sobre el espacio ejerce la expansión urbana” (Ávila 2009, 102). Medellín, por ejemplo, cuenta con un 71.8% de suelo rural (Alcaldía de Medellín 2006b) y, sin embargo, es una ciudad con vocación urbana, considerando que el 98.9% de la población vive en la zona urbana (DNP 2019). Así mismo, se evidencia una caída dramática en el porcentaje de población rural entre el 2006 y el 2018: según proyecciones de la Alcaldía de Medellín, para el 2005 se estimaba que un 6.14% de la población del municipio vivía en el territorio rural (Alcaldía de Medellín 2006b), pero las proyecciones del DNP indican que apenas el 1,1% de la población habita allí en el 2018. Por otra parte, siguiendo los datos del censo agropecuario del DANE del 2014, el área rural dispersa de Medellín (aquella que no cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás) representa el 59,2% del territorio; el 15,4% del total del territorio es de uso predominantemente agrícola, el 35,2% de uso pecuario y el 8.5% son bosques naturales (DANE 2014).

A pesar de la magnitud del territorio rural frente al urbano con el que cuenta Medellín, el Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), elaborado por la Universidad Nacional sede Medellín y la Alcaldía de Medellín en el 2011, indica que el área rural del Municipio:

se ha ido convirtiendo en un área residual que cuando no cumple funciones de valorización del suelo para usos suburbanos, se convierte en espacio de asentamientos precarios expulsados por la ciudad, generando un desplazamiento interno de los pobladores rurales hacia el centro urbano o hacia otras centralidades de la región circundante.(Universidad Nacional de Colombia y Alcaldía de Medellín 2011, 23)

Ahora bien, el defecto estructural de la planeación territorial señalado anteriormente intentó corregirse a través del Decreto 3600 de 2007, un instrumento normativo de planificación para el suelo rural municipal “con mecanismos de planificación más detallados y desde un enfoque más amplio que las normas anteriores (...) con el ‘fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural’” (Capítulo II, Artículo 2). (Alzate 2009, 13)

De lo anterior se puede deducir que los instrumentos de planeación territorial ordenan el territorio en general y el rural en particular de acuerdo con un concepto de urbe y de ruralidad determinado, a partir de la cual se limitan efectivamente los posibles usos del suelo. Además, implican un ideal de territorio, al que se llega a través de unas propuestas de desarrollo que se materializan en el instrumento.

Considerando que los instrumentos de planeación territorial evidencian y materializan la transformación de lo rural tematizada anteriormente, resulta interesante considerar qué definiciones de ruralidad y relaciones urbano rurales se plantean en ellos.

Así pues, esta investigación se propuso construir, a partir de las teorías de la *nueva ruralidad*, un baremo para comprender los conceptos de ruralidad que las autoridades locales de Medellín tenían al momento de construir los tres POT (1999, 2006 y 2014) con los que ha contado la ciudad. Con ello se pretendió responder a las preguntas ¿cómo se ha entendido la ruralidad y el desarrollo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de Medellín desde el 1999 hasta el 2014? y ¿cómo se ha transformado el concepto de ruralidad? Comprender la ruralidad que planea y proyecta el municipio de Medellín desde sus planes de ordenamiento territorial resultó valioso pues el ejercicio puede proyectarse a otros municipios con áreas rurales, principalmente a las grandes áreas metropolitanas del país como Bogotá, Bucaramanga, Cali y Barranquilla. Esta investigación aporta así, de manera horizontal, al concepto de ruralidad en municipios predominantemente urbanos.

Este artículo presenta el marco teórico y metodológico que se utilizó para hacer la investigación; posteriormente presenta un análisis comparado de los documentos estudiados y, por último, las conclusiones.

2. Marco teórico

Diversas ramas del conocimiento se han interesado por el estudio de este fenómeno, con lo cual se ha creado un debate interdisciplinario que ha apuntado a la redefinición del concepto de ruralidad. Grajales, Anagua y Concheiro señalan

que estas transformaciones han generado una serie de debates teórico-conceptuales que han procurado redefinir la manera de entender el desarrollo rural y la concepción tradicional de la ruralidad, la cual se sustentaba en tres fenómenos interrelacionados: la baja densidad demográfica, el predominio de la agricultura en la estructura productiva y ciertos rasgos culturales que diferencian a la población rural de la urbana (Concheiro, Grajales, y Anagua 2006; Ruiz y Delgado 2008; Llambí y Pérez 2007). La *nueva ruralidad* es la corriente de pensamiento que ha intentado recoger, interpretar y reformular estos cambios, tanto para el avance de la teoría como para “contribuir a la formulación de nuevas políticas de desarrollo rural que den razón de estas transformaciones ocurridas y anticipen reacciones a diferentes propuestas de desarrollo” (Farah y Pérez 2006, 78).

El concepto de *nueva ruralidad* surgió en los años 90, según Kay, como consecuencia del interés de los científicos sociales en los cambios que trajo para la ruralidad la globalización neoliberal (Kay 2008). Sobre la definición del concepto no hay consenso y este se ha constituido, más bien, en un término sombrilla que da cuenta de toda la mutación que ha sufrido la ruralidad en tanto, según García Bartolomé (1996, citado en Farah y Pérez 2006 y de Grammont 2004), ya no tiene valor explicativo la comprensión de lo rural como espacio designado para la producción primaria y habitado por los productores y de lo urbano como espacio ocupado por grupos sociales involucrados en la industria y servicios.

Para Kay, la *nueva ruralidad* tiene dos grandes intereses: por una parte, como marco de análisis de las transformaciones que trajo la globalización neoliberal, donde se hace especial énfasis en la diversificación de las actividades

rurales y la importancia del empleo no agrícola y los ingresos que no provienen de la agricultura en la vida de los campesinos y demás habitantes de la ruralidad. Por otra, la nueva ruralidad se entiende como una manera de repensar el desarrollo rural, redireccionando o ampliando la mira de los objetivos para mejorar la vida de los habitantes de la ruralidad. Así, la nueva ruralidad funciona como marco analítico para diseñar políticas de desarrollo rural que atiendan de manera no exclusivamente sectorial (esto es, no únicamente al desarrollo del sector agrícola) al campo (Kay 2008).

Como se señaló, sobre esta línea de pensamiento trabajan distintas disciplinas, cada una con un interés y enfoque metodológico particular. Este trabajo retoma la línea del urbanismo, la cual se interesa por comprender cómo la nueva ruralidad se percibe y expresa en la planeación territorial, especialmente en función de “la reserva ecológica de la urbe y como medida para resolver los problemas medioambientales y de salud de la ciudad y su población” (Ramírez 2003, 63). El interés está puesto en la manera como se percibe y se expresa la ruralidad en los planes de ordenamiento territorial y cómo se establecen límites entre la parte urbana y la rural del municipio. En la literatura consultada, no se encontraron estudios que, partiendo de la nueva ruralidad, reconstruyeran los conceptos de ruralidad en un instrumento de planeación territorial.

Considerando lo anterior, esta investigación retomó dos conceptos de la nueva ruralidad a través de los cuales se consideró que podría comprenderse la manera en la que la ruralidad ha sido tematizada en los POT, a saber: multifuncionalidad y el desarrollo rural. Adicionalmente, utilizó del concepto de borde urbano-rural para analizar la manera en la que se propone el límite entre ambos territorios. A continuación se presentan estos conceptos.

2.1 Multifuncionalidad

La nueva ruralidad ha evidenciado una desagrarización del campo como consecuencia de la necesidad que encuentran los habitantes de este territorio de realizar actividades no relacionadas con el agro para subsistir. Así pues, según lo atestiguan los autores citados, la ruralidad actualmente está compuesta por actividades como la agroindustrial, actividades no agrícolas ligadas a la residencia, servicios de ocio y entretenimiento, pequeñas y medianas empresas e industrias manufactureras, la minería y la conservación ambiental (Concheiro, Grajales, y Anagua 2006; Kay 2008; Pérez 2001; Ramírez 2003)¹.

Según Méndez, en los territorios rurales próximos a las ciudades esta multifuncionalidad se acentúa, en tanto cumplen progresivamente menos funciones de abasto. Por ello, el territorio presta servicios de equilibrio ecológico (conservador de ecosistemas, producción de paisaje, producción de agua limpia y conservación de sus fuentes), de esparcimiento y recreación al aire libre y de sumidero de contaminantes del agua, el aire y el suelo, así como de usos agrarios no alimentarios (producción de textiles, de energías o recursos mineros) (Méndez 2005, Pérez 2001, Concheiro, Grajales, y Anagua 2006). En tanto en el territorio se realizan múltiples actividades económicas, el suelo rural es multifuncional.

Una definición de ruralidad, por lo tanto, tendría que incluir dichos aspectos. Esto resulta fundamental pues “la gran totalidad de las políticas de desarrollo rural en América Latina siguen siendo políticas sectoriales con énfasis en modelos de desarrollo tecnológico y en modelos productivos” (Grajales et al.

¹ Cabe aclarar que hay consenso respecto a estas funciones del suelo en la literatura, si bien algunos autores hacen especial énfasis en la conservación ambiental

2006, 63). Siguiendo a Pérez y Farah, en Colombia las políticas agrarias han estado orientadas hacia el sector de los grandes productores y, las de desarrollo rural, hacia los medianos y pequeños, en un intento de disminuir la pobreza rural. Las autoras sostienen que prueba de ello es que los programas de desarrollo rural son marginales y en su mayoría atendidos por ministerios diferentes al de Agricultura y Desarrollo Rural, como el de Protección Social, “puesto que están orientados a estrategias de lucha contra la pobreza, a programas de desarrollo alternativo por sustitución de cultivos ilícitos, o programas para atención de población desplazada por la violencia” (Farah y Pérez 2006, 94).

Esta categoría, por lo tanto, implica la superación de la visión sectorial del campo, una de las grandes apuestas de la nueva ruralidad para contribuir al desarrollo rural. De acuerdo con esta apuesta de la nueva ruralidad, la planeación territorial que se haga de estas zonas podría apostarle a permitir, controlar e incentivar el desarrollo de diversas actividades que contribuyan al desarrollo del territorio, más allá de la actividad agraria.

2.2 Desarrollo rural

La *nueva ruralidad* asume que la ruralidad tiene una importancia estratégica para el desarrollo de la sociedad debido a las diversas funciones que cumple actualmente y que podría cumplir en el futuro. La ruralidad es vital debido a su papel en el manejo y conservación de los recursos naturales, el espacio de residencia y de ocio que ofrece y la producción agraria, bien sea de alimentos o de otros productos que se consumen en toda la sociedad (Méndez 2005, Pérez 2001, Concheiro, Grajales, y Anagua 2006). Así pues, la multifuncionalidad del suelo rural, evidenciada por la nueva ruralidad, requiere pensar en modelos de desarrollo coherentes, que propongan y permitan a la población rural desplegar

actividades económicas lucrativas y sostenibles en su territorio, con lo cual podrían mejorar su calidad de vida sin tener que desplazarse a las ciudades y sin ir en detrimento de los recursos naturales.

Kay (2008) señala que las teorías de la nueva ruralidad implican críticas a las políticas de desarrollo rural que han limitado la visión de este territorio a la sectorial y han profundizado en la dicotomía ruralidad-urbanidad. De estas críticas se retoman dos: en primer lugar, la que señala que el desarrollo rural debe superar el enfoque meramente agrícola en la economía rural: los habitantes del campo están actualmente insertados en diferentes mercados y tienen numerosos vínculos con las zonas urbanas; en segundo lugar, que el desarrollo rural debe intentar mejorar las condiciones del campo a través de proyectos de reducción de pobreza, sostenibilidad ambiental, equidad de género, revaloración del campo, su gente y su cultura. Estas críticas pues, abogan por una idea de desarrollo sostenible, que de cuenta de la multifuncionalidad del territorio, que reconozca las identidades y necesidades propias de la población rural, que permita políticas que partan desde “abajo” y que redefina la relación urbano-rural, en reconocimiento de la estrecha interdependencia entre estas dos maneras de ocupar el suelo.

La nueva ruralidad, entonces, entiende que el desarrollo del campo no puede pensarse únicamente en función de la actividad agropecuaria y forestal, sino que es necesario pensar en la diversidad de actividades (pluriactividad) y de posibles ocupaciones (multifuncionalidad) que efectivamente suceden en este territorio. Además, implica un modelo de desarrollo que tenga en cuenta a quienes habitan el territorio y sus necesidades y capacidades, así como su propia visión del territorio rural. Esto, a su vez, implica una complejización de la anterior

visión de la relación dicotómica entre campo y ciudad (Concheiro, Grajales, y Anagua 2006; de Grammont 2004; Farah y Pérez 2006; Méndez 2005; Pérez 2001).

2.3 Límite rural urbano: el borde

Para pensar la ruralidad en el contexto de un municipio predominantemente urbano es fundamental preguntarse por los límites físicos entre uno y otro territorio. Este límite, que se reconoce como la porción de “territorio que rodea, circunscribe o conforma el margen de las complejas organizaciones de las ciudades” (Toro, Velasco, y Niño 2005, 57), se ha pensado a través de conceptos como periferia, periurbanidad, interfase urbano-rural y borde, entre otros.

En general estos conceptos consideran los territorios limítrofes entre el campo y la ciudad como interfaces, difíciles de definir en tanto son complejos, cambiantes y tienen una gran diversidad de usos de suelo, son espacios indefinidos, en tanto ni son campo ni son ciudad, pero conjugan elementos de ambos y mantienen relaciones bidireccionales para la construcción de una dinámica metropolitana (Fernández y de la Vega 2017). La ruralidad periurbana pues permite pensar, según Ávila, el territorio rural que circunda a una urbe como un continuo de la ciudad que absorbe paulatinamente los espacios rurales que le rodean o como una zona de contacto entre dos ámbitos tradicionalmente opuestos, donde si bien todavía “permanece la producción de vegetales, cría de ganado y el uso de la naturaleza para el desarrollo de actividades de ocio, estos espacios se encuentran expuestos a la presión urbana” (Ávila 2009, 102).

El concepto de borde apunta a la misma dirección:

el Borde podría ser una zona de transición entre la ciudad y el campo, descrita como un territorio difuso, caracterizado por la superposición de partes y fenómenos, áreas difíciles de definir, determinadas por problemas inherentes a la conceptualización de dos mundos primitivos: el urbano y el rural (Toro, Velasco, y Niño 2005, 64).

Sin embargo, como puede notarse, estos conceptos implican unos límites difusos que desbordan el territorio municipal hacia una ruralidad regional: en este sentido, casi todo, si no todo, el territorio rural de Medellín podría ser visto como periurbano. Si bien estos conceptos han sido ampliamente utilizados para investigar y conocer el territorio rural de la ciudad, este trabajo insiste en nombrar el territorio rural como tal, pues en la planeación territorial que se ha hecho en la ciudad no se nombra el suelo rural como suelo periurbano ni como borde, con lo cual se han mantenido los conceptos aparentemente dicotómicos entre ciudad y ruralidad.

La Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007 tampoco tematizan el límite físico entre uno y otro suelo. Por ello el concepto de borde que se consideró en esta investigación fue el que utilizan los POT de Medellín, a saber, cinturones verdes de protección que marcan el límite y protegen el suelo rural de la presión que ejerce la expansión urbana sobre las laderas oriental y occidental (Medellín limita al sur y al norte con otras áreas urbanas, a saber, Envigado y Bello respectivamente).

3. Metodología

Esta investigación fue de carácter cualitativo, consistió en un estudio de caso (Harrison et al. 2017) que se realizó a través de la metodología de análisis

de contenido. Es un estudio de caso en tanto se investigó un fenómeno (el concepto de ruralidad encarnado en los Planes de Ordenamiento Territorial de un municipio predominantemente urbano) en su contexto particular (el municipio de Medellín y las ideas de desarrollo rural de los alcaldes que han construido los POT). Se seleccionó el caso de Medellín debido a las condiciones de ruralidad con las que cuenta, expuestas en la introducción, así como porque cuenta con un POT posterior al Decreto 3600 del 2007, que implicó modificaciones significativas a la manera en la que se planea el suelo rural del municipio. Así pues, un estudio de caso de Medellín permitió un análisis que incluye el cambio de la normativa para la planeación del territorio rural, lo cual enriqueció la reconstrucción de las maneras en las que se ha entendido la ruralidad a través de los distintos Planes de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

Esta investigación se realizó a través de un análisis de contenido, entendido como “técnica de investigación para formular inferencias identificando de manera sistemática y objetiva ciertas características específicas dentro de un texto” (Hostil y Stone 1969, citado en Andréu 2000, 3) Este método resultó útil para el propósito de esta investigación en tanto se entiende que un texto no es un dispositivo transparente, esto es, no hay una definición clara y distinta de “la ruralidad”, más bien, se descubre la misma a través de “manifestaciones de estados, de datos, de fenómenos. Hay algo que descubrir a través y gracias a ellos” (Bardin 2002, 29).

El punto de partida del análisis de contenido fue *problem-driven*, lo que quiere decir, según Krippendorff, motivado por una pregunta epistemológica en relación a un fenómeno que podría ser resuelta en un texto (Krippendorff 2004). El marco de referencia a tener en cuenta para este tipo de investigación,

siguiendo lo propuesto por el mismo autor, es el siguiente: el cuerpo de textos a analizar fueron los POT de 1999, 2006 y 2014 y los PD de los alcaldes Juan Gómez Martínez (1998), Sergio Fajardo Valderrama (2004) y Aníbal Gaviria Correa (2012), que fueron quienes elaboraron los POT. Las preguntas de investigación que guiaron el análisis fueron ¿cómo se ha entendido la ruralidad y el desarrollo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de Medellín desde el 1999 hasta el 2014? y ¿cómo se ha transformado el concepto de ruralidad? El contexto de análisis, por su parte, fue la teoría de la nueva ruralidad, a través de la cual se hizo un constructo analítico (para operacionalizar el contexto en función del análisis) que consideró tres aspectos y algunas subcategorías: el desarrollo rural, la multifuncionalidad (producción primaria, industria, comercio, medio ambiente, recreación, residencia) y el límite urbano-rural (borde).

Posteriormente, se leyeron los documentos en cuestión y se organizó la información a través de la codificación estructural que, según Namey, Guest, Thairu y Johnson (2008) (Citado en Saldaña 2009, 67) funciona como un instrumento para etiquetar e indexar, lo cual facilita al investigador acceder a datos posiblemente relevantes para un análisis desde un espectro de datos más amplio. El ejercicio analítico fue de carácter abductivo, en tanto se hicieron inferencias que partieron de lo general y llegaron a lo particular: desde los distintos conceptos de desarrollo rural, los usos del suelo y el borde urbano-rural hasta la construcción de la definición particular de ruralidad de cada POT y la comparación entre las mismas.

Cabe aclarar que el ejercicio consistió en una reconstrucción descriptiva de los textos de planeación, guiada por los conceptos presentados

anteriormente. No se realizó un cotejo de lo propuesto en los POT y PD con lo que acontece efectivamente en la realidad.

3.1 Análisis de la multifuncionalidad

Para hacer el análisis de la multifuncionalidad se revisaron y compararon las maneras como se definió cada uso y los cambios en los mismos. Siguiendo lo propuesto en la Ley 388 de 1997, la administración local ejerce su función pública de ordenamiento territorial a través de la acción urbanística, en relación al ordenamiento territorial y la intervención en los usos del suelo. Así, debe clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana y, adicionalmente, entre otras acciones, “establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas” (Art. 8, Ley 388 de 1997). La zonificación se entiende en el componente rural de los POT como la identificación de la vocación del territorio y la manera adecuada de utilizarlo según la distribución de recursos, las características particulares de cada espacio y las implicaciones socioambientales que tiene cada actividad.

Teniendo en cuenta lo anterior, analizar los usos generales, y dentro de estos los principales, complementarios, condicionados y prohibidos, permite hacerse un panorama de las diversas funciones que los administradores locales le han otorgado al territorio rural. Este análisis, además, se complementó con la revisión de las intervenciones o tratamientos rurales², los cuales se entienden

² Nombrados así en los 3 POT analizados.

como objetivos diferenciales de desarrollo en el territorio rural que orientan y agrupan las actuaciones necesarias para lograr las políticas y objetivos que se plantean en el POT para el suelo y la ocupación del territorio rural. Se buscó comprender las posibilidades de uso multifuncional que el POT le ofrece a cada zona.

Los usos y las actividades económicas que se permiten en ellas, así como las intervenciones o tratamientos rurales, se agruparon y codificaron en las siguientes categorías: producción primaria (agroindustria, agricultura tradicional, minería), industria, comercio, recreación (o turismo) y residencia (campesina, y campestre). Las conclusiones de la revisión y comparación se contrastaron con las propuestas de desarrollo rural, lo que permitió adentrarse en la comprensión de la multifuncionalidad del territorio rural.

Algunos de los usos que se le han dado al territorio rural en Medellín han cambiado, especialmente tras el Decreto 3600 de 2007³, donde se especificaron los usos posibles del suelo rural. Dentro de estos se especifican usos principales, compatibles o complementarios, condicionados o restringidos y prohibidos. Si bien el decreto anteriormente mencionado los delimitó, estas clasificaciones también aparecen, aparentemente de manera concordante, en los POT anteriores.

3.2 Análisis del desarrollo rural

Para analizar qué propuesta de desarrollo rural se evidencia en los tres POT de la ciudad, se recurrió en primer lugar a la búsqueda del concepto de “desarrollo rural” en los Planes de Desarrollo (PD) de las administraciones de

³ Este Decreto resultó especialmente importante para la regulación del suelo suburbano,

Juan Gómez Martínez (1998-2000), Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007) y Aníbal Gaviria Correa (2012-2015)⁴, durante las cuales se formuló el POT y se realizaron revisiones, respectivamente. Posteriormente se realizó la búsqueda de dicho concepto en los POT. El ejercicio se hizo así debido a que no es la tarea de este último instrumento profundizar en la exposición del desarrollo rural que se planea, a pesar de su clara importancia para orientar la planeación del territorio. Para ello, se revisó cada entrada del concepto en cuestión en ambos documentos y se analizó la coherencia entre la propuesta de desarrollo rural y lo que se planteó a propósito de este territorio en el modelo o proyecto de ciudad, en los objetivos estratégicos y en las políticas propuestas para desarrollarlos en los tres POT. Se consideraron las ideas que aparecen asociadas al concepto de desarrollo rural en los documentos, esto es, los puntos en los que se fundamenta la posibilidad de desarrollo.

3.3 Análisis del borde

Para conocer cómo se proponía ocupar la franja límite entre el territorio rural y el urbano de Medellín, se analizaron las entradas del concepto de borde concepto en el modelo de ciudad, en el marco estratégico, en los objetivos y las políticas de los POT, así como las propuestas concretas de borde como modelo de ocupación. Para complementar este análisis, se consideró también lo que se proponía para el borde en los PD de los alcaldes que formularon los POT y se comparó con lo encontrado en estos últimos.

⁴ Cabe aclarar que el objetivo del análisis no radicó en considerar las continuidades y discontinuidades de las políticas de desarrollo en los PD, sino en parear las ideas de desarrollo rural de los PD de los alcaldes que hicieron o modificaron los POT con las que quedaron expuestas en estos últimos.

4. Resultados y discusión

La lectura y análisis de los POT de Medellín, junto con los PD de las alcaldías en los cuales se construyeron los primeros, permite evidenciar tres hallazgos principales. Los dos primeros están relacionados con la multifuncionalidad y el desarrollo rural⁵, el tercero, con el borde urbano-rural: a) hay dos conceptos transversales a en la planeación territorial para el desarrollo rural: la conservación del medioambiente y de la producción tradicional; b) los diagnósticos que dan lugar a los planes de desarrollo y de ordenamiento han avanzado hacia una comprensión multifuncional del territorio rural que coincide con lo propuesto por la nueva ruralidad, inclusión y protección del campesinado y en la regulación de la industria y c) se ha consolidado un proyecto de borde urbano-rural.

Antes de exponer los resultados, es necesario aclarar las condiciones bajo las que se realizaron las revisiones del POT, el cual fue adoptado con el Acuerdo Municipal 062 de 1999. El Acuerdo Municipal 046 de 2006 revisó y ajustó los componentes y contenidos de corto y mediano plazo del POT: normas urbanísticas generales urbanas y rurales y los programas y proyectos respectivos. La revisión del componente a largo plazo se realizó en el 2014 como una Revisión Ordinaria de Largo Plazo, donde se ajustaron contenidos del plan en los componentes general, urbano y rural y en sus contenidos normativos, y quedó consagrado en el Acuerdo Municipal 048 de 2014.

⁵ Estas dos categorías están estrechamente relacionadas, tal como se evidencia en el marco teórico. Por ello, una presentación completamente escindida de los resultados no permite comprender la estrecha relación entre ambos.

4.1 La conservación del medio ambiente y de la producción tradicional

En los dos primeros POT se propone en los objetivos de ciudad “Fundamentar el desarrollo rural en la productividad ambiental protegiendo sus recursos naturales, su paisaje, su producción tradicional sostenible y las características de su hábitat” (Alcaldía de Medellín 1999, 7; Alcaldía de Medellín 2006a, 7). Sin embargo, no es claro dentro de los POT qué quiere decir productividad ambiental, tampoco tiene más entradas el concepto en el capítulo relativo al suelo rural. Respecto a la protección de los recursos naturales y en atención a los usos de suelo que propone la Ley 388 de 1997, los primeros POT describen un suelo de protección dentro del que se propone conservar la cobertura boscosa existente, las aguas y la fauna y flora del lugar.

La protección de la producción tradicional sostenible tampoco tiene amplio desarrollo en el capítulo relativo al suelo rural. El uso agropecuario está enfocado a la agroindustria: las actividades que allí pueden localizarse deben tener “mayor productividad, con buenas perspectivas de mercado, que deberán contar con la infraestructura y formas de gestión adecuadas” (Alcaldía de Medellín 1999, 131)⁶, pero no es claro si esta es una actividad que pueda clasificarse como producción tradicional sostenible (este concepto no está definido en el POT).

Sin embargo, sí puede distinguirse una diferencia entre estas actividades y las agropecuarias de subsistencia, las cuales se mencionan brevemente en el POT de 1999 como actividades agropecuarias con fines de subsistencia, que se

⁶ Cabe aclarar que la definición del POT del 2006 agrega a esto que las formas adecuadas de gestión pueden incluir procesos que generen valor agregado a la actividad productiva (Alcaldía de Medellín 2006a, 188).

permiten en el suelo forestal protector productor y en el del 2006 en relación con la intervención de restauración de actividades rurales (se permite la expansión de la población campesina), de preservación (el avance de la frontera agropecuaria para garantizar la seguridad alimentaria de los habitantes de la zona) y activa (se propone que en el territorio con asignación de uso agropecuario se propicie el mantenimiento de la población campesina y de las actividades asociadas a este uso).

Como puede verse, no parece coherente que el objetivo de ciudad esté fundamental en la productividad ambiental, la conservación del medio ambiente y la preservación de la producción tradicional y ninguno de los conceptos sea transversal en el capítulo relativo al suelo rural.

En el POT del 2014 se evidencia el mismo interés por la conservación del medio ambiente y de la producción tradicional sostenible, pero el énfasis que se presenta en el objetivo estratégico número 7 está puesto en la producción tradicional como base del desarrollo rural, el cual se promoverá:

por medio de la producción sostenible agroecológica a través de explotaciones agrícolas familiares, buscando configurar un sistema de seguridad y soberanía alimentaria, en armonía con la protección ambiental biodiversidad, los recursos y servicios ambientales, así como las características de su hábitat en el entorno metropolitano, para el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población rural, procurando asegurar una efectiva y eficiente contribución de la economía rural al proceso de desarrollo. (Alcaldía de Medellín 2014, 12)

Este énfasis también aparece en el marco estratégico, donde se propone una ruralidad sostenible que se reconozca como proveedora de servicios ecosistémicos y promueva la permanencia de la cultura, el paisaje campesino y la productividad agraria como parte de la seguridad alimentaria (Alcaldía de

Medellín 2014, 8). En las estrategias territoriales, por su parte, hay un apartado para estrategias rurales en el que se considera fortalecer la actividad productiva agroecológica “en desarrollo de la normativa municipal constituida como una red de espacios y agricultores en el área metropolitana” (ibid, 16). Además, puede evidenciarse en la nueva definición del suelo rural: “terrenos que por su valor de paisaje ecológico, productivo y cultural se reservan para garantizar la base natural, la productividad agrícola, pecuaria y forestal, así como los usos y las actividades suburbanos” (ibid, 20).

El interés por la conservación del medio ambiente se expresa en la figura de Estructura Ecológica Principal (EEP), dispuesto en el Decreto 3600 de 2007, con el que se reglamentan las disposiciones de la Ley 99 de 1993 y la 388 de 1997 en relación con “las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo (...)” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2007). Esta estructura es interesante para el análisis de la ruralidad en el marco de la metrópolis en tanto articula el territorio rural y urbano de la ciudad en términos función medioambiental, la cual no recae exclusivamente en el territorio rural sino que a través de esta figura se crea una corresponsabilidad.

Como puede verse, hay una transición en los tres POT, desde un ejercicio que privilegia la función del territorio sobre su población hacia uno que piensa el desarrollo rural partiendo de su población.

4.2. Hacia una visión más amplia de lo rural

Es interesante mencionar que desde el PD de Juan Gómez Martínez (1998) hay un reconocimiento de que la ruralidad de Medellín debe ser abordada

con una idea de ruralidad diferente a la tradicional, pues en este territorio no hay una participación significativa de las actividades agropecuarias en la economía local y no hay dependencia entre la producción rural y urbana. Así, se señala que la ciudad debe “superar la dualidad urbano-rural característica de las pequeñas localidades, y asumir que la ciudad metropolitana se extiende en un espacio continuo en el que predomina un estilo de vida urbana (...)” (Alcaldía de Medellín 1998, 81). Se propone entonces un enfoque de “Ruralidad de frontera urbana”, en donde la sostenibilidad del medio ambiente es el elemento articulador de las relaciones entre las actividades urbanas y rurales. Por ello, el PD propone que debe haber una reorientación del desarrollo rural asociada “a las condiciones biofísicas del agua, el aire y el paisaje, en razón de su carácter de zonas estratégicas de regulación ambiental; sin detrimento de actividades agropecuarias de subsistencia desarrolladas y controladas bajo parámetros de sostenibilidad ambiental” (Ibid, 82). Se propone como objetivo que este enfoque se materialice en el POT y, como programa, la formulación del mismo (Ibid, 83). Sin embargo, el POT que se construyó durante esta administración, como se señaló, hace énfasis en actividades agropecuarias que no son de subsistencia y estas carecen de desarrollo en el documento.

El diagnóstico mejora y se hace más complejo en los documentos de soporte para la elaboración del POT del 2006, en relación al realizado en 1999. Allí, contradiciendo lo expresado en el PD del 98, se señala que “En la actualidad las zonas rurales de Medellín se pueden caracterizar como áreas de economía campesina, con vocación eminentemente agrícola, ya que el 85% de las actividades desarrolladas son agrícolas; solamente el 8,7% representa actividades pecuarias” (Ibid, 1155), si bien el aporte cualitativo a la producción

de alimentos es relativamente bajo. Además, señala la tendencia que tiene el territorio a recibir población asociada a procesos de expansión urbana en asentamientos subnormales, segunda vivienda y vivienda de recreo. Teniendo en cuenta esto, concluye que entre el 80 y 90% del territorio rural no se usa de manera coherente con el uso del suelo definido en el POT de 1999 y no cumple con las intervenciones definidas. Adicionalmente, se incluyen algunas problemáticas encontradas por la Alcaldía de Medellín y la Universidad Nacional de Colombia y descritas en el documento “Estrategias corregimentales para Medellín. ECO” a saber: hay intercambios poblacionales que vulneran el capital humano y la unidad productiva familiar; la estructura educativa restringe el desarrollo productivo rural, la competitividad social y el acceso al empleo; hay inestabilidad de la estructura de la ocupación rural e incapacidad de unidades productivas para proporcionar empleo remunerado a la población (solo el 22% de la población ocupada labora en el corregimiento); la base económica de producción agrícola de subsistencia es inestable y vulnerable y la inversión pública es residual e inequitativa (Departamento Administrativo de Planeación 2005). Esto muestra un interés por la ruralidad que supera la visión sectorial.

El PD de esta época (2004-2007), si bien no presenta de manera concreta el problema del desarrollo rural, el diagnóstico de la ruralidad encuentra que hay inestabilidad en la ocupación rural e incapacidad de las unidades productivas para proporcionar empleo remunerado a la población, vulnerabilidad de la producción agrícola de subsistencia, progresiva absorción del suelo rural por las dinámicas urbanas y predominio de renta del suelo urbano sobre la agropecuaria. A partir de esto, se propone como objetivo “fortalecer e incrementar la productividad de la economía rural en los corregimientos

aprovechando las vocaciones económicas y potencialidades que pueden generar nuevos negocios y fuentes de empleo (...) garantizando la sostenibilidad de los ecosistemas” (Alcaldía de Medellín 2004, 140). Para ello, se propone como estrategia crear encadenamientos productivos que permitan generar valor agregado, desarrollar la agroindustria y promover la asociatividad entre productores.

En el POT que se formuló durante esta alcaldía se entrevisté, como se señaló anteriormente, un mayor interés por la situación de la población rural. Esto también se constata en el exhaustivo ejercicio de regulación de usos de suelo mediante tablas, de las cuales se puede concluir que hay un interés por limitar el tamaño la industria manufacturera (relacionada con la transformación de alimentos y la confección) a fami-industrias e industrias artesanales. Así sucede, por ejemplo, con la “confección de artículos con materiales textiles no producidos en la misma unidad, excepto prendas de vestir”, la “fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel”, la elaboración de productos de panadería, de productos lácteos (exceptuando la pasteurización, homogeneización, vitaminización y embotellado de leche líquida) y “la elaboración de alimentos compuestos principalmente de frutas, legumbres y hortalizas”. Se permite la “transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de cestería y espartería” en el suelo agropecuario y de extracción de materiales y se permiten algunas de estas actividades en el suelo forestal protector productor, agropecuario y uso mixto, siempre y cuando sean fami-industrias o industrias artesanales. El comercio también está exhaustivamente regulado por las tablas de uso. En general, puede decirse que el comercio al por mayor está prohibido en todo el territorio rural y

que algunos tipos de comercio al por menor están permitidos, especialmente en el suelo de uso agropecuario, mixto, mixto urbano rural y en los centros suburbanos.

Así pues, puede evidenciarse que hay un avance hacia una regulación donde se valora la producción primaria y la necesidad de ofrecer oportunidades de empleo, desde el uso del suelo, que giran en torno a la transformación de la materia prima en productos con valor agregado. Esto evidentemente habla de la construcción de una ruralidad con mayor autonomía de la ciudad, el territorio es más multifuncional, sin ir aparentemente en detrimento de las actividades agrícolas tradicionales y la conservación. Así pues, la ruralidad no asume una función pasiva, de espacio de recreo o mera contención de la expansión, sino que tiene una función dentro del desarrollo económico de la ciudad.

Vale la pena hacer un breve inciso y considerar que la exhaustividad de las tablas de las que se habla anteriormente parece implicar una regulación ideológica sobre algunos usos, como la prohibición de moteles, de bares, discotecas, griles, whiskerías, etc., salas de masaje, servicios de tatuajes, etc. Esto llama la atención pues si bien por una parte se camina hacia una ruralidad con mayor autonomía, aún la construcción de la imagen de lo rural está formulada desde una imagen citadina de lo que la ruralidad debería ser.

El avance se hace más evidente en la alcaldía de Aníbal Gaviria (2012-2015), época en la que ha entrado en vigencia el Decreto 0849 de 2009 con el que se adopta una política pública de desarrollo rural para el municipio, donde se propone que:

En el año 2018, Medellín habrá valorado su ruralidad como un componente estratégico para el desarrollo sostenible y sustentable del

Municipio, mediante la atención integral y el ordenamiento de su territorio rural, garantizando el equilibrio entre los logros de bienestar de toda la población, la conservación ambiental y el desarrollo económico y socio-cultural. (Alcaldía de Medellín 2009)

En la dimensión ambiental, la política propone garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales para contribuir al desarrollo ecológico, la productividad ambiental y agropecuaria. En cuanto a lo económico, propone generar, apoyar y consolidar procesos económicos agroindustriales de producción, consumo y servicios, bajo criterios de sostenibilidad ambiental. Por último, en la dimensión territorial, se propone velar por el uso adecuado del suelo rural, en el marco del desarrollo equitativo y sustentable de la ciudad.

En el PD de Gaviria se evidencian propuestas más amplias en materia de desarrollo y planeación rural en comparación con las alcaldías anteriores, pues se proponen el programa “Territorio rural con desarrollo sostenible para sus habitantes” con el que se pretende mejorar las condiciones y capacidades de las comunidades rurales a través de acciones de planificación y desarrollo rural, garantizar la capacidad productiva de los suelos y proteger la identidad de las comunidades rurales (Alcaldía de Medellín 2012).

Por otra parte, en el POT del 2014 participó la población campesina y la población de los corregimientos de Medellín y, según la Corporación Penca de Sábila, exigieron protección para los territorios, la economía y la forma de vida campesina.

En el POT se evidencia la influencia de esta intervención, además del impacto que tuvo la Política Pública de Desarrollo Rural y el “Plan de Desarrollo Rural Sostenible y reconocimiento y valoración de la cultura en la ruralidad de Medellín”, elaborado en el 2011 por la Alcaldía de Medellín y la Universidad

Nacional de Colombia, pues el territorio se piensa de manera multifuncional (se planean usos para la conservación, el agro, la minería y suburbanos –donde se permiten actividades industriales, comerciales y de turismo), sin ir en detrimento de las actividades campesinas. Esto se puede afirmar en tanto se crea un nuevo instrumento de planeación de escala intermedia de segundo nivel, el “Distrito rural campesino”, cuyo objetivo es “articular y orientar programas y proyectos, en pro del mejoramiento, permanencia, promoción, planificación y gestión del territorio rural campesino”(Alcaldía de Medellín 2014, 588)⁷

Los objetivos específicos de este instrumento están orientados a promover los derechos de la población campesina y contribuir a su organización para que tengan incidencia en la construcción de políticas públicas para su progreso y bienestar, así como en el desarrollo económico y sostenible del campo. Así, se proponen proyectos de economía solidaria y mercado justo, transformación y comercialización limpia y agroecológica, emprendimiento y MYPIMES rurales, asistencia técnica y regulación de la tenencia.

Ahora bien, ¿implica esto una reagrarización del campo? Como se señaló en el marco teórico, la nueva ruralidad ha procurado construir una visión que supere esta definición tradicional, a favor de una concepción multifuncional que permita una ruralidad inserta en las nuevas exigencias de la economía globalizada contemporánea. El análisis permite evidenciar que esta vuelta al campesinado, desde lo analizado en la norma, está acompañada de programas para mejorar la productividad en condiciones agroecológicas y, a la vez, para

⁷ Los Distritos Rurales Campesinos se adoptan por Resolución y tienen fuerza vinculante para la inversión pública, el programa de planeación y gestión participativa, y soporte para la revisión y ajuste de mediano plazo del POT y la realización de proyectos e infraestructuras públicas (Alcaldía de Medellín 2012)

promover industrias a pequeña escala que permitan la creación de valor agregado, de encadenamientos productivos y de empleo dentro del territorio rural.

Esta multifuncionalidad pudo evidenciarse en los tres POT analizados, pues en todos se han promovido, en mayor o menor medida, las actividades productivas como el turismo, la explotación forestal y minera y la agroindustria. Sin lugar a dudas, el ejercicio de planeación y ordenamiento ha tendido a la apertura a las pequeñas industrias y comercios compatibles con el propósito de preservar el medioambiente.

4.3 Borde rural-urbano: cinturones verdes

El otro punto fundamental para este análisis era la relación urbano-rural, tematizada en esta investigación con el concepto de borde. En general, se evidencia que para el municipio ha sido fundamental establecer un borde claro y funcional entre la parte urbana y la rural, con el fin de limitar la expansión de la primera. El proyecto de cinturones verdes o bordes de protección ha sido transversal al ejercicio de planeación y se ha consolidando progresivamente.

El primer POT plantea como un componente del modelo de ocupación unos bordes de protección o cinturones verdes de contención para limitar la expansión urbana en los extremos superiores de las laderas oriental y occidental. Estos también se proponen como proyecto de recuperación ambiental y criterio de ocupación del suelo urbano. El POT del 2006 también propuso en un componente en el modelo de ocupación tener unos bordes de protección o cinturones verdes con el fin de poner límite al crecimiento urbano. Este POT avanza un paso más y propone los “Parques borde urbano” como proyecto de

primer orden con el objetivo de lograr la integración y articulación de los bordes de protección a la estructura urbana y rural a través de la delimitación de las actividades que allí se realicen. En este documento se prevé que la densidad habitacional vaya disminuyendo progresivamente desde el centro hasta los bordes urbanos y se establecen restricciones a las densidades por polígonos (Artículo 252. Tabla de “Densidades, Aprovechamientos y Obligaciones”). Cabe mencionar acá que Cadavid critica a estos dos POT que no plantean gradientes de reducción de densidades ni controles al modelo de ocupación de la zona (Cadavid 2009).

El POT del 2014 propone también en el modelo de ocupación un borde rural diverso “que articula las dinámicas urbano-rurales, protege los valores paisajísticos, buscando la constitución de un límite para el crecimiento urbano con intervenciones de carácter ambiental que generan apropiación ciudadana” (Alcaldía de Medellín 2014, 14); además, propone un borde urbano articulado con la Estructura Ecológica Principal. También aparece en las estrategias territoriales, donde se proyecta implementar el cinturón verde metropolitano como base natural prestadora de servicios ecosistémicos y estrategia para el cambio climático. Esto se traduce en un área de intervención estratégica, MEDBorde Urbano Rural, que tiene como objetivo orientar el crecimiento urbano hacia los lugares adecuados, bajar la presión en zonas de protección ambiental o de riesgo, mejorar los barrios y potenciar la productividad del suelo rural. Adicionalmente, se considera dentro del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, la creación de ecoparques de borde, como parte de la estrategia territorial anteriormente mencionada, con el fin de conservar y generar coberturas vegetales protectoras de las áreas de borde, para

visualizarlas y crear espacios abiertos con funciones climáticas, hidrológicas, recreativas y paisajísticas. En este POT se propone asignar densidades habitacionales menores en el borde.

Este cambio es interesante pues reconoce que la posibilidad de regular la expansión también depende de una cualificación de los barrios urbanos que se encuentran en el límite, los cuales usualmente están en condiciones de riesgo y de alta vulnerabilidad socioeconómica, ambiental y urbanística.

Además, este proyecto está articulado con lo propuesto en el PD de Gaviria, en el marco del cual se propone ofrecer soluciones habitacionales a los hogares ubicados en este espacio de borde y construir obras públicas (parques, paseos de borde, andenes, equipamientos, amoblamiento, circulación y movilidad ligera) que contribuyan a una articulación entre el suelo rural y urbano con un uso racional del suelo en función de sus condiciones.

5. Conclusiones

El análisis de los POT a través de las categorías construidas en el marco teórico permitió comprender cómo Medellín ha transformado su concepción de la ruralidad desde la planeación del territorio. Estas transformaciones no solo responden a la visión de las administraciones que construyeron los planes, sino que dan cuenta también del avance en el ejercicio de planeación, que hasta el momento cuenta con solo 21 años de evolución. Así, documentos como “Estrategias corregimentales para Medellín. ECO” del 2005, el ejercicio de Diagnóstico-evaluación y seguimiento previo al POT del 2006, el “Plan de Desarrollo Rural Sostenible y reconocimiento y valoración de la cultura en la ruralidad de Medellín” del 2011, también de la Alcaldía y la Universidad Nacional,

y el Decreto 3600 de 2007 construyeron una visión cada vez más detallada de las actividades que en efecto se desarrollan en el territorio rural y llamaron la atención sobre la necesidad de planear esta área del municipio desde una visión multifuncional y diversa que incluya los intereses de los campesinos y posibilite la vida sostenible, digna y autónoma de todos sus habitantes.

Se puede concluir que el territorio rural ha sido pensado de manera multifuncional, en tanto se han permitido, desde el primer POT, más actividades además de la agricultura, tales como la industria, algunos tipos de comercio, el turismo, la minería y la conservación. El interés por la conservación medioambiental ha sido también transversal al ejercicio de planeación territorial y se ha concretado progresivamente a través de la idea de borde y la precisión en los suelos de conservación y sus usos. La conservación no ha sido una función pasiva del suelo, en detrimento de las actividades productivas que los moradores de la ruralidad podrían llevar a cabo dentro del suelo de preservación, pues también se permiten actividades de agricultura que garanticen la seguridad alimentaria de los habitantes.

Las relaciones urbano-rurales, desde lo que permiten ver los primeros POT, están mediadas principalmente por la función ecológica equilibrante que cumple para el municipio y el área metropolitana. Se propone en el modelo de ciudad de los dos primeros POT que haya una adecuada articulación del área urbana con la rural, pero, desde lo investigado, no se aclara en los POT qué se quiere decir, pues no hay un modelo de lo que sería una “adecuada articulación” entre ambos, más allá del borde urbano rural. La planeación del borde urbano rural, margen de ambos territorios, avanzó significativamente desde un mero instrumento de contención de la expansión urbana en las laderas hasta la

estructuración de unos parques de borde, acoplados con la Estructura Ecológica Principal, donde se propicie la articulación de las dinámicas urbano rurales (de nuevo este concepto queda sin aclarar) y se protejan los valores paisajísticos del territorio rural a través de intervenciones ambientales que generen apropiación por parte de la ciudadanía, además de contener la expansión.

En este sentido, puede decirse que la planeación territorial avanza hacia una concepción de nueva ruralidad, en tanto permite progresivamente superar la dependencia laboral de la zona rural a la urbana en la que estaría sumida de no permitir que en el territorio se desarrollen actividades que generen desarrollo económico rural, tales como las pequeñas industrias relacionadas con la transformación de alimentos y el comercio. Además, puede verse una ampliación de miras del desarrollo rural hacia la mejora de la calidad de vida de los habitantes de esta zona. Resta ver los impactos que traiga el Distrito Rural Campesino al desarrollo económico de esta población que permaneció invisibilizada en los primeros POT, pero, juzgar por la drástica disminución de la población rural durante la vigencia de los POT, la evolución de la planificación territorial rural no parece haber sido suficiente para competir con la expansión urbana.

Para concluir, se quiere llamar la atención sobre cómo la sobre especificidad de las tablas de uso implica una proyección de la visión urbana de lo que debería ser el suelo rural y de cómo deberían ser sus habitantes.

Como se señaló, los POT del 2006 y 2014 contienen como anexo unas tablas de usos de suelo donde se regula de manera exhaustiva aquello para lo que puede utilizarse o no el suelo. La exhaustividad de las tablas es más notoria

en el POT del 2006 pues en ellas se detalla desde el tipo de cultivos que puede haber hasta la posibilidad de tener servicios de astrología y quiromancia (los cuales están prohibidos en todo el territorio rural). Así, se anota que es un uso principal o condicionado la producción especializada de maní, trigo, cebolla junca, té, cría especializada de pollitos, de ganado caprino, chigüiros, entre muchísimas otros. Gracias a esta especificidad se evidenció que, por ejemplo, está prohibida la elaboración de productos de café, lo cual incluye la trilla, la tostión y la molienda. Más problemático se observa, por ejemplo, la prohibición del alojamiento en moteles, del expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro del establecimiento (con la especificidad de bares y cantinas, griles, whiskerías y coreográficos y discotecas y tabernas) y las actividades teatrales y musicales y otras actividades artísticas (exceptuando los auditorios, teatros y salas de concierto en los suelos suburbanos). Además, están prohibidas las instituciones de educación superior, excepto en el corredor de Las Palmas. Estas prohibiciones no están debidamente sustentadas, no se hace explícito por qué no es posible trillar café o que haya compañías de ópera. El POT del 2014 reduce la lista, agrupa de manera más eficiente la información de los usos de suelo y cambia la prohibición en relación a la elaboración de productos de café, el expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro del establecimiento, la prestación de servicios financieros, algunas actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y el establecimiento de instituciones de educación superior.

Así pues, las tablas de uso son un vehículo para materializar ideales sobre un deber ser de la vida del habitante rural que va más allá de la proyección económica, pues modifica algunos aspectos de la intimidad y cotidianidad de los

habitantes del territorio. Convendría, pues, desentrañar el contenido ideológico que prohíbe las salas de masajes, los lugares de tatuajes, las whiskerías y grilles, las ventas de licor y los moteles, con el fin de conocer el impacto que tiene la imaginaria del ciudadano respecto al deber ser del campo y si esta en efecto se corresponde con la imagen que tienen los habitantes del territorio rural de sí mismos.

Para finalizar, otro aspecto importante, que abre una discusión que desborda este trabajo pero que ha sido material para diversas investigaciones, es el proceso de suburbanización que ha sufrido el territorio rural de Medellín.

La suburbanización como fenómeno ha sido estudiado ampliamente en el mundo y en América Latina y hay estudios específicos para Medellín y el área metropolitana. En general, se ha evidenciado que hubo una falta de reglamentación y de mecanismos de control lo cual condujo a una fuerte intervención del mercado inmobiliario en el territorio rural, bajo la cual se construyeron parcelaciones campestres, centros empresariales y de negocios, equipamientos recreativos y educativos y centros comerciales (Alzate 2009). Esto ha generado un aumento en el precio del suelo rural y procesos de transformación urbana en el suelo rural que, sin embargo, permanecen invisibles en la división general del suelo (es decir, no hay una categoría general de suelo propiamente suburbano y claramente las categorías urbano, rural o de expansión no lo agotan).

Comprender si es necesario que este territorio siga siendo clasificado como suelo rural es importante para el ejercicio de ordenamiento territorial rural, pues permite una planeación transparente, que responda en efecto a los intereses y necesidades de la población rural y no exclusivamente a los del

mercado de tierras urbanizables. Una estricta vigilancia y control sobre estos procesos es especialmente importante si se proyecta la planeación a escala metropolitana, pues las demandas de suelo urbano de Medellín se extienden a todo el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). Por ello, es importante construir directrices concertadas y vinculantes (las *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural* elaboradas por el AMVA en el 2011 se aplican a discreción de cada municipio) que controlen la urbanización del territorio rural tanto desde afuera (expansión) como desde adentro (suburbanización), especialmente en municipios donde todavía hay un alto porcentaje de tierra y población rural⁸.

Referencias bibliográficas

Agudelo, Luis. 2006. "La ruralidad en el ordenamiento territorial en Colombia". Ponencia presentada en ACIUR (Bogotá, Colombia). Noviembre 29, 30 y diciembre 1. Disponible en: <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/TERRITORIAL/LA-RURALIDAD-EN-EL-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL-EN-COLOMBIA.pdf>.

Alcaldía de Medellín. 1998. "Acuerdo N° 14 de 1998. Plan de Desarrollo Medellín-Antioquia 1998-2000". Consultado en febrero de 2019. [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%201998-2000%20-%20\(139%20p%C3%A1g%20-%20605%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%201998-2000%20-%20(139%20p%C3%A1g%20-%20605%20kb).pdf).

———. 1999. "Acuerdo N° 62 de 1999. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín." Consultado en febrero de 2019. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Servicios/Documentos/SITE/Derogados-1999/ACUERDO%2062_POT%20DEROGADO.pdf.

⁸ Como Barbosa, que cuenta con un 53,57% de población rural (DNP 2019) y un 99% de suelo rural (Correa 2014).

———. 2004. “Plan de desarrollo 2004-2007”. Consultado en febrero de 2019. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/bpd-2004-2007-medellin-antioquia.pdf>.

———. 2006a. “Acuerdo Municipal N° 46 de 2006. Plan de Ordenamiento Territorial”. Consultado en febrero de 2019. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf.

———. 2006b. “Medellín y su población”. Consultado en febrero de 2019. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/medellinPoblacion.pdf>.

———. 2009. “Decreto N° 0819 de 2009”. Consultado en febrero de 2019. https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/pdf/d_alcamed_0819_2009.pdf.

———. 2012. “Plan de Desarrollo 2012-2015”. Consultado en febrero de 2019. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/Plan%20de%20Desarrollo_baja.pdf.

———. 2014. “Acuerdo N° 48 de 2014. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.” Consultado en febrero de 2019. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf.

Alzate, Ángela Milena. 2009. “Procesos de suburbanización en el área de influencia metropolitana de la ciudad de Medellín”. Ponencia presentada en ACIUR (Bogotá, Colombia). Consultado en febrero de 2019. <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur->

2009/mesas-tematicas/metropolizacion-ciudad-y-region/357-procesos-de-suburbanizacion-en-el-area-de-influencia-metropolitana-de-la-ciudad-de-medellin-1?path=eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur-2009/mesas-tematicas/metropolizacion-ciudad-y-region.

Andréu, Jaime. 2000. “Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada”. *Fundación Centro de estudios Anadaluces* 10 (2): 1–34.

Ávila, Héctor. 2009. “Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades”. *Estudios agrarios* 15: 93–124.

Banco Mundial. 2018. Población rural (% de la población total). <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.rur.totl.zs> (consultado el 10-04-2018)

Bardin, Laurence. 2002. *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.

Cadavid, Gloria. 2009. “Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión.” *Revista Soluciones de Posgrado EIA* 4: 243–66.

Concheiro, Luciano, Sergio Grajales, y Alex Anagua. 2006. “Los azarosos caminos”. En *Nueva Ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina*, editado por Mario Hernández y Ivonne Meza. México: Centro de estudios para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria.

Corpenca. 2014. “3ª Asamblea Campesina Metropolitana”. 2014. Consultado en febrero de 2019. <http://corpenca.org/2014/3asambleacampezinametropolitana/>.

Correa, Lida Cenaida. 2014. “Ruralidad metropolitana en el Valle de Aburrá: análisis de las transformaciones surgidas en relación con los procesos de ordenamiento territorial.” *Espacio y Desarrollo* 26: 109–28.

DANE. 2014. “Anexos municipales”. Consultado en febrero de 2019. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>.

Departamento Administrativo de Planeación. 2005. “Estrategias corregimentales para Medellín”. Consultado en febrero de 2019.

<http://bdigital.unal.edu.co/9613/1/Eco.pdf>.

DNP. 2019. "Terridata". Consultado en febrero de 2019. <https://terridata.dnp.gov.co/#/mapas>.

Farah, María Adelaida, y Edelmira Pérez. 2006. "Nueva ruralidad en Colombia". En *Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina*. México: Centro de estudios para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria.

Fernández Perla y De la Vega Sergio (2017). ¿Lo rural en lo urbano? Localidades periurbanas en la Zona Metropolitana del Valle de México. En <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612017000300185>

Grajales, Sergio, Alex Anagua, Karina Ochoa, y Luciano Concheiro. 2006. "Las construcciones teórico conceptuales sobre la nueva ruralidad". En *Nueva Ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina*, editado por Mario Hernández y Ivonne Meza. México: Centro de estudios para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria.

Grajales, Sergio y Concheiro, Luciano. 2009. "Nueva ruralidad y desarrollo territorial" *Veredas* 18: 145-167.

Grammont, Hubert C. de. 2004. "La nueva ruralidad en America Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 66 (octubre): 279. Consultado en febrero de 2019. <https://doi.org/10.2307/3541454>.

Harrison, Helena, Melanie Birks, Richard Franklin, y Jane Mills. 2017. "Case Study Research: Foundations and Methodological Orientations". *FQS* 18 (1): 17.

Kay, Cristóbal. 2008. "Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality?: *Latin American Rural Studies: A New Rurality?*" *Development and Change* 39 (6): 915–43. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2008.00518.x>.

Krippendorff, Klaus. 2004. *Content Analysis*. Thousand Oaks: Sage.

Lefebvre, Henri. 1983. *La revolución urbana*. Madrid: Akal.

Llambí, Luis, y Edelmira Pérez. 2007. "Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana".

Cuadernos de Desarrollo Rural 4 (59): 37–61.

MAVDT, ESAP, FEDEVIVIENDA, METROVIVIENDA, ONU-HABITAT COLOMBIA, y PNUD. 2005. *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad*. Bogotá: Produmedios.

Méndez, Marlon. 2005. “Contradicción, complementariedad e hibridación en las relaciones entre lo rural y lo urbano”. En *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, editado por Héctor Ávila. Cuernavaca: CRIM. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100503120801/Lo_urbano_r_ural.pdf.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2007. “Decreto 3600 de 2007”. Consultado en febrero de 2019. http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2007/dec_3600_2007.pdf.

Pérez, Edelmira. 2001. “Hacia una nueva visión de lo rural”. En *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, editado por Norma Giarraca. Buenos Aires: Clacso.

Ramírez, Blanca Rebeca. 2003. “La vieja agricultura y la nueva ruralidad: enfoques y categorías desde el urbanismo y la sociología rural”. *Sociológica* 18 (51): 49–71.

Reyes, Giovanni. 2018. “Baja participación del sector agrícola en la economía colombiana”. *Revista Portafolio*, Enero de de 2018. Consultado en febrero de 2019. <https://www.portafolio.co/economia/baja-participacion-del-sector-agricola-en-la-colombiana-513650>.

Ruiz, Naxhelli, y Javier Delgado. 2008. “Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad”. *Revista Eure* XXXIV (102): 77–95.

Saldaña, Johnny. 2009. *The coding manual for qualitative researchers*. Thousand Oaks: Sage.

Sánchez- Steiner, Lina María. 2008. “Éxodos rurales y urbanización en Colombia”. *Bitácora* 13 (2): 16.

Universidad Nacional de Colombia, y Alcaldía de Medellín. 2011. *Plan de*

Desarrollo Rural Sostenible. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.