



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Expansión urbana metropolitana y espacio rural: una referencia a Medellín (Colombia)

Félix Mariano Garcés Granada

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano Regional
Medellín, Colombia

2020

Expansión urbana metropolitana y espacio rural: una referencia a Medellín (Colombia)

Félix Mariano Garcés Granada

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Urbano Regionales

Director:

PhD. Luis Aníbal Vélez Restrepo

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano Regional

Medellín, Colombia

2020

Resumen

El presente trabajo investigativo parte de un breve análisis de las transformaciones físico espaciales ligadas a la expansión urbana, que han tenido lugar en los espacios rurales metropolitanos en el contexto de la globalización, para presentar algunas de las perspectivas teóricas y estrategias que se han adoptado desde la institucionalidad en el caso colombiano, y concretamente en Medellín, con el fin de hacer frente a los desafíos y problemáticas que dichas transformaciones han generado en términos económicos, sociales y culturales. En este sentido, el propósito del mismo es proponer lineamientos que puedan aportar soluciones efectivas y duraderas para cerca del 70% del territorio municipal clasificado como rural, con sus aproximados 302.073 habitantes, haciendo referencia al caso del corregimiento de Santa Elena, para lo cual es importante, más que crear nuevos instrumentos normativos y planes, potenciar y articular aquellos que ya han sido formulados.

Palabras clave: expansión urbana, ruralidad metropolitana, globalización, ordenamiento territorial, planeación del desarrollo.

Abstract

Metropolitan urban sprawl and rural space: a reference to Medellín (Colombia)

This work starts from a brief analysis of physical spatial transformations linked to urban sprawl, that have taken place in metropolitan rural spaces in the context of globalization, to present some of the theoretical perspectives and strategies that have been adopted from institutionality in the Colombian case, and specifically in Medellín, with the purpose of dealing with challenges and problems that transformations have generated in economic, social and cultural terms. In this sense, its purpose is to propose guidelines that can contribute to effective and durable solutions for about 70% of municipal territory classified as rural, with its approximate 302.073 inhabitants, referring to the case of Santa Elena, for which is important, more than create new normative instruments and plans, to strength and articulate those already have been formulated.

Keywords: urban sprawl, metropolitan rurality, globalization, territorial ordering, development planning.

Contenido

	Pág.
Resumen	3
Lista de tablas.....	6
Lista de figuras	7
Capítulo 1 : Introducción	9
Capítulo 2 : Marco teórico-conceptual.....	13
2.1. La transformación del espacio rural	13
2.2. Espacio rural y ruralidad en entornos metropolitanos	20
2.3. La gestión del espacio rural metropolitano	28
Capítulo 3 : Marco normativo	36
Capítulo 4 : La gestión del espacio rural en Medellín	56
4.1. El suelo rural y los procesos de expansión urbana.....	56
4.2 Instrumentos y estrategias de gestión de la ruralidad metropolitana en Medellín ...	71
Capítulo 5 : Algunos lineamientos para la gestión territorial del corregimiento de Santa Elena	97
Capítulo 6 : Conclusiones	108
Bibliografía.....	114

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 2-1: Organización espacial y relaciones entre clases en la sociedad medieval, según Castells.	21
Tabla 3-1: Algunos instrumentos que han influenciado y actualmente tienen influencia sobre la gestión del espacio rural de Medellín (tomando como referencia el corregimiento de Santa Elena) y su área metropolitana.	37
Tabla 4-1: Suelo rural, urbano y de expansión en Medellín.....	61
Tabla 4-2: Proyección de población de los corregimientos año 2019.....	65
Tabla 4-3: Acuerdos firmados fase I. Pago por Servicios Ambientales.	84

Lista de figuras

	Pág.
Figura 4-1: Los nueve trazados del perímetro urbano de Medellín.....	57
Figura 4-2: Crecimiento del Valle de Aburrá.	59
Figura 4-3: Corregimientos de Medellín.	61
Figura 4-4: Ubicación de mercados campesinos en Medellín.	75
Figura 4-5: Suelo de protección, producción y suburbano en el corregimiento de Santa Elena.	82
Figura 4-6: Usos del suelo rural en el corregimiento de Santa Elena.	83
Figura 4-7: Pago por Servicios Ambientales.	85
Figura 4-8: Zonificación Veredal Distrito Rural Campesino, Corregimiento Santa Elena..	87
Figura 4-9: Estado de implementación Áreas para la Preservación de Infraestructuras y del Sistema Público y Colectivo.	90
Figura 4-10: Unidades de Planificación Rural.	91
Figura 4-11: Instrumentos de planificación coexistentes en el corregimiento de Santa Elena según el POT.....	93

Lista de gráficos

	Pág.
Gráfico 4-1: Medellín urbano y rural: Índice Multidimensional de Condiciones de Vida, 2010-2017.	68
Gráfico 4-2: Índice Multidimensional de Condiciones de Vida de los corregimientos de Medellín, 2010-2017.	71
Gráfico 4-3: Instrumentos de Planificación Complementaria POT. Suelo rural.....	85
Gráfico 4-4: Apuestas territoriales Distrito Rural Campesino.....	86

Capítulo 1 : Introducción

El presente trabajo investigativo se trazó el objetivo de analizar las implicaciones físicas, sociales y económicas de la expansión urbana metropolitana sobre el espacio rural, haciendo una referencia general al municipio de Medellín (Colombia) y, en concreto, al corregimiento de Santa Elena. En este sentido, el trabajo contiene planteamientos teóricos y prácticos en relación con la ruralidad metropolitana, cuyo desarrollo, en el territorio de estudio, ha estado determinado, tanto por la relación de Medellín con los demás municipios que componen el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como por sus relacionamientos intermunicipales por fuera de la misma, bajo el modelo de una ciudad compacta, que se expande en sus periferias y sus corregimientos.

Para el desarrollo de este trabajo fue fundamental el acercamiento al espacio rural metropolitano, ya que este constituye una proporción significativa del espacio que comprende la ciudad; en tal sentido, un grupo amplio de teóricos orientaron la comprensión del proceso de expansión urbana sobre el mismo. Desde esta perspectiva, el análisis se desarrolla a partir del argumento de que las transformaciones recientes de las dinámicas urbano–rurales en las zonas metropolitanas, donde se configura un nuevo tipo de espacialidad rural, ameritan la implementación de modelos de gestión y ordenamiento del territorio que permitan un balance sustentable entre la proyección económica de la “ruralidad”, en el marco de los procesos de urbanización, y la salvaguarda de los recursos ambientales y socio-culturales característicos de lo rururbano. En este sentido, el rastreo y la reconstrucción teórica de las categorías que sustentan el trabajo se divide en tres apartados: a) la transformación del espacio rural, b) el espacio rural y la ruralidad en entornos metropolitanos, y c) la gestión del espacio rural metropolitano.

A lo largo del presente trabajo investigativo, se abordan brevemente las categorías esenciales que lo atraviesan, las cuales están ligadas a la cuestión sobre ¿qué es el campesino y qué es la ruralidad? Estas son discusiones fundamentales para las ciencias sociales, las cuales no quedarán saldadas aquí, ya que ambos fenómenos están estrechamente relacionados, debido a sus construcciones históricas y sociales, que nos posibilitan tener marcos interpretativos para observar el devenir y la construcción social del espacio rural y los relacionamientos que se dan en este. Sin embargo, para dar cuenta

de ambas figuras (lo rural y el campesinado), el trabajo pone en diálogo sus contrastes, lo urbano/rural, y el campesino/ciudadino, como sujetos diversos que hacen parte de espacios socialmente contruidos, y desde el desarrollo como construcción socio-cultural múltiple, histórica y territorialmente determinados.

En este orden de ideas, el trabajo desarrolla la relación entre los espacios rurales y los urbanos, la cual ha cambiado radicalmente con el paso del tiempo: desde una mayor concentración de la población en los primeros y la principal función asignada a los segundos como centros de intercambio comercial, pasando por la mayor concentración poblacional en los centros urbanos y la principal función asignada a los espacios rurales como proveedores de materias primas y prestadores de servicios ambientales, hasta una relación de complementariedad en diferentes ámbitos evidente entre ambos espacios.

Así pues, pese a que los espacios rurales y los urbanos cuentan con sus propias particularidades, los dos mantienen una relación de complementariedad en el ámbito social, económico, político, ambiental y cultural. Históricamente, lo urbano se ha asociado a la ciudad como territorio con una población que establece unas relaciones sociales, políticas y económicas particulares, basadas en el individualismo. Por su parte, el espacio rural se ha caracterizado por tener una población menos numerosa y con formas de vida más relacionadas con el medio ambiente, así como relaciones basadas no solo en el individualismo sino también, a menudo, en la búsqueda del interés comunitario.

Conceptualmente lo rural y lo urbano identifican estilos de vida y distribución espacial diferenciadas, pero ambas categorías hacen parte de una dimensión global que las cohesionan, es decir, que, a pesar de sus características propias, su relación es complementaria en el mejor de los casos, pues el establecimiento de lo urbano en lo rural implica la pérdida o cuanto menos el deterioro de elementos de especial valor de la ruralidad. Esta relación de complementariedad, en la medida que hacen parte de un espacio y proceso general, mucho más amplio, implica que las consecuencias del desarrollo de los procesos particulares y generales construyen la historia y las características regionales.

Los acelerados procesos de expansión urbana que han tenido lugar desde mediados del siglo pasado en Latinoamérica y, particularmente en el caso de las principales ciudades de Colombia, han resignificado la relación entre los espacios urbanos

y los rurales más próximos (en algunos casos se podría decir la ruralidad metropolitana), de tal manera que a las principales funciones históricamente asignadas a estos últimos como proveedores de materias primas y prestadores de servicios ambientales, se han agregado nuevas funciones como las referentes a la localización de infraestructura, industria manufacturera, agroindustria, la de oferentes de servicios turísticos y actividades vinculadas al disfrute del tiempo libre en general y, quizá la más notoria, la de receptores de proyectos habitacionales formales e informales. Como consecuencia de lo anterior, se producen transformaciones físicas considerables en los espacios rurales, pero las transformaciones, como se verá a continuación, trascienden esta dimensión.

Así pues, cuando los procesos de expansión urbana se desarrollan en el espacio rural aumenta la población allí asentada, lo cual, inevitablemente lleva a establecer nuevas condiciones para las relaciones humanas, al igual que nuevas relaciones con el espacio físico, en el que los nuevos pobladores también se interrelacionan como transformadores del mismo. En lo concerniente a las relaciones humanas, es importante mencionar que con el crecimiento de la aglomeración se presenta una división social entre los individuos, donde las partes asumen diferentes roles, ubicaciones territoriales y orientaciones culturales. En cuanto a las nuevas relaciones con el espacio, los habitantes tradicionales comúnmente perciben una conflictividad, producto de las transformaciones que tienen lugar con la llegada de los nuevos habitantes, las cuales, como se señaló, van más allá de la dimensión física y abarcan aspectos como las tradiciones, la cultura, los valores morales, las relaciones de producción y comercialización, las relaciones interpersonales y las relaciones de poder, entre otros.

En este contexto, los habitantes tradicionales de los espacios rurales generalmente no son pasivos ante las intervenciones que sobre los mismos trae la expansión de la ciudad, por el contrario, el arraigo al territorio y sus subjetividades incentivan expresiones de resistencia territorial, haciendo reivindicaciones de tipo ambiental, cultural, económico y social; esto en aras de preservar la ruralidad o por lo menos de que tenga lugar un proceso equilibrado y concertado para la construcción del territorio.

Ante las transformaciones físicas, sociales, culturales, económicas y políticas que traen consigo los procesos de expansión urbana en los espacios rurales, y en lo que se entiende por territorio en un sentido más amplio, además de la necesidad de tener en

cuenta las expresiones de resistencia por parte de los habitantes tradicionales, estos deben tener en cuenta que la apropiación y defensa del territorio ha de trasegar por el reconocimiento del mismo, la identidad o quizá lo más importante por la exigencia a la institucionalidad en cuanto a la implementación de mecanismos de participación activa y permanente de la ciudadanía en la toma de decisiones, por ello deberá la institucionalidad contar con unos instrumentos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial socialmente legitimados, que permitan afrontar de manera efectiva los grandes desafíos que traen consigo los procesos de expansión urbana.

Para finalizar, se proponen algunos lineamientos para la gestión territorial del corregimiento de Santa Elena, teniendo en cuenta las múltiples transformaciones que tienen lugar allí, producto de la expansión urbana, así como las formas en que se ha gestionado dicho territorio, con sus aciertos y retos pendientes; se trata de un asunto de vital importancia, ya que es urgente abordar las transformaciones y problemáticas del corregimiento, atendiendo a su contexto particular, sus potencialidades y generando un proceso de desarrollo local que trascienda las lógicas asistencialistas.

Capítulo 2 : Marco teórico-conceptual

2.1. La transformación del espacio rural

El espacio rural desde una perspectiva tradicional está relacionado con lo agrario, este se relaciona con la escasa población y con el predominio del espacio no construido, allí donde predomina la utilización de suelos para la agricultura, la ganadería y lo forestal (Samper, 2013), en tal sentido estas definiciones están dadas en función de la producción; pero, adicionalmente, este uso conceptual posibilita referirse a la ruralidad aludiendo a factores sociodemográficos.

Algunos autores proponen que esta debería medirse más allá de las lecturas fatalistas en que el espacio rural tiende a desaparecer, ya que según Mikkelsen (2013), siguiendo a Hervieu (1993), y citado en Nates Cruz & Raymond (2007), este se identifica como un conjunto de lugares amplios, con diversas variables que posibilitan entender la complejidad, teniendo presentes sociedad, economía, política, ambiente y territorio, ya que este es polisémico. En tal sentido, las relaciones sociales se reconfiguran, pero el espacio socialmente construido prevalece.

Considerando lo anterior, “desde finales de la década de los noventa, tal como expresa Sili (2004), comienza a revelarse una forma de ruralidad que revaloriza al espacio rural” (Mikkelsen, 2013, p. 237), a su vez responde a una construcción social contemporánea la cual está dotada de sentido e identidad, la ruralidad adquiere diversas manifestaciones que dan cuenta de “(...) ese vínculo sociedad-naturaleza vivido en recortes rurales [en el que] la ruralidad es manifestación de complejidad, de diversidad intra y extrarrural, de objetos y acciones sociales mediadas por normas que se plasman territorialmente de diversas formas” (Mikkelsen 2013, p. 238).

En tal abordaje, la ruralidad presenta un sentido interno y externo; pero en otra mirada, plantea Errázuriz que el espacio rural se comprende desde la geografía rural en relación entre lo socioeconómico y el entorno agroecológico, lo que:

“supone en primera instancia, considerar el espacio rural, es decir, el medio natural organizado y transformado para la producción agrícola (en su sentido más amplio) por comunidades humanas que fundamentan en él la totalidad o una parte de su vida económica y social (Errázuriz, 1994, p. 50).

En consecuencia, se entiende la ruralidad en Colombia y en América en función de su desarrollo. Acorde a esto, en la realidad latinoamericana de segunda mitad del siglo XX se dieron “Reformas Agrarias” en varios países, de los cuales Perú, Bolivia, Cuba y México presentaron los mejores niveles de beneficio al campesinado. Pero, en general, las reformas obtuvieron pobres resultados debido a que se orientaban por *“el paradigma estructuralista [que] es desarrollista y reformista, ya que busca la solución a los problemas del desarrollo rural en el seno del sistema capitalista”* (Kay, 2001, p. 359). Al Modelo de Desarrollo Estructuralista se le conoce también como la teoría de Centro-Periferia. Este paradigma fue creado y formulado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el cual es un organismo de las Naciones Unidas creado en la segunda posguerra mundial.

En este aspecto, se advierte cómo el reformismo en América Latina obedeció a modelos de desarrollo que buscaban integrar los territorios en la economía global, con cierta regulación mercantil por parte del Estado, fenómeno que se complejiza cuando se habla de campesinos, pueblos indígenas o afrocolombianos con diversas tradiciones rurales, ya que este fenómeno impacta sus relaciones sociocomunitarias. Es así que, a modo de crítica, se puede plantear que la ruralidad se ha movido bajo prototipos, por ello, en los sectores rurales de América Latina se marginó la mayoría del campesinado, se intentó modernizarlo y se abogó por la tecnología y la revolución verde como método solucionador de los problemas de la ruralidad (Escobar, 2007).

Ahora bien, se debe precisar el concepto de ruralidad. Según Kay (2001), el desarrollo rural se propone la intensificación y la diversificación de la agricultura, así como una estructura agraria más equitativa y continúa la idea modernizadora de la tecnificación de la producción rural. Hasta acá un fenómeno problemático, la asociación de la ruralidad con los procesos netamente de producción agrícola; para el continente este fenómeno motivó la reforma agraria con el propósito de mejorar los ingresos de los trabajadores de la tierra y así generar mayor equidad, buscando mejorar las condiciones de las economías nacionales.

Así pues, se vislumbran dificultades para definir la ruralidad como espacio. Por su parte Cadavid Arboleda (2009), identifica por lo menos tres formas en que la noción ha sido entendida: la primera surge de su asociación con lo agropecuario, aunque, agrega la autora, en la actualidad su comprensión rebasa hacia asuntos de política territorial no

necesariamente ligados al sector primario de la economía; la segunda tiene su origen en la identificación del 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.; la tercera lo entiende simplemente como espacio geográfico, recurso, soporte y receptor de actividades y proyectos públicos y privados.

Por ejemplo, Errázuriz (1994), plantea que el mayor desafío desde la geografía rural es definir las espacialidades y temporalidades en los que se articulan los grupos sociales con los “micro” espacios rurales y su inserción en redes regionales para conocer sus mutaciones y transformaciones; aunque para el caso nuestro más que de micro espacios, se está hablando de la espacialidad más importante de la dinámica urbana de Medellín, como es un corregimiento que conserva la zona natural más importante de la ciudad.

Este intento por delimitar y leer la ruralidad geográfica, posibilitaría un debate amplio en el que intervienen diversas disciplinas, teniendo en cuenta que para la misma geografía la ruralidad es una interface que debe ser intervenida desde una perspectiva transdisciplinar, cuyo debate no se resuelve todavía, aunque se explora tangencialmente desde los territorios.

En tal sentido, la ruralidad también se construye y se materializa mediante acciones, objetos, infraestructuras, teniendo en cuenta el flujo de relaciones del pasado al presente, los intereses en los mismos sujetos que la ocupan; esta forma analítica de estudiar la ruralidad ha tenido mucha importancia ya que posibilita entender nuevas territorialidades en los medios rurales (Sánchez, 2012).

Durante el siglo XX, la caracterización y las funciones del campo comienzan a diferenciarse. Las ciudades han ido creciendo, se han expandido y modificaron sus vínculos con las áreas rurales adyacentes; cambió la imagen que tradicionalmente se tenía de este medio rural. Hoy, en el campo, hay cada vez más conjuntos habitacionales, de menor y de mayor tamaño. En gran parte de las ciudades del mundo están confusos los límites entre la ciudad y el campo (p. 77).

La expansión urbana depende de un producto material como es el espacio, donde están presentes los ciudadanos y las instituciones, donde se transforma el hombre y este

a su vez modifica su entorno con el trabajo. La necesidad de estudiar la ciudad parte de generar procesos descriptivos que nos posibiliten entender esta forma de organización y los factores a los cuales responde su crecimiento y su capacidad. Si bien se habla ya de un espacio metropolitano que coexiste con otras modalidades de administración de la ciudad, evidenciar las particularidades de la ruralidad permite entender sus funciones e interdependencias con las demás formas de organización espacial a corto y mediano plazo.

Por su parte, algunos organismos como Banco Mundial (2007), proponen miradas más amplias para la ruralidad, en función de la oferta de servicios y las nuevas relaciones que se presentan en esta, ya que esto nos permitiría superar los abordajes fatalistas acerca de la pérdida de la ruralidad y leer los territorios en diálogo con sus nuevas funcionalidades.

Desde una perspectiva disciplinar, la geografía humana ha planteado que los abordajes que han ampliado el concepto del espacio rural están estrechamente asociados con la territorialidad y algunas tendencias al analizar las nuevas actividades que se desarrollan en este espacio geográfico y su relación con la ciudad; han ampliado este debate teniendo en cuenta las transformaciones territoriales del espacio, priorizando los problemas del hambre y la alimentación; siguiendo a Ávila Sánchez (2015):

Un sesgo muy importante desarrollado en los últimos treinta años, es el que se deriva de las interacciones urbano-rurales, es decir, fenómenos y procesos que tienen lugar cuando la ciudad se expande sobre las áreas rurales inmediatas o las que se encuentran a una distancia considerable para el movimiento cotidiano de personas y mercancías (p. 9).

Esta postura es significativa, en tanto es una de las definiciones más modernas sobre el espacio rural, ya que tiene presente los diversos desarrollos que se generan en las ciudades de América Latina y sus periferias, además de los múltiples roles que se dan en las mismas ciudades intermedias donde es más fuerte la relación urbano-rural debido a las casas de segunda residencia, los desarrollos campestres, el ocio y la recreación en general. Esta propuesta se complementa con algunos análisis que reconocen la necesidad de contextualizar el desarrollo del espacio rural en función de las realidades locales (Guinjoan, Badia & Tulla, 2016), proponiendo con ello nuevos objetivos, metodologías, análisis y diagnósticos del mismo en los contextos de Europa.

Por otro lado, el sistema de ciudades y la misión rural, establecieron que en Colombia la ruralidad se podría entender como aquella que “corresponde a los municipios que tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25 mil habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab/ Km² y 100 hab/Km²)” (Misión Para La Transformación del Campo, 2014, p. 9). Si bien esta definición es importante para diferenciar los municipios intermedios, no resuelve el debate de las relaciones sociales y culturales históricamente construidas en un territorio. Igualmente sucede con lo rural disperso, definido como “aquellos municipios y Áreas No Municipalizadas —ANM— que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 hab/Km²)” (Misión Para La Transformación del Campo, 2014, p. 9). Evidentemente esta diferenciación es practicidad del investigador, acudiendo a la cuestión del espacio demográfico, lo cual se hace por procedimientos técnico metodológicos más que por desarrollos conceptuales; lo que a su vez posibilita continuar estableciendo diferenciaciones entre lo urbano y lo rural en torno a la pobreza, el desarrollo y las realidades sociales, población, etc., las cuales no dejan de estar cruzadas por el conflicto social y armado.

Este enfoque de la ruralidad como un aspecto técnico ha sido rebatido. Así, por ejemplo, Machado (2011), quien es uno de los expertos más importantes en Colombia en este tema, ya que sus aportes constituyen una mirada novedosa, plantea una “multifuncionalidad del sector” como una forma alternativa de gestionarla, donde propone mirar lo rural más allá de lo agrícola, acogándose a lo planteado por Pérez:

“Se entiende lo rural como la complejidad que resulta de las relaciones entre cuatro componentes: el territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la población que vive su vida vinculada a los recursos naturales y la tierra y que comparte un cierto modelo cultural; los asentamientos que establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior, a través del intercambio de personas, mercancías e información; y las instituciones públicas y privadas que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema” (Pérez 2001a y 2001b) citado por (PNUD, 2011, p.32).

Esta categoría de la multifuncionalidad, estudia el fenómeno de lo rural más allá de la posesión de la propiedad y del tema sectorial; su mirada es significativa porque hace alusión con las nuevas ruralidades, expresión que se abordará más adelante. Existe otra perspectiva reciente de la ruralidad como forma de gestión de la misma que la

relaciona con prácticas económicas que buscan el crecimiento y la rentabilidad de la producción agrícola, la cual es, según Fajardo, el nuevo modelo de desarrollo rural integrado, el cual

Ha consistido básicamente en un conjunto de intervenciones multisectoriales, particularmente en las áreas de asistencia técnica y transferencia de tecnologías para la producción agrícola y la comercialización, el crédito para la producción, la dotación de infraestructuras viales, electrificación y regadíos, así como de apoyos para la satisfacción de necesidades básicas, dirigidas a comunidades de pequeños productores campesinos (Fajardo, s.f., p. 86).

Es así como las políticas adelantadas por la institucionalidad le apostaron a dicha comprensión de lo rural, a través de políticas como los Fondos para el DRI, creados en 1995, buscando una supuesta explotación racional de los recursos del suelo y del agua, incluyendo medidas como reforestación, conservación de suelos y acuicultura. El objetivo de este subprograma adscrito al Ministerio de Agricultura era suministrar asistencia técnica y financiera a proyectos que buscaran proteger y manejar el medio ambiente y, como en el caso de la acuicultura, ofrecer alternativas proteínicas para la dieta (Escobar, 2007, p. 236).

En tal sentido, se presentó al campesino como un cliente que tenía como foco el consumo de nuevas tecnologías, con una visión economicista del medio ambiente y el desarrollo sustentable. Esta perspectiva cambia de esta manera las discursividades con las que se interviene la ruralidad; donde más allá de las disputas por la tierra o por reforma rural, se incorpora el medio ambiente y este termina siendo una nueva forma de colonialismo sobre los sujetos rurales; lo anterior se presenta en el marco de un debate sobre los desafíos socioambientales y políticos que tiene la ruralidad.

Sin embargo, el Desarrollo Rural Integral está en función de leer la ruralidad desde lo productivo, a su vez nos permite dilucidar que las propuestas surgidas desde esta perspectiva, constituyen el fundamento central de las preocupaciones que se generan alrededor de la agricultura como objeto de consideraciones orientadas a la construcción de múltiples estrategias para la promoción y dirección de la producción agrícola y pecuaria.

Igualmente sucede con la Nueva Ruralidad (N.R.), ya que este concepto se apoya en la tensión histórica sobre lo dicotómico de lo urbano/rural, lo moderno/tradicional, lo industrial/agrícola propio de América Latina y surge bajo la premisa de nuevas estructuras agrarias y un amplio espectro del sistema productivo, donde era evidente la relación entre las “antiguas” y “nuevas” ruralidades y las heterogéneas realidades; esto exigía una contextualización de lo histórico y la realidad territorial. En un atisbo contextual del término, éste se inscribe entorno a políticas públicas nacionales en América Latina, ligado al proceso de apertura de las economías nacionales (Pérez & Farah, 2004).

En esta mirada, la estructura agraria es fundamental, aunque este enfoque prioriza lo global y reconoce la coexistencia de espacios rurales con la oferta de servicios públicos, donde está presente la capacidad de competir del territorio; de esta manera, esta lógica platica con la perspectiva multifuncional agrícola como modelo europeo, que define las políticas públicas agropecuarias.

El concepto de N.R. “se planteó como un concepto paraguas, es decir relativamente abstracto” (Pérez & Farah, 2004, p. 92), lo cual estipuló un conjunto de investigaciones que daban cuenta de esa diversidad territorial; sin embargo, desde otra perspectiva, dicha noción se traslada al espacio urbano en su metropolización; hace referencia al ejercicio de nuevas funciones por parte del espacio rural, cuyas funciones tradicionales han estado relacionadas con “la producción de alimentos, madera, fibras y materias primas en general” (Cadavid Arboleda, 2009, p. 250). Las nuevas funciones incluyen “la prestación de 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 (Cadavid Arboleda, 2009, p. 250).

Finalmente, esta discusión sobre lo rural, recientemente emerge con el acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP, en tanto se habla sobre la Reforma Rural Integral (RRI), que no escapa a los debates arrojados por la apertura económica y la entrada del neoliberalismo que reconoce la heterogeneidad de productores, que en espacios determinados coexisten, pero que en otros escenarios chocan hasta alterar, reducir, o extinguir localmente la economía campesina, comunitaria o de pequeños productores. Otro fenómeno a considerar es el despojo de tierras, el cual ha sido parte del

mismo proceso de ingreso de esas formas productivas a gran escala, que entraron con fuerza en la etapa del neoliberalismo y que hoy hacen parte de la realidad colombiana.

Sin embargo, desde la RRI del punto uno del acuerdo, se quiere modelar la ruralidad colombiana bajo la coexistencia de la economía a pequeña escala y la producción de las grandes corporaciones, como otra alternativa de gestión; que a su vez incidirá en la organización de la territorialidad; en particular en la ruralidad dispersa.

Por ello, es necesario reconocer que las muchas definiciones que diversos autores han planteado sobre la ruralidad, se problematizan cuando se habla de esta en un contexto metropolitano, urbanizado, con procesos históricos particularizados, situados temporalmente y espacialmente; ya que así se problematizan los marcos técnicos y normativos más allá de la ruralidad dispersa.

2.2. Espacio rural y ruralidad en entornos metropolitanos

Como se logra observar, el espacio rural adquiere nuevas problematizaciones teóricas, que exigen una contextualización territorial amplia; debido a que el mismo no solo está determinado por factores productivos, sino por otros factores de acuerdo a las realidades locales y sus respectivas funcionalidades en el contexto de Medellín.

Para desarrollar la categoría de ruralidad metropolitana, central en este trabajo, es necesario hacer primero una breve descripción conceptual e histórica de los procesos de urbanización y formación de metrópolis, pues es en ese contexto donde cobra vigencia y pertinencia este nuevo tipo de “ruralidad”. Así, se parte de entender a la ciudad como un espacio donde tienen lugar relaciones político-administrativas y se configura una comunidad, producto del desarrollo técnico y social, donde lo natural y lo cultural posibilitan la reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo, y, por tanto, tiene lugar la existencia de clases sociales, un sistema político, la institucionalidad y unas relaciones particulares con el exterior (Castells, 1974).

El autor señala que el origen de las ciudades se remonta a los primeros asentamientos densos y sedentarios del final del periodo neolítico, cuando la producción de excedentes agrícolas permitió que no todos los miembros de las sociedades estuvieran obligados a vivir en los lugares de cultivo. Así, estos asentamientos fueron expresión de mayores niveles de capacidad técnica para la producción y distribución agrícola, y de

formas más estructuradas de organización social. En palabras del autor, genera un sistema social, que no es diferente al rural, pero ligado a la producción y sus formas sociales.

Partiendo de este análisis histórico, se argumenta que el fenómeno urbano varía según el tipo de sociedad, pues a cada modo de producción le corresponde una forma característica de organización espacial. Así, es posible identificar diferentes tipos urbanos significativos a lo largo de la historia, donde destacan las ciudades imperiales y las medievales. Las primeras, de las que Roma es el mejor ejemplo, además de tener una función comercial, permitieron al imperio gestionar y dominar los territorios conquistados, mediante la imposición de un aparato político-administrativo. Las medievales, por su parte, aprovechando el andamiaje organizativo que dejaron los asentamientos imperiales y la apertura de nuevas rutas comerciales con las cruzadas, adquirieron mayor consistencia y autonomía como unidades políticas, lo que generó una “ideología de pertenencia a la ciudad” a partir de una definición física y simbólica de sus fronteras como sistema social (Castells, 1974, p. 19).

De este periodo es interesante el surgimiento de una clase mercantil que desafió el poder de los señores feudales, instaurando un sistema horizontal de distribución entre productores, que permitió superar la economía de subsistencia e invertir en producción manufacturera. Así, el tipo de relación que se establecía en una sociedad entre burguesía y nobleza, marcaba diferencias en las formas de organización espacial que primaban en las ciudades medievales:

Tabla 2-1: Organización espacial y relaciones entre clases en la sociedad medieval, según Castells.

	Lazos estrechos	Conflicto de clases
Relación campo-ciudad	Intercambios entre la ciudad y el territorio circundante (campo dependiente de los señores feudales)	Aislamiento urbano
Cultura urbana	Sistema aristocrático de valores	- Sentido de comunidad - Espíritu de ahorro e inversión

Fuente: Elaboración propia según Castells (1974, 20-21).

Lo anterior es importante para entender el argumento de que el desarrollo del capitalismo industrial no fortaleció a las ciudades, sino que, por el contrario, significó prácticamente su desaparición como “sistema institucional y social autónomo y organizado en torno a objetivos propios”. Es decir, la homogeneización y difusión de la mercancía como mecanismo básico del sistema económico, de la división técnica y social del trabajo y del sistema institucional consecuente, generaron la pérdida de la especialidad de la ciudad y de su sistema de valores, otrora característico solo de determinados asentamientos humanos, como se describió párrafos arriba.

Así, el proceso de urbanización, que se potenció en el mundo a lo largo del siglo XX, se entiende ante todo como la expansión del sistema de valores, actitudes y comportamientos propios de la “cultura urbana”, característica de la sociedad industrial capitalista. Esto va acompañado de una forma de organización del espacio en la que una proporción significativamente mayor de la población y las actividades en una sociedad se concentran en puntos restringidos, cuya densidad y dimensión aumentan aceleradamente. Sin embargo, este último elemento no deja de ser problemático, pues surge la pregunta de a partir de qué momento la densidad y la dimensión de una unidad espacial se consideran rurales, urbanas e incluso metropolitanas, y según qué criterios e intencionalidades se determinan estos valores de referencia. Al respecto, y para evitar caer en un determinismo estadístico, Castells (1974) propone considerar en el análisis otros elementos como la funcionalidad, la jerarquía, la importancia administrativa y las articulaciones internas y externas de estas aglomeraciones poblacionales.

De cualquier manera, es un consenso en el mundo académico que el motor de la urbanización es el proceso de industrialización, que genera una nueva forma de organización del espacio a partir de dos hechos fundamentales. Por un lado, la migración de la población rural hacia las ciudades, lo cual proporciona mano de obra para las actividades industriales, e implícitamente significa la desestructuración de las sociedades agrarias características de periodos históricos anteriores. Y por otro, el tránsito de una economía doméstica a la fabril, que implicó “la concentración de fuerza de trabajo, la creación de un mercado y la constitución de un medio industrial” (Castells, 1974, p. 22).

En ese sentido, entre los procesos de urbanización e industrialización se genera una relación de mutua influencia, pues las ciudades, fuentes de mano de obra y

mercados, atraen a la industria y, a su vez, en los lugares donde se sitúa la industria, se desarrolla infraestructura de transporte, habitación y servicios que atrae nueva población.

A causa de lo anterior, la urbanización como proceso histórico ha sido concebida por académicos y gestores del territorio alrededor de todo el mundo, como un paso necesario del camino que sigue la humanidad hacia el progreso y el desarrollo. Para esta corriente hegemónica de pensamiento, la urbanización es un elemento característico del avance de una sociedad hacia la modernidad. Al respecto señala Zuluaga (2001):

El concepto de progreso ha sido entendido como un camino de la civilización moderna, que significa por demás pasar de lo atrasado a lo moderno, de lo agrícola a lo industrial, de lo campesino a lo ciudadano, de lo pobre a lo próspero. En definitiva, de lo rural a lo urbano (Zuluaga, 2001, p. 340).

Para Castells (1974), esta aparente dicotomía ideológica tiene como finalidad reforzar el mito de la modernidad. Según este autor, la oposición entre sociedad tradicional y sociedad moderna, y entre lo rural y lo urbano, obedece a la dificultad para caracterizar y delimitar diferentes formas espaciales de organización social, lo cual impide dimensionar que se trata de procesos históricos, que de ninguna manera obedecen a un “evolucionismo natural”.

Lo mismo sucede con la mistificación que en ocasiones pareciera haber en el mundo académico y político en torno al concepto de lo metropolitano, que se concibe como evolución obligada de lo urbano. En ese sentido, el llamado de Castells (1974) es a “dejar de pensar en términos de paso continuo de un polo a otro [rural – urbano – metropolitano] para establecer un sistema de relaciones entre diferentes formas espaciales históricamente dadas” (p. 17).

En efecto, a partir de las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado, empezó a hacerse evidente en el mundo industrializado la aparición de las áreas metropolitanas como nuevas formas urbanas, una respuesta institucional al desbordamiento de la urbanización por fuera de los límites administrativos de las ciudades. Sin embargo, más que un cambio estadístico o cuantitativo en la extensión de la ciudad y en su cantidad de habitantes, lo característico de este fenómeno son los flujos de interdependencia que se establecen entre la ciudad central y su periferia, en términos del intercambio de bienes y servicios, sobre todo especializados, la difusión de innovaciones y tecnología, y las posibilidades de realizar transacciones con el exterior (Molano & Zarama, 2016); para el

caso de Medellín, fue una de las primeras ciudades de Colombia que estimuló dicha forma de organización territorial, teniendo en cuenta las problemáticas que se generan en la región. Debido a que justamente en el espacio metropolitano tienen lugar todo tipo de actividades económicas, que bien pueden localizarse en puntos estratégicos¹ de la metrópoli o, por el contrario, estar repartidas en toda su geografía.

En tal sentido, en el espacio rural la producción agrícola adquiere importancia, pero sobre todo la conservación de fuentes naturales que generan esquemas de desarrollo sostenible, que posibilitan el crecimiento urbano acorde a las dimensiones territoriales.

Retomando, lo que distingue esta nueva forma de lo metropolitano de las anteriores no es solo su dimensión (que es consecuencia de su estructura interna), sino la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica (Castells, 1974, p. 28). Es por ello que históricamente, y en eso coinciden diferentes corrientes teóricas (Castells, 1974; Molano & Zarama, 2016), el surgimiento de lo metropolitano tuvo su principal impulso en el desarrollo técnico y científico. Esto generó tres tipos de transformaciones: por un lado, avances tecnológicos en los sistemas de transporte, comunicación y producción, que aumentaron el rendimiento de las industrias y cerraron las brechas espaciales entre territorios y poblaciones anteriormente dispersas; por otro lado, en el ámbito de la cultura, se gestó y consolidó la llamada “sociedad de masas”, característica del sistema capitalista avanzado; y por último, en términos político-administrativos, surgieron formas de gobierno que trascienden las fronteras municipales, estableciendo redes no solo entre administraciones locales, sino entre estas y actores privados, para la gestión conjunta del territorio bajo modelos de gobernanza (Corbacho, 2015; Molano & Zarama, 2016).

A partir de las anteriores características, actualmente para efectos de la planificación del territorio a nivel mundial, se entiende que una zona metropolitana está formada por el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50.000 o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su

¹ Así, por ejemplo, hay zonas que funcionan como centros administrativos y financieros; otras albergan clústeres de sectores económicos determinados; y otras, como las zonas rurales, cumplen funciones de ocio y recreo.

área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluye a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión (Monterrubio, 2013).

Así, aunque cada contexto presenta particularidades, las áreas metropolitanas tienen al menos dos rasgos comunes: su plurifuncionalidad, que hace referencia a la diversidad de funciones, oferta de bienes y servicios que aloja; y su carácter expansivo, bien sea hacia otras ciudades circunvecinas o hacia zonas rurales, lo que va acompañado de un proceso de crecimiento demográfico acelerado y la consecuente ampliación de las fronteras de la metrópoli (Corbacho, 2015).

En ese sentido, lo metropolitano anula la distinción entre lo rural y lo urbano (Castells, 1974, p. 32), pues las transformaciones que implica el proceso de urbanización, hacen que la ruralidad en las periferias de las metrópolis asuma nuevas funciones, por lo cual ya no es posible entenderla, analizarla y proyectarla solo en función de las actividades agrarias, como se ha hecho tradicionalmente. Y es justamente en medio de esa tensión, donde cobra vigencia la noción de ruralidad metropolitana.

Para ahondar en este último concepto resultan útiles dos categorías que han surgido desde las teorías de la planeación urbana, en aras de explicar el proceso de expansión de las ciudades. La primera es la periurbanización, entendida como la integración de los antiguos centros rurales en las dinámicas metropolitanas; la segunda es la rururbanización, que se refiere a la difusión de las dinámicas metropolitanas en todo un entorno rural (Agudelo, 2005, p. 42).

Para los fines del presente trabajo, se considera la ruralidad en los entornos metropolitanos como un sistema territorial de simbolización, representación y uso del espacio que está determinado mayoritariamente por factores del ambiente biofísico (clima, suelos, agua, vegetación, fauna y geoformas) y por factores humanos que constituyen un fuerte tejido social y cultural. Por lo cual es producto de la interacción entre el medio natural y el antrópico, en palabras de Zuluaga (2001):

Lo rural entonces es parte de un sistema territorial y en él existe un modo particular de utilización 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 vegetales cultivados o naturales. En segundo lugar, por un uso

económico del suelo de predominio agropecuario, de conservación o de ocio y recreación. En tercer lugar, por un modo de vida de sus comunidades, marcado por su pertenencia a colectividades de tamaño limitado, en las que existe un estrecho conocimiento personal y fuertes lazos sociales, con una identidad y una representación específica y, finalmente, por su relación particular con el espacio, que favorece un entendimiento directo y vivencial del medio ecológico, como elemento integrante de su acervo cultural (p. 343).

En este orden de ideas, siguiendo a la autora, se puede plantear que las transformaciones urbanas propias de los procesos de metropolización no implican entender lo rural como disperso, en función de la producción, ni como un asunto de campesinado; sino como espacio de vida y reserva de recursos naturales, determinante tanto para ciudadanos rurales como urbanos.

Lo anterior toda vez que, en contextos metropolitanos las zonas rurales son absorbidas por el predominio de la centralidad urbana y adquieren funciones relacionadas con la conservación de la naturaleza, la producción de agua y energía, el ocio y la recreación, y el turismo; a lo cual va ligada la construcción de toda una infraestructura para la prestación de estos servicios, que a su vez genera nuevos patrones de poblamiento y usos del suelo (Zuluaga, 2001). Agudelo (2014), por su parte, agrupa estas funciones en cuatro categorías: funciones ambientales, culturales y paisajísticas; funciones residenciales; funciones de esparcimiento y ocio; y zonas de difusión industrial.

De cualquier manera, lo cierto es que la ruralidad próxima a los espacios urbanizados o, más aún, inserta dentro de las dinámicas metropolitanas, está a medio camino entre la ruralidad agraria tradicional y lo urbano; diferenciándose muchas veces en su estructura o en su forma. Así pues, el concepto de ruralidad metropolitana se refiere a los espacios urbanizados que mantienen aspectos paisajísticos y productivos rurales y agrarios, teniendo como requisitos mínimos la accesibilidad a los servicios públicos e infraestructura urbana, que pueden ser el resultado de procesos de planificación territorial por parte de las autoridades o de la expansión urbana en sí misma, en ocasiones desordenada, sin que existan procesos de planeación².

²Esto es lo que sucede en la mayoría de ciudades latinoamericanas, y en general, en los llamados países periféricos. Respecto al caso colombiano, ver los análisis de Rother, quien terminando la década del 60 del siglo pasado plantea que “no se ha establecido una política de urbanización, que permita obtener un adecuado equilibrio regional, convenientes índices de desarrollo industrial y de empleo, la provisión de servicios públicos a costo razonable, y en general,

Preliminarmente, se puede señalar que este nuevo tipo de ruralidad genera cambios en los espacios rurales y en las dinámicas económicas, sociales y culturales de sus habitantes. Agudelo (2014) agrupa estas transformaciones de la siguiente manera, aunque por supuesto no se trata de un listado taxativo, y puede haber particularidades en cada caso:

- Se desplazan actividades agrarias tradicionales y se afianzan parcelaciones y fincas de recreo.
- Se incrementan las rentas urbanas del suelo sobre las agrarias. El valor del suelo ya no es de uso (fertilidad, productividad), sino de cambio (cercanía a equipamientos y dotación urbanística).
- Se incrementa el precio del suelo y se generan procesos especulativos.
- Surgen nuevas necesidades de obras viales y equipamientos urbanos, que transforman el paisaje rural.
- Se genera empleo en los sectores de servicios, mayordomía y labores asociadas.
- Se deterioran y sobreexplotan las fuentes de agua por consumo y vertimientos.
- Cambian las estructuras organizativas tradicionales de la ruralidad, como las Juntas de Acción Comunal, por ejemplo.

Estos fenómenos, si bien son funcionales para la metrópolis, traen implícita una relación de subordinación de lo rural respecto de lo urbano, y corren el riesgo de generar desequilibrios y desigualdades si no son planificados y proyectados bajo una perspectiva de desarrollo sostenible y desarrollo humano. La importancia de este análisis desde sus implicaciones teóricas es que la planeación de la ciudad muchas veces idealiza estos espacios y poco se tienen en cuenta las dinámicas de crecimiento urbano que tienen lugar allí.

Dentro de estas problemáticas, una de las principales es que los campesinos de las metrópolis son abstraídos de sus cualidades culturales y de las dinámicas de apropiación que han construido con su territorio. Esto implica una pérdida gradual de la identidad campesina, que se manifiesta en transformaciones a nivel sociocultural, especialmente en términos de las relaciones cotidianas a nivel familiar, comunitario y de

un desarrollo urbano bien dirigido” (Rother, 1968, p. 192). Pese al avance tanto en perspectivas teóricas para entender dichos espacios, como en instrumentos de planeación derivados de las mismas, es innegable que el planteamiento cuenta con cierta vigencia.

ciudad, que configuran distintas formas de vecindad y de vida veredal; y de los sentidos de pertenencia y de representación que construye el campesino a partir de su arraigo con la tierra, sustentado en conocimientos, memorias y formas de hacer que se transmiten entre generaciones (ICANH, 2017, p. 2-3).

Además, muchos de los nuevos pobladores urbanos que llegan a habitar el espacio rural llevan consigo demandas propias de la ciudad, que deben ser garantizadas desde la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial de manera integral, como son la salud, la educación, el espacio público, etc.

Asimismo, en el espacio rural se generan cambios en el uso del suelo, pasando de fincas agrícolas productoras de alimentos a predios fragmentados destinados al ocio. Esto afecta la dinámica poblacional de los territorios, pues al no ser rentables o necesarias las actividades agrarias, los campesinos migran hacia zonas urbanas para insertarse en otros sectores económicos, habiendo un tránsito del sujeto campesino al obrero. Si bien esto puede diversificar las economías familiares y en algunos casos permite fuentes adicionales de ingresos, implica sobre todo una disminución de mano de obra para las labores del campo, y más grave aún, el hecho de que las nuevas generaciones ya no vean en el campo un proyecto de vida. Además, a estas zonas de la metrópolis llegan personas foráneas, atraídas por la especulación inmobiliaria, con lo que se posicionan nuevas prácticas culturales que desplazan a las tradicionales y producen un resquebrajamiento del tejido social y comunitario característico de lo rural.

2.3. La gestión del espacio rural metropolitano

Los procesos de planificación territorial que se han dado en Colombia, adquieren nuevas significaciones a partir del año 1990, contribuyendo con ello a la formación de nuevas periferias y núcleos urbanos significativos, exigiendo a su vez nuevas lecturas de la ruralidad metropolitana acorde a las realidades territoriales que no eran explicadas por el hecho urbano.

En este sentido, Escobar (2007), quien analiza las implicaciones de las teorías del desarrollo y su impacto sobre la planeación, sugiere que después de más de cuatro décadas de discurso del desarrollo, el cual se guía por máximas como: “las formas de poder que han surgido no funcionan tanto por medio de la represión, sino de la normalización; no por ignorancia sino por control del conocimiento; no por interés

humanitario, sino por la burocratización de la acción social” (p. 99), lo que lleva a que cada vez se mejoren los métodos y se adapten sus fines, se evidencia que dicho discurso no se aplica a un conocimiento concreto, sino a una gama de instrumentos propios de economistas, políticos y supuestos “expertos”. El autor rastrea cómo un conjunto de extranjeros orientó la planeación para el desarrollo desde los años 40, mientras se formaban algunos funcionarios nacionales en el exterior. Algunas de las misiones de planeación más significativas son:

L. Currie y Hirschman a comienzos de los cincuenta; Le Bret en 1957; Watterson, del Banco Mundial, entre 1963 y 1964; una misión de la Universidad de Harvard entre 1960 y 1970; una de la CEPAL entre 1959 y 1962; la misión del Banco Mundial en 1970; la misión de la Organización Mundial del Trabajo en 1970. (Escobar, 2007, p. 155).

En palabras de algunos autores que han analizado la planeación y la gestión territorial, todas estas misiones llevaron a que la planeación fuera referenciada desde los lineamientos de expertos y experiencias internacionales; destacando que Colombia ha tenido disímiles procesos influenciados por las otras misiones asesoras que han orientado al Estado en el marco de las tensiones internacionales, donde los procesos normativos han sido significativos, pero el aprendizaje de los mismos discurrió en varias décadas; esto ha sido esbozado por autores que resaltan el hecho de que “todo esto (la experiencia planificadora) permitió la aparición de un nuevo tipo de intelectual, que ya no necesitaba del partido político y su ideología para justificar la acción de gobierno, sino que contaba con indicadores, estadísticas, fórmulas matemáticas y teorías económicas” (Pérez Carvajal, 2018, p. 121).

De manera más particular y acorde a la realidad del Valle de Aburrá, autores ya mencionados como Zuluaga (2001) y Agudelo (2014), proponen entender la ruralidad metropolitana como un sistema territorial que no es excluyente respecto a lo urbano, por lo que es necesario innovar en el diseño de propuestas y lineamientos de planificación de este territorio que contribuyan a la consolidación de una nueva relación sinérgica, sostenible y equitativa entre ambas formas de organización espacial.

Para ello es ineludible partir del reconocimiento de que el sistema territorial conocido tradicionalmente como urbano se impone con jerarquía sobre la ruralidad, la vida en la ciudad solo es posible por el acceso a los bienes y servicios que ofrece el campo, especialmente en materia de seguridad alimentaria, suministro de agua y la

disponibilidad de otros recursos naturales. A partir de allí es posible empezar a repensar este vínculo, pasando de una relación jerárquica y unidireccional a una de continua comunicación y flujo de recursos (característica de lo metropolitano).

Esto, con el propósito de encontrar un balance entre las necesidades de expansión de la ciudad, y la sostenibilidad medioambiental y social de los territorios rurales en las metrópolis, implementando estrategias de ordenamiento territorial. De esta manera, es posible establecer unas condiciones para el uso del espacio que sean coherentes y respetuosas de sus características ambientales, económicas y culturales, obteniendo así un máximo aprovechamiento económico del territorio y sus recursos, sin comprometer su sostenibilidad en el mediano y largo plazo (Mastrocola, 2015); lo anterior no excluye que se pueden dar conflictividades propias de los nuevos roles que se asignan al espacio rural metropolitano.

Por esto es necesario que las autoridades municipales y metropolitanas realicen ejercicios de planeación estratégica que, de acuerdo al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, adscrito a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe -CEPAL-, es una herramienta de gestión fundamental en las instituciones públicas, que permite tomar decisiones a partir de la formulación de objetivos prioritarios y del establecimiento de un curso de acción para alcanzarlos. Este tipo de planeación tiene la característica de partir de un análisis de contexto, en función del cual las instituciones prevén los retos y demandas de su entorno y se adecúan a ellos, con miras al logro de metas misionales y estratégicas, lo que en últimas les permite responder a una lógica de resultados y lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía (Armijo, 2009).

Asimismo, para garantizar que estos ejercicios de planeación tengan en cuenta las distintas visiones y expectativas de los actores que tienen presencia en el territorio, lo cual facilita su implementación y los dota de mayores niveles de legitimidad, es importante traer a colación la categoría de gobernanza, que ha venido cobrando vigencia en la ciencia política y en la administración pública desde finales del siglo pasado. Si bien este es un concepto cuya definición aún sigue estando en discusión en el ámbito académico, se puede entender en términos generales como las relaciones dialogantes, de entendimiento y mutuo beneficio entre actores de la sociedad civil y el Estado, a partir de las cuales se establecen reglas de juego para tomar decisiones sobre problemáticas

comunes, proponer y gestionar soluciones e incidir en la construcción de lo público. Se trata entonces de un proceso de largo aliento mediante el cual se generan articulaciones entre diferentes actores y sectores sociales (públicos, privados, internacionales, nacionales, regionales y locales) para la promoción del desarrollo local.

Desde luego, el uso e interpretación de esta categoría depende de intereses políticos e ideológicos. Su acepción predominante en el ámbito colombiano, especialmente en el sector de los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, que es donde ha tenido un mayor uso, está pensada desde la modernidad occidental y podría caracterizarse como una categoría que no es más que un reajuste de la receta neoliberal, escondido bajo preceptos de buen gobierno y gestión pública eficiente, promovido por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial.

En contraposición, para los propósitos de este trabajo se entiende la gobernanza como una categoría que permite la reformulación de lo político y la interpretación del Estado en lo local como el conjunto de instituciones esencialmente públicas (Launay, 2005). Esto, a partir del reconocimiento de la existencia de actores con intereses y lecturas del mundo contrapuestas, y la necesidad de unos liderazgos sociales fortalecidos, con capacidad de organización, gestión y articulación a nivel comunitario, que los habiliten para negociar las reglas de juego de la vida política en lo local (Launay & Bolívar, 2007) y en lo metropolitano.

En ese orden de ideas, es necesario considerar como referentes normativos de este trabajo, los principales elementos de planeación estratégica del territorio en Colombia y Antioquia, a partir de los cuales es posible enfrentar los desafíos que supone la cogestión³ de la ruralidad metropolitana, bajo una perspectiva de gobernanza, donde actores estatales (en este caso las administraciones de los municipios metropolitanos y otras instituciones públicas) y de la sociedad civil (el sector privado y las comunidades habitantes de la metrópolis, especialmente en zonas rurales), establezcan relaciones de horizontalidad, cooperación y descentralización.

³ La cogestión es un nivel avanzado de la participación ciudadana o comunitaria en procesos de planeación territorial y de gestión social de impactos, superior a las fases de información, consulta y concertación. Es el proceso mediante el cual diferentes actores ejecutan conjuntamente los planes concertados, realizan el seguimiento y control a los mismos, e implementan correctivos y acciones de mejora si es el caso (EPM, 2013).

Así, se destacan en primer lugar los Planes de Ordenamiento Territorial, promulgados a partir de la ley 388 de 1997, ya que estos orientan las formas de gestionar la ruralidad, donde predominan los hechos metropolitanos que se caracterizan por tener mucha importancia para las juntas metropolitanas. Este instrumento normativo traza “objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Art. 9). Esta herramienta permite a los municipios o áreas metropolitanas diseñar e implementar “instrumentos para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Art. 5).

No obstante, por ley los POT deben tener un componente general, uno urbano y uno rural (Art. 11), donde usualmente al segundo se le confiere mayor peso que al tercero, lo cual resulta problemático en la medida que dificulta a las administraciones municipales y metropolitanas proponer estrategias que le concedan la misma relevancia a ambas formas de organización espacial, más allá de lo económico. Además, es fundamental avanzar en mecanismos de planeación conjuntos, ya que esto genera eficiencia institucional en todas las escalas territoriales en el propósito de generar desarrollo y bienestar para las comunidades.

Vale recordar que el deber ser del ordenamiento es un proceso que tiene en cuenta los grupos sociales y los factores naturales ya que, acorde a las dinámicas del territorio, el ordenamiento posibilita mejorar las condiciones para la calidad de vida de las personas y, simultáneamente, la sostenibilidad tanto en lo urbano como en lo rural.

Ahora bien, la ley 388 de 1997 tuvo un desarrollo normativo posterior con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o ley 1454 de 2011, que propone algunas herramientas que contribuyen a la gestión de lo rural metropolitano. Una de ellas, que es inherente a la esencia misma de las áreas metropolitanas, es la asociatividad territorial. Bajo este modelo, dos o más entidades territoriales coordinan acciones para lograr un desarrollo integral y sostenible, de manera que el Estado central deja de ser el único actor que gestiona y planifica el territorio, para delegar funciones a nivel local, donde dichas entidades gozan de autonomía, conforme al artículo 287 de la Constitución Política de 1991.

Según Bustamante (2006), citada por Molano (2016), a la hora de generar alianzas entre entidades territoriales, estas deben cumplir, como mínimo, con unas condiciones básicas de homogeneidad geográfica y ambiental, identidad socioeconómica y cultural, facilidades de comunicación y cercanía física, similares condiciones administrativas, voluntad política de los gobernantes y respaldo social (Molano, 2016, p. 126). De esta manera, es posible formalizar la alianza bajo un esquema asociativo que tome la modalidad de convenio interadministrativo o un contrato-plan, donde las entidades territoriales trazan un plan estratégico en torno a objetivos comunes.

De acuerdo con la ley 1454 de 2011, estos modelos asociativos pueden ser de nueve tipos, según la categoría de las entidades territoriales que los conformen, los objetivos que persigan y la cantidad y tamaño de los actores que participen de ellos. No obstante, para los fines del presente trabajo se considera que el esquema de las Áreas Metropolitanas, reglamentadas inicialmente mediante la ley 128 de 1994 y actualmente a través de la ley 1625 de 2013, en cuanto entidades territoriales que permiten regular, liderar, orientar y coordinar hechos metropolitanos, entendidos como “aquellos que afectan simultáneamente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como fenómenos de conurbación” (Molano, 2016, p. 127), es el más oportuno para desarrollar el análisis.

Otro instrumento que ha cobrado vigencia en el caso colombiano son los ejercicios de planeación del desarrollo desde una perspectiva territorial. Como señalan Rueda & Vásquez (2013), “Antioquia ha sido uno de los departamentos pioneros en pensar su futuro mediante ejercicios de planeación estratégica y prospectiva territorial” (Rueda & Vásquez, 2013, p. 2). En este proceso ha sido emblemática la formulación de la ordenanza 12 de 1998 de la Asamblea Departamental, que mediante la creación del Plan Estratégico de Antioquia, define una agenda de programas y proyectos para posicionar al departamento como “la mejor esquina de América”. Así, desde una perspectiva de desarrollo local y regional caracterizada por la prioridad del interés local en la toma de decisiones, el liderazgo colectivo, la cooperación público-privada, y el aprovechamiento de los recursos y capacidades propias, este Plan propone las siguientes líneas estratégicas:

- Articular e integrar territorialmente a Antioquia.
- Adoptar un modelo de desarrollo humano, integral y sostenible.
- Revitalizar la economía regional.

- Fortalecer el tejido social.

Este instrumento clave para la gestión y proyección del territorio, determinó muchas de las funciones asignadas a la ruralidad en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, pues en estos territorios, tanto hacia el oriente como al occidente antioqueño, cuyas particularidades ya han sido desarrolladas párrafos arriba, confluyeron las proyecciones del PLANEA para las zonas periféricas de la ruralidad y para la centralidad urbana. Así, este Plan propone, por un lado, un cambio de paradigma en el entendimiento de la ruralidad, que no la reduce a la agricultura, sino que busca aprovechar su oferta de recursos naturales y de bienes ecológicos, paisajísticos y turísticos, para generar desarrollo sostenible. Y, a su vez, propone insertar y posicionar la economía regional en los mercados globales, para lo cual aprovecha las condiciones endógenas y mejora la competitividad en sectores situados en la centralidad metropolitana, asociados a la cultura, la salud, la moda, los negocios, los servicios, la energía y las telecomunicaciones, entre otros. Ambos lineamientos, como ya se mencionó, se ven reflejados en las nuevas funciones asignadas a la ruralidad metropolitana, en el caso concreto del Valle de Aburrá.

La continuidad del PLANEA en la actualidad se traduce en la formulación del Plan de Competitividad Regional para Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia (2009), a cargo de la Comisión Tripartita de Competitividad (Alcaldía de Medellín, Gobernación de Antioquia y Área Metropolitana) y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Este Plan recoge los acumulados no solo del PLANEA, sino de iniciativas anteriores en el departamento y pioneras en el país, como el Estudio Monitor Ventaja Competitiva de Medellín de 1995 y la Visión Antioquia siglo XXI, formulada entre 1996 y 1997, entre otras.

La visión de este Plan sigue siendo la de incorporar a la región en la economía global haciéndola competitiva, en la medida en que el territorio y sus distintas unidades geográficas y administrativas, logran adaptarse a las demandas de la globalización y “especializarse en áreas o sectores que tengan posibilidades de inserción internacional” (Comisión Tripartita & Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2009, p. 30). Para ello se aprovechan las habilidades y ventajas que ofrecen cada una de las subregiones del departamento, a través de políticas de fomento productivo en sectores como el industrial, de servicios y el agropecuario y políticas de impulso a los procesos de innovación tecnológica y de desarrollo territorial, considerando también la sostenibilidad

ambiental y el fortalecimiento institucional como factores de competitividad. Lo anterior, en un contexto en el cual:

(...) se redefine el lugar y el sentido que ocupan los territorios en la aldea global, en tanto la globalización los transforma en espacios de la economía internacional e implica nuevos desafíos para el diseño de sus estrategias de desarrollo, dentro de un contexto de mayor complejidad, apertura, competencia, incertidumbre y velocidad de cambio (Comisión Tripartita & Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2009, p. 13).

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que este tipo de instrumentos de planeación estratégica regional no dejan de ser problemáticos, pues en nombre de ellos y de sus objetivos se han desarrollado en Medellín políticas de planificación territorial y del desarrollo orientadas fundamentalmente por criterios económicos, que cosifican e instrumentalizan el territorio e invisibilizan la relación antropológica que existe entre este y sus habitantes, especialmente en los corregimientos, donde habita un sujeto predominantemente campesino.

Por último, si bien en este apartado se mencionan algunos instrumentos normativos y planes estratégicos del ámbito nacional, departamental y local, que se han creado con el objetivo de gestionar el espacio rural metropolitano para el caso puntual que en el presente trabajo se analiza, hay otros instrumentos y planes que resulta pertinente mencionar, los cuales se pueden apreciar en la tabla 3-1.

Capítulo 3 : Marco normativo

En la tabla 3-1 se presenta un conjunto de instrumentos formales que se han desarrollado desde los ámbitos jurídico y político (en las diferentes escalas territoriales) en relación con el espacio rural metropolitano, los cuales potencian y ayudan a ejecutar el ordenamiento territorial; su estructura consiste en nombrar los referentes normativos como instrumentos, se hace una descripción de los mismos y, por último, se relacionan las principales acciones derivadas o lo que han posibilitado.

Tabla 3-1: Algunos instrumentos que han influenciado y actualmente tienen influencia sobre la gestión del espacio rural de Medellín (tomando como referencia el corregimiento de Santa Elena) y su área metropolitana.

Instrumento	Descripción u objetivo expresado mediante estrategia, línea o programa	Acciones
Acuerdo 0031 de 1970 del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) y Resolución N°024 de 1971 del Ministerio de Agricultura – Mediante los cuales se delimita la Reserva Forestal Protectora (RFP) del Río Nare	Conservar la ladera oriental del Valle de Aburrá (incluyendo lo que hoy se conoce como Parque Regional Ecoturístico Arví) por su importancia, tanto para este Valle como para el de San Nicolás, en términos de abastecimiento de recurso hídrico, regulación sobre los caudales de importantes quebradas (como la Santa Elena, Piedras Blancas, La Honda y Las Palmas), así como por su alto potencial recreativo y cultural.	<p>Responde a la demanda constante de espacios naturales para el disfrute, la recreación, el descanso y el mantenimiento de costumbres y tradiciones culturales, por parte de la población asentada y circundante a la zona.</p> <p>Los relictos de bosque natural que albergan fauna y flora representativas de la región, pero también las plantaciones, han contribuido a que la zona siga siendo un importante pulmón verde para los Valles de Aburrá y San Nicolás.</p> <p>Cuando el municipio de Medellín se interesó por construir el Parque Regional Ecoturístico Arví, finalmente se tomó esta normatividad, anteriormente soslayada, como referente obligado, de tal manera que los usos del suelo y tratamientos definidos por el POT actual para esta zona, concuerdan con el Plan de Manejo de dicha reserva.</p>
Plan de Ordenamiento Territorial Zona Norte Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1986)	Propende por una integración, así sea meramente operacional, como primer paso para una integración definitiva de la acción inter e intrasectorial, que permita la correcta aplicación de políticas y la realización de un trabajo coherente para alcanzar los objetivos. En síntesis, trata de dar las pautas para la estructuración conjunta del área de los cuatro municipios.	<p>Define los usos del suelo, las zonas de reserva, de potencialidad agrícola, forestal, de desarrollo prioritario o de expansión.</p> <p>Plantea el esquema vial, que tiene en cuenta la comunicación intramunicipal, la interurbana y la comunicación metropolitana, regional y nacional.</p> <p>Estudia la adecuación administrativa local para hacerla coherente con la Administración Metropolitana.</p> <p>Describe los elementos históricos determinantes en el estado actual de crecimiento de la zona Norte y analiza su vigencia para impulsar el desarrollo futuro.</p>
Plan de Ordenamiento Territorial Zona Sur Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1988)	Responde a dos exigencias de vital importancia en relación con el desarrollo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá: en primer lugar, asegurar la planificación integral y coherente de las zonas potenciales de crecimiento con base en una mayor precisión espacial, temporal, administrativa y financiera. En segundo lugar, responde al sentir de una parte	<p>Define las áreas prioritarias para la intervención pública a través de programas y proyectos.</p> <p>Ejecución de los planes viales municipales.</p> <p>Trámite de proyectos de sectorización urbana y rural.</p> <p>Establece el marco espacial y temporal del proceso de metropolización y precisa la dinámica de la zona Sur en la estructura metropolitana.</p>

	<p>importante de la población del Valle de Aburrá que experimenta las deficiencias y los problemas del crecimiento metropolitano y se preocupa por su devenir colectivo.</p>	<p>Realiza una caracterización de la zona Sur, identificando problemáticas como el desequilibrio ecológico, la pérdida de la identidad municipal y el incremento en las deficiencias de la infraestructura.</p> <p>Formula los planes de zonificación, organización espacial y gestión de recursos naturales y paisajísticos, describe los programas de protección de las microcuencas, mejoramiento de la producción agropecuaria y saneamiento ambiental rural.</p> <p>Propone la relocalización de las estaciones del Tren Metropolitano en los ejes viales oriente-occidente de la zona Sur, la adecuación del parque Ditaires en Itagüí, el tren evacuador de las basuras, el POT del área rural de Medellín y la evaluación de las urbanizaciones recientes.</p>
<p>Ley 388 de 1997</p>	<p>Establece los mecanismos que permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su territorio y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.</p>	<p>Aunque se trata de una legislación dirigida a la actuación por parte de los municipios sobre sus territorios, ciertamente centrada más que todo en lo urbano, trata de incorporar, aunque tímidamente, el ordenamiento rural.</p> <p>Se elabora en Medellín, aplicando esta ley, un primer POT que desarrolla un modelo de ordenamiento territorial en contravía de los intereses imperantes del desarrollo inmobiliario y de la tendencia inercial del crecimiento urbano hasta ese momento registrado.</p>
<p>Ordenanza 12 de 1998</p>	<p>Mediante la creación del Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA), define una agenda de programas y proyectos para posicionar al departamento como “la mejor esquina de América”.</p>	<p>Este instrumento clave para la gestión y proyección del territorio, determinó muchas de las funciones asignadas a la ruralidad en el Área Metropolitana. Así, este Plan propone un cambio de paradigma en el entendimiento de la ruralidad, que no la reduce a la agricultura, sino que aprovecha su oferta de recursos naturales y de bienes ecológicos, paisajísticos y turísticos, para generar desarrollo sostenible.</p>
<p>Acuerdo 062 de 1999 – Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín</p>	<p>Facilitar el crecimiento y desarrollo de la ciudad y su ruralidad bajo criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humana, económica y equidad social.</p>	<p>Se propone poner freno a la expansión urbana y establece un modelo de crecimiento hacia adentro: se instaura contundentemente un límite específico para el crecimiento urbano, retrayendo en varios casos el perímetro urbano existente o reclasificando como suelos de protección ambiental muchos suelos que tenían la categoría de periurbano, imposibilitando su desarrollo urbanístico en contravía de los intereses de sus propietarios y</p>

		urbanizadores.
		Se le asigna al territorio rural un compromiso de proveedor de bienes y de servicios ambientales.
		Se genera el pago de obligaciones por parte de los desarrolladores no solo a los proyectos de urbanización nueva, sino a todo desarrollo lote a lote, que densifique el territorio.
Plan Maestro Parque Regional Arví (2001)	Con este proyecto, Corantioquia pretende dar un salto cualitativo que permita aunar esfuerzos públicos y privados para la administración y manejo de un territorio que ha desempeñado un papel determinante en el desarrollo urbano (ha servido a la vez de barrera de contención a la conurbación y de espacio articulador con el sistema urbano regional del Oriente Cercano) y que, para entonces, reclamaba atención para garantizar su conservación y disfrute por parte de la población.	Se presenta el Plan de Manejo Turístico Eco - Cultural, concebido como uno de los proyectos estratégicos que permitirán el desarrollo del Parque Regional Arví, acompañado de otros programas y proyectos.
		Presenta un contexto territorial del Parque Arví, desde el ámbito regional, el sistema urbano metropolitano y el sistema territorial del altiplano del Oriente antioqueño.
		Analiza la incorporación de Arví como proyecto en los POT, las propuestas articuladoras (proyectos y políticas definidos para áreas contiguas al Parque, que podrían tener efectos sobre el mismo), el diálogo entre las orientaciones metropolitanas de ordenamiento territorial y el Parque, su papel en la concepción del plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, la inclusión de Arví en los ecosistemas estratégicos del Área Metropolitana e identifica los proyectos planteados para desarrollar dentro del Parque.
		Analiza el eventual impacto de los siguientes macroproyectos sobre Arví: el Túnel de Oriente, el cable aéreo Medellín-Aeropuerto José María Córdova y el parque ecológico del Cerro Pan de Azúcar.
		Desarrolla una caracterización del medio natural que compone el parque, incluyendo hidrología y fauna.
		Realiza una caracterización sociocultural del territorio.
		Identifica conflictos ambientales en el territorio del parque, tales como: apropiación del suelo para construcción de Vivienda de Interés Social (VIS) y construcción de vivienda suntuaria, fraccionamiento de la propiedad rural, conflicto por usos productivos y conflicto por el espacio público.
Decreto 097 de 2006	Busca complementar la Ley 388 de 1997 en cuanto al desarrollo y gestión del suelo rural, especialmente en lo	En el Acuerdo 046 de 2006 se establece que, en desarrollo de lo preceptuado en el Decreto 097 de 2006, el Municipio

	<p>concerniente a urbanizaciones campestres, desarrollos industriales y suelos suburbanos de las inmediaciones de los centros metropolitanos.</p>	<p>de Medellín definirá la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a vivienda campestre y sus normas urbanísticas de parcelación y densidades, una vez se coordine con la autoridad ambiental rural aquellos aspectos que son competencia de esa autoridad.</p> <p>Busca hacer frente a la masiva suburbanización de los suelos rurales en los entornos específicos de la Sabana de Bogotá y en las áreas de Oriente y Occidente cercano de Medellín, ante el limitado alcance que los POT y las reglamentaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tenían en aquel entonces para controlar dicho fenómeno.</p> <p>Invoca la competencia de determinación de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) por parte del Gobierno Nacional a través del Incoder, como límite para la fragmentación de los suelos rurales.</p> <p>A pesar de lo anterior, maneja la parcelación campestre como una actuación que no es exclusiva de los suelos suburbanos, lo cual, permitiría que se autorice y promueva la urbanización del suelo rural.</p>
<p>Acuerdo 046 de 2006 – Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Este acuerdo pretende tener un mayor alcance con relación al objetivo propuesto en el primer POT de que el componente rural se constituya 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.</p>	<p>Se da continuidad a las siguientes políticas que fueron establecidas en el anterior POT: proteger y cualificar la explotación de las actividades rurales que han generado la identidad de los corregimientos, entre las que se encuentra la agropecuaria; privilegiar una función ecológica equilibrante y la productividad ambiental en la zona rural; promover nuevas actividades económicas relacionadas o compatibles con la función ambiental, tales como reforestación, agricultura orgánica, ecoturismo, etc.; controlar los procesos de urbanización y el excesivo fraccionamiento del suelo; dotar a los corregimientos de equipamientos comunitarios que conduzcan a una utilización sostenible y racional del territorio, así como de vías y medios de transporte funcionales.</p> <p>Se endurecen las condiciones para impedir la expansión urbana y tanto los procesos de potenciales parcelaciones campestres como los demás desarrollos constructivos en áreas rurales, en general, siguen estando bastante limitados.</p>

		Se realiza una zonificación de usos del suelo estricta y en muchas ocasiones restrictiva (contrario al objetivo del POT de sana mezcla de usos).
Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del río Aburrá –POMCA– (2006)	Este Plan tiene como énfasis el ordenamiento y manejo de los recursos agua, aire, suelo, residuos sólidos y ecosistemas de la cuenca del río Aburrá, con el propósito de favorecer la recuperación y la protección ambiental.	Realiza una descripción detallada del sistema abiótico y del sistema antrópico, define el uso actual del suelo rural, además de los conflictos de uso y el uso potencial, realiza un inventario de fauna y flora silvestre, zonas de vida y, lo más relevante, crea unas unidades de zonificación ambiental. Esto último, con el propósito central de asignar diferencialmente los tratamientos adecuados o modos de manejo, de tal manera que el conjunto de actuaciones sobre el territorio garantice la calidad de vida de los habitantes, el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, la disponibilidad de agua, la biodiversidad y los recursos naturales para las generaciones futuras. Retoma el concepto de uso potencial que es la base de la prescripción de usos, que a la larga constituyen determinantes ambientales para los POT.
Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial. Hacia una región de ciudades – DMOT– (2006)	Lineamientos para la elaboración de los POT de los municipios asociados al AMVA, con el fin de enmarcar un modelo metropolitano de ordenamiento territorial, concertado y coordinado entre estos, que promueva el desarrollo sostenible (sustentable), competitivo y equilibrado.	Definen el suelo rural como las áreas donde se pueden establecer usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, con las siguientes orientaciones: actividades productivas con práctica de manejo de agroecosistemas; la subdivisión de predios debe obedecer a la UAF (Decreto 097 de 2006); se permiten las parcelaciones para uso habitacional, recreativo o productivo; se permite la delimitación de suelo suburbano. En el suelo rural se propone recuperar la producción agropecuaria y forestal para permitir al poblador rural mejorar sus condiciones de vida y su capacidad de obtener ingresos en forma competitiva. Promueven la preservación de la biodiversidad a través de reservas forestales. Especialmente en las zonas de borde del Valle de Aburrá, con el manejo adecuado de las cuencas hidrográficas y las microcuencas, el uso racional de los suelos y el control de agentes contaminantes. Proponen los bordes de protección ambiental como un instrumento para contener la expansión urbana.

		<p>Reconocen la importancia del suelo rural metropolitano para la seguridad alimentaria metropolitana, el autoconsumo y la generación de empleo, por lo que sugieren la construcción de distritos agrarios y centros de gestión agroempresarial.</p> <p>Recomiendan a los municipios preservar y fomentar la permanencia de actividades de tipo agropecuario en el Valle de Aburrá por medio de incentivos tributarios, organizaciones que agrupen a los productores y los capacite en los procesos de comercialización y transformación de sus productos, así como la gestión estratégica para el aprovechamiento del mercado directo que constituye la zona urbana y, en general, el centro de Antioquia.</p>
Decreto 3600 de 2007	<p>Aporta normas estructurales y generales para la planificación de los espacios rurales. Las primeras son: creación de categorías del suelo rural, planeamiento intermedio del mismo, unidades de planificación rural, reglamentación de los centros poblados, ordenamiento básico para el desarrollo sostenible del suelo rural suburbano, determinación del umbral máximo de urbanización y creación de la unidad mínima de actuación. Las segundas son: criterios para la definición de usos de los suelos suburbanos, reglamentación de los corredores viales suburbanos, normas aplicables para el desarrollo de usos comerciales y de servicios en suelo rural y rural suburbano, y normas para los usos industriales en suelo rural y rural suburbano.</p>	<p>Creación de unas “categorías del suelo rural” que no corresponden plenamente a las clases de suelos de la Ley 388 de 1997: en la categoría de suelo de protección, incluye los suelos para la producción agrícola y ganadera y de explotación de los recursos naturales, pero en dicha ley éstos son suelos rurales y no de protección; asimismo, crea una categoría de suelo de “desarrollo restringido”, que podría pensarse que hace referencia al suelo suburbano, pero al incluir en ésta los suelos “suburbanos” de dicha ley más otros fenómenos de ocupación, queda claro que se trata de una nueva categoría.</p> <p>Creación de la figura de las unidades de planificación rural (UPR).</p> <p>Dispone que todos los corredores viales en suelos rurales son a su vez corredores suburbanos, es decir, destinados a una transformación y ocupación intensiva.</p> <p>Establece que los POT deben fijar un “umbral máximo de suburbanización” sobre el cual, no obstante, no establece rangos, estándares o metodologías para establecerlo.</p>
Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Metrópoli 2008-2020. Hacia la integración regional sostenible – PIDM– (2007)	<p>Surge ante la necesidad del AMVA de implementar políticas integrales para tratar las muchas problemáticas presentes en el territorio. Con este plan se busca saldar las dificultades que se habían presentado para articular el trabajo de las diferentes partes que componen el Valle de Aburrá; desarrollar diagnósticos rigurosos del estado ambiental, social e institucional del territorio.</p>	<p>Profundizar sobre las dimensiones e instancias de la planeación del desarrollo, concentrando las acciones de la Entidad hacia Lo Estratégico Metropolitano.</p> <p>Establecer una estrategia de coordinación técnica que permita armonizar el PIDM y los planes de desarrollo municipales.</p> <p>Articular las nuevas directrices regionales y nacionales</p>

	Adicionalmente se da un salto en la administración del territorio en la medida que contempla los fenómenos que se presentan en el Valle de Aburrá como hechos interrelacionados con las dinámicas de otros municipios, regiones y del país.	relacionadas con el desarrollo metropolitano. Enfatiza en la tradición reciente de asignar a la ruralidad de forma preponderante funciones asociadas a la protección ecológica para el ordenamiento espacial del Valle, al acoger la zonificación ambiental propuesta por el POMCA.
Decreto 4066 de 2008	Modifica los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17, 18 y 19 del Decreto 3600 de 2007, referentes a: áreas de actividad industrial en zonas rurales suburbanas y no suburbanas, unidad mínima de actuación, corredores viales suburbanos, cesiones obligatorias y expedición de licencias urbanísticas.	<p>Formular disposiciones para la gestión de las áreas de actividad industrial en zonas rurales suburbanas y no suburbanas para todos los municipios y distritos del país, y específicamente para la Sabana de Bogotá, con el propósito de conservar los valores ambientales o paisajísticos, así como corregir déficits en infraestructura, equipamientos y espacio público.</p> <p>Permitir a los propietarios de predios construir su casa de habitación, sin que esto incida en la unidad mínima de actuación.</p> <p>Excluir las vías veredales o de tercer orden de la clasificación como corredores viales suburbanos y establecer exigencias técnicas para el ordenamiento de los mismos.</p> <p>Robustecer las exigencias en materia de cesiones obligatorias, con el fin de que haya una compensación acorde con el impacto urbanístico y ambiental producido por la mayor ocupación autorizada.</p> <p>Condicionar la expedición de licencias urbanísticas no solo al cumplimiento de las cesiones urbanísticas, sino también al cumplimiento de las exigencias técnicas para el caso de los predios ubicados sobre corredores viales suburbanos.</p>
Plan de Competitividad Regional para Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia (2009)	Este Plan recoge los acumulados no solo del PLANEA, sino de iniciativas anteriores en el departamento y pioneras en el país, como el Estudio Monitor Ventaja Competitiva de Medellín de 1995 y la Visión Antioquia siglo XXI, formulada entre 1996 y 1997, entre otras. La visión de este Plan sigue siendo la de incorporar a la región en la economía global haciéndola competitiva. Para ello se aprovechan las habilidades y ventajas que ofrecen cada una de las subregiones del departamento, a través de políticas de fomento productivo.	<p>Promover la formalización empresarial en los emprendedores y microempresas, lo cual incluye implementar un proyecto de simplificación de trámites al constructor.</p> <p>Promover los sectores y clúster de clase mundial para el departamento, incluyendo la consolidación de clústers como el de turismo.</p> <p>Constitución de redes empresariales, horizontales y verticales, y las alianzas y la asociatividad empresarial mediante la integración de cadenas productivas.</p> <p>Incorporar la sustentabilidad como pilar de desarrollo</p>

		<p>económico y estrategia para avanzar en la consolidación de los sectores, lo cual incluye capacitar a las empresas de Antioquia en los procesos de Gestión ambiental, productividad y competitividad ISO 14000, así como el acompañamiento de la implementación de mejoras ambientales.</p> <p>Crear un sistema de información sobre sectores estratégicos identificados como prioritarios, incluyendo la realización de una encuesta de línea base empresarial de los sectores estratégicos de la región y economías rurales.</p> <p>Ejecutar las vías necesarias para la competitividad de Antioquia, incluyendo la conexión vial Aburrá-Oriente, a través de la construcción de la doble calzada variante palmas y la construcción del túnel de Oriente.</p> <p>A través del transporte multimodal, propiciar la accesibilidad veredal y local.</p> <p>Estructuración de un portafolio de productos turísticos de la ciudad y la región.</p>
<p>Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural – DMOTR– (2011)</p>	<p>Pretenden aportar al AMVA lineamientos concretos de manejo de la ruralidad, vinculados a objetivos metropolitanos, ante la dispersión normativa, diversidad de interpretaciones, conflictos por incompatibilidad de usos, y ausencia de objetivos y diagnósticos compartidos frente a la ruralidad, que ha resultado de la planificación territorial rural puesta en práctica por los municipios que conforman dicha entidad en el marco de la formulación de sus POT.</p>	<p>Realiza un análisis comparativo de la planificación territorial rural de los municipios que conforman el Valle de Aburrá, con el propósito de identificar usos del suelo, tratamientos e intervenciones rurales y arrojar luces en cuanto a la coherencia e inconsistencia en la normativa vigente de la ruralidad metropolitana.</p> <p>Define las unidades territoriales de paisaje, lo cual constituye un aporte significativo en el propósito de planificar el territorio rural metropolitano.</p> <p>Delimita el Sistema Ecológico Estructurante Metropolitano (SEEM) para el Valle de Aburrá, aportando recomendaciones para su gestión y manejo.</p> <p>Aporta criterios para establecer áreas de protección agraria en el Valle de Aburrá, teniendo en cuenta, en primer lugar, las áreas que deben protegerse por su vocación agraria y, en segundo lugar, las que deben protegerse por ser propuestas en normatividad de obligatorio cumplimiento.</p> <p>Identifica los corredores viales suburbanos de interés metropolitano y realiza un diagnóstico de los mismos,</p>

		<p>teniendo en cuenta, entre otras cosas, las tendencias de localización de la industria sobre estos, así como los conflictos derivados de su superposición con el SEEM, de las incompatibilidades de uso y de las dificultades en términos de accesibilidad, y la aparición de nuevos proyectos y tendencias.</p> <p>Identifica los centros poblados rurales de interés metropolitano, aportando recomendaciones para su gestión y manejo.</p> <p>Define las macrounidades de planificación territorial rural metropolitana, las cuales complementan la planificación territorial rural, en tanto indican la estructura de usos, en porciones del territorio rural metropolitano, que quedan fuera de las áreas sometidas a directrices específicas de los municipios.</p> <p>Define las reservas metropolitanas de minerales para la construcción, las cuales resultan de superponer las áreas explotables con los títulos mineros, siempre que no coincidan totalmente con el SEEM, en cuyo caso predomina esta última.</p> <p>Define los parques metropolitanos de borde, los cuales se proponen como una estrategia orientada a incorporar al espacio público de los municipios del área metropolitana, áreas de recreación tradicional de la población, que aún mantienen potencial como áreas recreativas, debido a que no han sido urbanizadas.</p>
Ley 1454 de 2011	Esta ley intenta poner en funcionamiento los mandatos consagrados en la Constitución Política de 1991, esencialmente desarrollar los principios de descentralización y autonomía bajo la consigna del modelo de Estado Unitario. En concordancia con esto, le fue encargado dictar las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano, con énfasis en el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial. Uno de los rasgos esenciales que la caracteriza, es el hecho de que concibe la asociación como una herramienta que permite la puesta en marcha de proyectos, de	Propone algunas herramientas que tienen el potencial de contribuir a la gestión de los espacios rurales metropolitanos, particularmente, la creación de categorías de esquemas asociativos que amplían el espectro de posibilidades de articulación entre entidades territoriales. En este sentido, posibilita la constitución de: asociaciones de entidades territoriales (municipios, distritos especiales, áreas metropolitanas y departamentos), provincias administrativas y de planificación (PAP), regiones administrativas y de planificación (RAP), regiones de planeación y gestión (RPG), así como alianzas estratégicas entre entidades territoriales nacionales y entidades territoriales de países fronterizos.

	programas y de acciones de desarrollo de interés común entre las entidades territoriales, privilegiando la cooperación territorial, para generar más competitividad e inversión pública.	
Ley 1625 de 2013	Dicta las normas orgánicas para dotar a las áreas metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal que, dentro de la autonomía reconocida por la Constitución y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.	<p>Programar y coordinar el desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y prestación de servicios públicos en los municipios que componen el área metropolitana.</p> <p>Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos.</p> <p>Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana.</p> <p>Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus POT.</p>
Acuerdo 048 de 2014 – Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín	<p>Propende por un área rural integrada al entorno regional, que acoge funciones de protección ecológica, producción de bienes y servicios ambientales; que mantiene paisajes rurales tradicionales y de forma regulada y localizada, orienta y maneja los procesos de ocupación en convivencia con las actividades rurales principales. Es pertinente agregar que, producto de las nuevas funciones asignadas al área rural, este acuerdo pretende intervenirla a través de diversos instrumentos como: Distrito Rural Campesino (DRC), Áreas de Intervención Estratégica (AIE), Áreas de Preservación de Infraestructura (API) y Unidades de Planificación Rural (UPR), lo cual podría resultar problemático.</p> <p>El DRC se define como un instrumento mediante el cual se encaminan acciones del ámbito físico espacial, económico, cultural y social, que permiten articular y orientar programas y proyectos en pro del mejoramiento, permanencia, promoción, planificación y gestión del territorio rural campesino con una visión regional.</p> <p>Las AIE MED Transversalidades, buscan reducir los desequilibrios que afectan la sostenibilidad ambiental y urbanística de los corredores de las quebradas Santa Elena e Iguaá y las deficiencias de conexiones transversales. Por su parte, el AIE MED Borde Urbano</p>	<p>En 2017 se realizó la primera etapa de la formulación del DRC que consistió en la realización del diagnóstico participativo y los lineamientos para su formulación; en 2018 se tenía proyectada la segunda etapa que consiste en la formulación participativa; se esperaba que en 2019 se concluyera con su adopción.</p> <p>Para abril de 2018, se encontraba en proceso de formulación el Macroproyecto de Transversalidad de Santa Elena. En relación con el AIE MED Borde Urbano Rural, para la fecha mencionada anteriormente, se habían realizado algunos estudios que contribuyen en la construcción del diagnóstico</p>

	Rural, tiene el propósito de generar un borde diverso que articula las dinámicas urbano-rurales, consolidando un sistema de parques.	de los bordes. Para abril de 2019, en el marco del Macroproyecto de Transversalidad de Santa Elena, se llevaron a cabo, entre otras, las siguientes acciones: el 64% del suelo rural que la conforma fue definido como áreas de conservación y protección ambiental, concertadas con la autoridad ambiental; en las áreas de protección para la producción, se propuso el cambio de uso del suelo pecuario, agrícola y forestal productor por silvopastoril, agroforestal y forestal productor-protector respectivamente, hasta lograr una transición de uso a suelos protectores-productores que permita una sostenibilidad ambiental y económica.
	Se definen las API como un instrumento de planificación mediante el cual se busca la preservación y el desarrollo coherente de áreas que se consideran estratégicas para la ciudad, ya que están ocupadas o destinados para equipamientos, espacios públicos, áreas ambientales y de infraestructuras que deben permanecer en el tiempo como soporte al buen funcionamiento de la ciudad.	Para abril de 2018 no se habían implementado las API proyectadas en Santa Elena.
	Se definen las UPR como un instrumento que busca desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento en áreas específicas del suelo rural, caracterizadas por condiciones de desarrollo complejas, en las que ni el desarrollo lote a lote, ni el mismo POT, logran articular las acciones necesarias para orientar adecuadamente su transformación.	Para abril de 2018 se tenían formuladas tres UPR: Cuenca Piedras Blancas (ARVI), Mazo y La UPR del Llano en el corregimiento de San Cristóbal. En el 2018 se esperaba tramitar su adopción y concertación con la autoridad ambiental.
	Se define el pago por servicios ambientales (PSA) como los incentivos y/o compensaciones que se aplicará al propietario que en su lote conserve, restaure el ecosistema o implemente sistemas de producción amigable con el medio ambiente, mediante pagos que realizarán entidades públicas o privadas por la provisión de un servicio ambiental verificable.	En relación con el PSA, se expidió el Decreto 1910 de 2016, "Por el cual se reglamenta el pago por servicios ambientales hídricos, en el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones". Con este Decreto se realizará la compensación de aproximadamente el 40% del suelo de protección del municipio. La Secretaría del Medio Ambiente inició su implementación en el 2017, para mayo de 2019 se contaba con más de 50 propietarios de predios beneficiados. Se prevé la formulación también del PSA por captura de carbono, biodiversidad y belleza escénica.
Decreto 1077 de 2015	Es un Decreto Reglamentario Único Sectorial que constituye un esfuerzo por racionalizar y simplificar las	Reglamenta las disposiciones relativas al ordenamiento del suelo rural.

	<p>regulaciones vigentes en materia de vivienda, ciudad y territorio, para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal, ajustándose a la realidad institucional. En concordancia con esto, compila normas reglamentarias preexistentes, entre las que se encuentra el Decreto 3600 de 2007.</p>	<p>Define lo que se entiende por Estructura Ecológica Principal (EEP).</p> <p>Define dos categorías al interior del suelo rural: áreas de protección, que se divide en cinco subcategorías y áreas de desarrollo restringido, las cuales se dividen en cuatro subcategorías. Esto con el fin de tener más precisión y especificidad en la planificación de estos territorios.</p> <p>Estipula que para la regulación del suelo suburbano se debe tener en cuenta el umbral máximo de suburbanización que establecen las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).</p> <p>Resalta el papel del suelo rural en ámbitos como el productivo, la conservación y protección ambiental, la sostenibilidad y el acceso a servicios públicos.</p> <p>Establece criterios para determinar a escala metropolitana qué áreas pueden ser incorporadas dentro de la figura de suelos de protección agroproductiva.</p>
<p>Plan de Desarrollo Local Corregimiento de Santa Elena (2015)</p>	<p>Dentro de la <i>Línea Estratégica II: Línea Físico Espacial</i>, se incluye el programa “Viviendas dignas, seguras y legalizadas para los habitantes del corregimiento de Santa Elena”, el cual busca responder a un déficit cuantitativo que asciende a 24%, en su mayoría referente a viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo; teniendo en cuenta además que cerca del 50% de las viviendas no están legalizadas.</p> <p>La <i>Línea Estratégica IV: Línea Ambiental</i>, parte del reconocimiento de que en el corregimiento coexisten conflictos ambientales que amenazan la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos que este ofrece. Entre ellos, se destaca la contaminación de fuentes de agua, en particular de las quebradas que abastecen los acueductos veredales y el impacto de proyectos como el Parque Arví y el túnel de Oriente, que han significado un daño ecológico para la zona, sobre todo a causa del turismo.</p> <p>La <i>Línea Estratégica VI: Línea Económica</i>, caracteriza algunos de los obstáculos para el desarrollo económico del corregimiento, siendo el principal el hecho de que</p>	<p>Contempla la implementación del Plan Estratégico Habitacional Rural; la identificación de viviendas no legalizadas con el propósito de brindar posibles soluciones para cada caso; la regularización, legalización y titulación de predios y viviendas; y la reubicación de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo.</p> <p>El Plan prioriza cinco programas referentes a la descontaminación ambiental y manejo de residuos sólidos, la conservación del agua y las microcuencas, el manejo de aguas residuales, los servicios ecosistémicos y mitigación ambiental, y la gestión integral del sistema hidrográfico. Dentro de estos, se proponen acciones de educación ambiental, adquisición de predios de reserva, fortalecimiento de organizaciones comunitarias, propagación de material vegetal nativo y protección de nacimientos de agua, entre muchas otras.</p> <p>Propone la implementación de la Política Pública para el Desarrollo Rural Sostenible, destacando la importancia de incluir en ella un componente de producción agropecuaria,</p>

	<p>las nuevas funciones que la metrópoli asigna al corregimiento, han llevado a una fragmentación de los predios y cambios en su uso. Esto disminuyó significativamente el área de producción agropecuaria y el potencial productivo del territorio, en favor de usos del suelo relacionados a lo recreativo y lo turístico, lo comercial y de servicios, y la protección.</p>	<p>que impulse la creación y fortalecimiento de empresas agropecuarias y floricultoras, basadas en la producción ecológica, impulsadas por la comunidad local, brindando apoyo financiero, acompañamiento técnico y comercial a los pequeños y medianos productores. Asimismo, un componente de impulso a la actividad económica rural, que permita el fortalecimiento de empresas de comercio y servicios, que promueva el turismo responsable de naturaleza y cultura, el agroturismo y otras actividades para el uso sostenible del paisaje; y consolide una agenda turística en el territorio.</p>
<p>Acuerdo 003 de 2016 – Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016-2019</p>	<p>La sexta dimensión estratégica titulada <i>Para recuperar el centro y trabajar por nuestros territorios</i>, traza como objetivo la intervención integral y estratégica el territorio urbano y rural según el modelo de ciudad dispuesto en el POT, aprovechando oportunidades en términos de patrimonio, ecología urbana, espacio público, vivienda y hábitat. En concordancia con esto, se desarrolla la línea 6.1. <i>Medellín planifica y gestiona su territorio</i>.</p>	<p>Se propone revisar las densidades rurales y la UAF en los corregimientos, además de formular y adoptar el Macroproyecto Santa Elena en el AIE Transversalidades, el Macroproyecto del Borde Urbano Rural Nororiental en el AIE MEDBORDE, el DRC y las UPR. De igual forma, se plantea una actualización catastral que permita verificar la ocupación real de los territorios y desarrollar acciones de sensibilización, gestión y prevención para su adecuado uso conforme al POT.</p>
	<p>La línea 6.6. <i>Medellín reconoce la importancia de su territorio rural</i>, tiene como objetivo reconocer el valor ambiental y paisajístico del territorio rural, armonizando las actividades productivas de acuerdo con los principios de sostenibilidad y sustentabilidad, en armonía con las particularidades del territorio y la población rural.</p>	<p>El Plan plantea la necesidad de consolidar en los corregimientos centralidades para la oferta de bienes y servicios con calidad y pertinencia, que sean coherentes con las necesidades básicas, las singularidades en materia de uso y aprovechamiento del suelo, y las características culturales de cada uno de ellos.</p>
	<p>Se propone el programa <i>Desarrollo integral de los territorios rurales</i>, que apunta a la mejora de la calidad de vida en los corregimientos y la disminución de su desigualdad con las comunas urbanas en un 15,2%.</p>	<p>Se propone implementar un plan de apropiación y construcción de equipamientos estratégicos comunitarios en cada corregimiento, la ampliación y optimización de seis acueductos veredales, la conexión de 2.000 viviendas rurales al sistema de acueducto y alcantarillado, la intervención en 20 kilómetros de vías para mejorar la movilidad ciudadana y de productos agroindustriales y el aprovechamiento de 3.741 toneladas de residuos mediante procesos de reciclaje que involucran actores comunitarios.</p>
	<p>Mediante el programa <i>Desarrollo Empresarial Rural</i> se busca promover diferentes formas asociativas que</p>	<p>Se propone mejorar las capacidades productivas y empresariales de 500 unidades productivas agropecuarias y</p>

	favorezcan el crecimiento económico y la seguridad alimentaria de los corregimientos.	agroindustriales; revisar, actualizar e implementar la Política Pública de Desarrollo Rural, lo cual se debe traducir en la oferta de asistencia técnica a 4.300 productores rurales y la implementación del Programa Agropecuario Municipal (PAM); fortalecer los mercados campesinos, que deben realizarse periódicamente en 25 escenarios de ciudad con la participación de 750 productores agropecuarios y emprendedores rurales; fomentar la creación de empresas rurales mediante el apoyo a 100 emprendimientos; construir nuevas centralidades para el comercio local y el fortalecimiento a los sistemas agroalimentarios de cada corregimiento; y formular cinco planes de promoción del turismo rural comunitario.
Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá -PEMOT- (2019)	Aporta herramientas para: controlar la ocupación del suelo rural y suburbano; la armonización del territorio más allá de las fronteras político-administrativas de los municipios del AMVA; el manejo racional de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental; la seguridad alimentaria; el desarrollo de infraestructuras de carácter estratégico; el incremento en la oferta de espacio público, equipamientos, servicios públicos y la mejora en las condiciones de habitabilidad.	<p>Promueve la adecuada ocupación de los suelos rurales, mediante acciones como: el ordenamiento estratégico de territorios de transformación, entre los cuales se encuentra la zona de influencia de los túneles de Oriente y Occidente; orientar a los municipios para la regulación y control de la ocupación dispersa y de conjuntos habitacionales en estos suelos, así como apoyarlos en la definición de densidades habitacionales máximas, acordes con la vocación y clasificación del suelo, y en la ubicación de industrias en zonas en las que generen menor afectación social y ambiental; y controlar los procesos de suburbanización o crecimiento informal y precario de estructuras con densidades urbanas en suelo rural.</p> <p>Busca establecer en forma consensuada con los municipios y las CAR, el ordenamiento básico sostenible de los suelos suburbanos, conforme al Decreto 1077 de 2015, a través de la incorporación en cada uno de los POT de los municipios del AMVA de los criterios para: definir el umbral máximo de suburbanización, la definición de los índices de ocupación y la densidad habitacional, y la definición de los corredores viales suburbanos.</p> <p>Busca la armonización del territorio metropolitano y regional mediante acciones como: la inclusión de la Centralidad Regional Marinilla-Rionegro dentro de los proyectos estratégicos del plan; la conservación de áreas estratégicas</p>

		<p>por fuera del Valle de Aburrá, con el fin de garantizar la provisión de agua; la priorización de inversiones en espacios públicos y equipamientos metropolitanos que generen beneficios a nivel local y supramunicipal; el fortalecimiento de la conectividad ecológica más allá de los límites municipales, a través de la localización de espacio público efectivo; y la garantía de la continuidad operativa de la red de suministro de alimentos, trascendiendo los límites del Valle de Aburrá e interrelacionando con los equipamientos de soporte a la seguridad alimentaria, como las plazas satélites.</p> <p>Frente al manejo racional de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental, impulsa acciones como: generar una economía competitiva a partir de la gestión responsable de los recursos; la consideración de la EEP dentro del Modelo Estratégico de Ocupación Territorial Metropolitano, lo que implica desarrollar las apuestas ambientales necesarias para asumir el crecimiento urbano del centro del departamento; la inclusión del Cinturón Verde Metropolitano dentro de los proyectos estratégicos del plan; la conservación, restauración y manejo de ecosistemas estratégicos y cuencas abastecedoras, incluyendo acciones de adaptación frente al cambio climático; el fortalecimiento de los estímulos económicos para la generación de servicios ambientales en el ámbito metropolitano; la descontaminación de ríos y afluentes y el control a los vertimientos residenciales, de estaciones de servicio e industriales; el apoyo a los municipios para el establecimiento y mejora de la provisión de servicios de tratamiento de aguas residuales domésticas en áreas rurales; y la consolidación de la red de corredores ecológicos metropolitanos articulada al espacio público, que condicione la ocupación urbana, suburbana y rural.</p> <p>Procura aportar a la seguridad alimentaria a través de acciones como: la definición y protección de suelos de producción agraria, y el fortalecimiento del carácter agrícola de los entornos regionales; la consolidación y complemento de la cadena logística y agroalimentaria del Valle de Aburrá a</p>
--	--	---

		<p>través de la plataforma logística de Guarne-Rionegro y el centro agroalimentario de Marinilla; la definición de áreas para la localización de infraestructura y equipamientos asociados a zonas de producción agrícola, en coordinación con los sistemas de movilidad y transporte, equipamientos y centralidades; y el diseño de directrices y acompañamiento en la gestión de la economía agraria y de los procesos de comercialización a los propietarios de las parcelas productivas.</p> <p>Frente al desarrollo de infraestructuras de carácter estratégico, promueve acciones como: la construcción de equipamientos para estructurar la red de almacenamiento, comercialización y distribución de alimentos a escala metropolitana (centros logísticos y agroalimentarios, movilidad, control de emisión de olores ofensivos y CO², centros de frío, etc.); y la principal iniciativa en este ámbito consiste en conservar, mejorar y desarrollar infraestructuras de vías y transporte público urbano y rural para consolidar el modelo de ocupación y articular las intervenciones desde las distintas escalas territoriales; de acuerdo con esto, en las zonas rurales dichas infraestructuras deben procurar potenciar su vocación agrícola y contribuir a la contención del crecimiento no planificado de los centros poblados rurales; esta iniciativa busca también facilitar la entrada y salida de productos y la oferta de actividades agro y ecoturísticas del entorno regional cercano.</p> <p>En lo referente a espacio público, equipamientos, servicios públicos y la mejora en las condiciones de habitabilidad, el plan propone acciones como: conformar un sistema de grandes espacios metropolitanos, espacio público y equipamientos, que se constituya como eje estructurante del ordenamiento territorial y cualifique las condiciones de vida y hábitat de la población, a través de la consolidación de una red de espacios públicos urbanos y rurales que proveen acceso a bienes y servicios públicos; satisfacer las necesidades de los servicios sociales, públicos e institucionales, contribuyendo a la construcción del hábitat sostenible a nivel metropolitano y regional; contribuir a la</p>
--	--	---

		<p>conexión física y funcional de los componentes de la EEP y ecosistemas estratégicos, a la articulación urbanística de las áreas conurbadas, dar soporte a las actividades urbanas y rurales de recreación, deporte, movilidad y esparcimiento; dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público efectivo sobre los demás usos del suelo; orientar las actuaciones urbanísticas públicas, privadas y público-privadas a la generación, mantenimiento y restitución del espacio público efectivo; implementar las acciones administrativas y policivas de control del espacio público que limiten la ocupación informal e ilegal de áreas de valor y potencial ecológico; la consolidación de los equipamientos existentes y propuestos como obras de interés metropolitano; la priorización de las áreas con mayores déficits de cobertura, tanto en suelo rural como urbano, para la localización de nuevos equipamientos públicos y privados; consolidar un territorio metropolitano que genere condiciones de hábitat digno y sostenible, con oferta suficiente de vivienda, especialmente de interés social y prioritario accesible y asequible, en mejores localizaciones y condiciones para los hogares de menores ingresos; gestionar suelo habilitado y proyectos de vivienda para el reasentamiento de los hogares de menores recursos en zonas seguras de acuerdo a las determinantes de la gestión del riesgo de desastres; la creación y puesta en funcionamiento del Banco Inmobiliario Metropolitano, como mecanismo que permita la generación de reservas de suelo e instrumentalice la gestión de proyectos de VIS y otros proyectos de interés metropolitano; promoción, formulación y ejecución de proyectos de vivienda rural, acordes con las normas e instrumentos ambientales vigentes; y la evaluación de los proyectos de renovación urbana y de expansión para definir la disponibilidad de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, las capacidades técnicas hidráulicas de las redes y las capacidades ecosistémicas metropolitanas y regionales para proveer el recurso hídrico a los nuevos habitantes de estas áreas.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1986); Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1988); Congreso de la República de Colombia (1997); Asamblea de Antioquia (1998); Concejo de Medellín (1999); Corantioquia (2001); Congreso de la República de Colombia (2006); Concejo de Medellín (2006); Congreso de la República de Colombia (2007); Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007b); Congreso de la República de Colombia (2008); Alzate Navarro (2008); Comisión Tripartita & Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2009); Agudelo Ayala, Medina Correa & Álvarez García (2010); Congreso de la República de Colombia (2011); Área Metropolitana del Valle de Aburrá & Universidad Nacional de Colombia (2011); Alcaldía de Bucaramanga (2013); Concejo de Medellín (2014); García Bocanegra (2014); Congreso de la República de Colombia (2015); Alcaldía de Medellín (2015); Calle Vásquez (2016); Martínez Peña (2016); Concejo de Medellín (2016); Área Metropolitana del Valle de Aburrá & Universidad Nacional de Colombia (2017); Departamento Nacional de Planeación (2019); y Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2019).

En la tabla 3-1 se evidencia un avance significativo en materia jurídico política desde la década de 1980 hasta la actualidad, con la creación de instrumentos, tanto normas como planes, y en todas las escalas territoriales, que tienen como propósito la gestión del espacio rural metropolitano con sus problemáticas y potencialidades específicas; en particular, vale la pena destacar el Decreto 3600 de 2007, ya que inserta nuevas categorías de suelo rural, con el propósito de asignar funciones a la ruralidad más allá de la protección, dando pautas para los suelos utilizados en producción agrícola y ganadera, y de explotación de los recursos naturales, además del suelo restringido el cual alude a la importancia de regular el suelo suburbano.

Por otro lado, usualmente cada plan de desarrollo busca ejecutar los planes de ordenamiento territorial, ya que estos son ajustados por planeación, observándose el énfasis en algunos elementos en cada administración. Particularmente, en el plan de desarrollo 2016-2019 de Medellín se muestran avances en herramientas para la gestión de la ruralidad, igualmente sucede en el plan de desarrollo local del corregimiento de Santa Elena, cuya apuesta central es por un desarrollo rural sostenible, en un contexto en el que los Planes de Desarrollo Local (PDL) se han vuelto vinculantes para la planeación territorial.

Pese a lo anterior, es importante tener en cuenta que la mayoría de estos instrumentos poco se articulan entre ellos; lo que se evidencia es que hay una amplia gama de los mismos, teniendo en cuenta que la normatividad y la planeación le responden a nuevas problemáticas sociales, que emergen en función del desarrollo de la sociedad y el Estado, en el marco de la globalización. No obstante, y quizá precisamente como consecuencia de su limitada articulación, si bien estos instrumentos reconocen dichas problemáticas, su eficacia parece estar en entredicho, como se podrá apreciar en el próximo capítulo.

Capítulo 4 : La gestión del espacio rural en Medellín

4.1. El suelo rural y los procesos de expansión urbana

En el marco de las determinaciones del ordenamiento territorial en Colombia es necesario delimitar el espacio urbano y el espacio rural; adicionalmente, es fundamental entender las relaciones que se establecen en este, ya que esto posibilita comprender el tipo de políticas que se deben implementar para disminuir brechas entre ambos espacios socialmente construidos con condiciones diferenciadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se caracteriza de manera general la transformación que ha vivido Medellín en su proceso de expansión urbana, describiendo su ruralidad metropolitana, en específico la incidencia sobre el corregimiento de Santa Elena. Posteriormente, se ahonda en las formas en que se gestiona dicha ruralidad desde los instrumentos de planificación territorial, para finalizar con una reflexión interpretativa de esta realidad socioeconómica.

Para el caso de la ciudad de Medellín, en materia de crecimiento urbano, se pueden entender los factores históricos que llevaron a la ciudad a otorgar funciones al espacio natural cercano al perímetro urbano, los cuales a su vez están en función de la dinámica metropolitana. Igualmente, describir el proceso del corregimiento de Santa Elena desde su gestión y producción, posibilita dar cuenta de las relaciones sociales, económicas y disputas políticas que se dan en el territorio; teniendo en cuenta las potencialidades para sus habitantes.

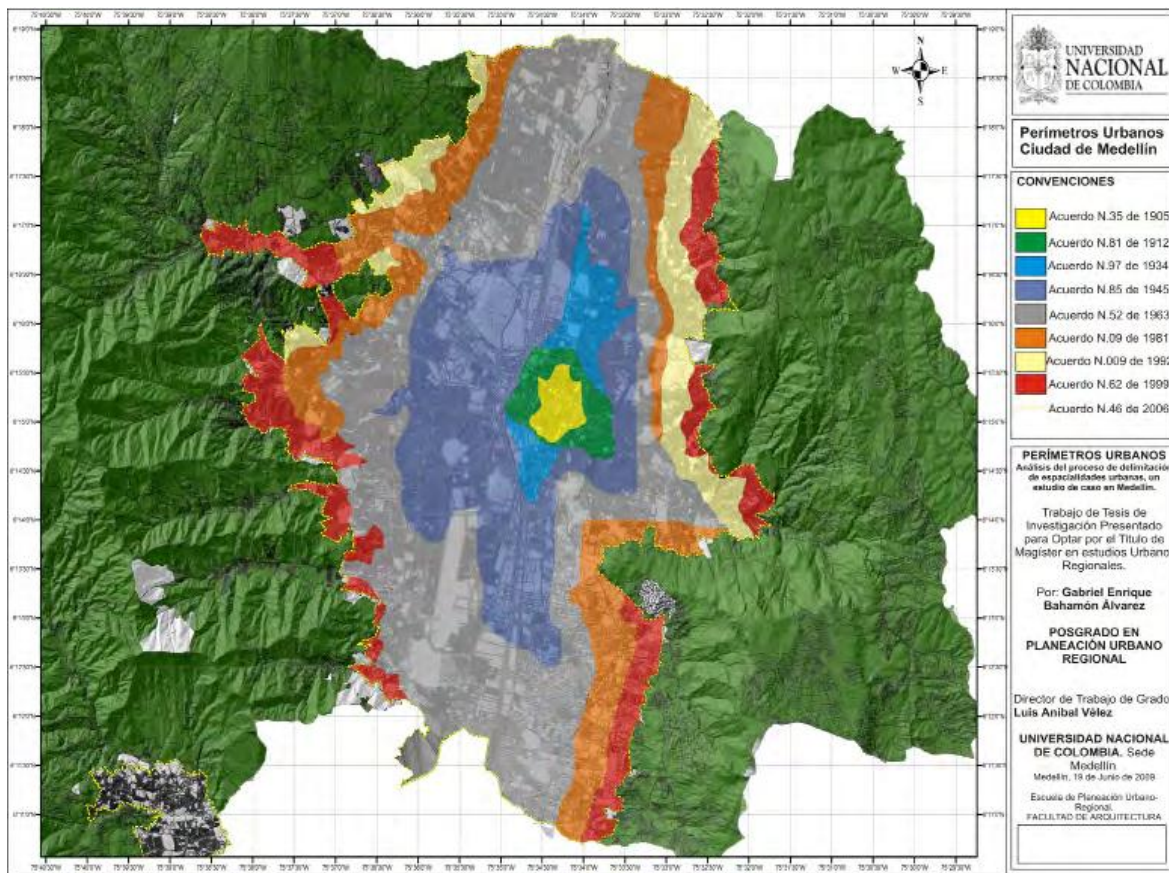
Medellín vive procesos de transformación urbana propios de una ciudad difusa y dispersa, que se remontan a los orígenes y metropolización de la ciudad, producto de un crecimiento demográfico acelerado por el desplazamiento de población desde mitad del siglo XX, que se extendió hasta inicios del nuevo milenio. Este fenómeno, evidenciado desde el siglo XIX, posicionó a Medellín como una de las ciudades más grandes e importantes del país.

En otra interpretación, Patiño (2015) se plantea que la producción agrícola, la economía minera, sus condiciones sociodemográficas, y su incidencia territorial,

potenciaron la ciudad. Estas condiciones sirvieron para el despegue de la ciudad, cuyo crecimiento, entre 1870 y 1930, fue constante. En 1870, el censo registró una población de 29.765 habitantes, que pasó a 71.000 en 1912, para llegar a 168.000 en 1938 y a 358.000 en 1951. Este sostenido crecimiento demográfico solamente es explicable por el progresivo mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudad, así como por la migración de las gentes de la región que controlaba (p. 66).

La magnitud del crecimiento demográfico de la ciudad a lo largo del siglo XX, se reflejó en un vertiginoso crecimiento del perímetro urbano, como se puede apreciar en la figura 4-1:

Figura 4-1: Los nueve trazados del perímetro urbano de Medellín.



Fuente: Bahamón Álvarez (2009). Elaborado a partir de Naranjo & Villa (1997), Decreto 62/99 y Decreto 46/06.

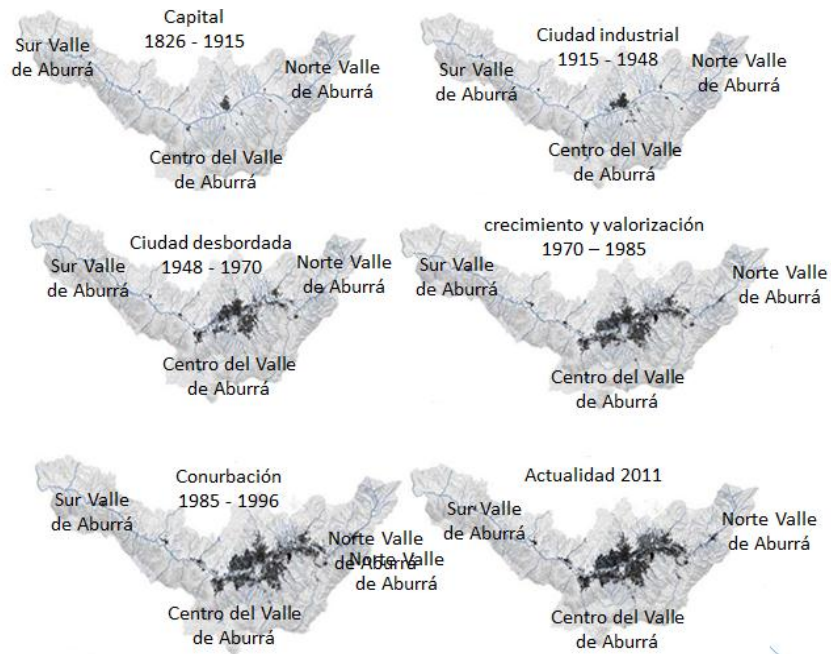
Igualmente, como se logra observar en la figura 4-2, desde 1948 la ciudad se desborda en su crecimiento y a partir de 1970 se da toda una dinámica de valorización y

expansión que configura de manera más concreta lo metropolitano. Consecuentemente, para el año de 1980 se crea la figura de Área Metropolitana del Valle de Aburrá y se lidera todo un proceso de articulación de la ciudad con los otros municipios. Esta fue la primera Área Metropolitana del país y es actualmente un órgano que posibilita la planeación del territorio y su articulación.

Este ritmo de crecimiento del Valle de Aburrá determinó su conurbación. Su crecimiento y expansión implicaba que los otros municipios superaran la dinámica que se daba en Medellín; en tal sentido, ya para la década de los 70, el territorio del Valle de Aburrá manifestaba un acelerado crecimiento. Medellín ya contaba con una población superior al millón de habitantes, habiendo triplicado su población en comparación a 1951. Además, la ocupación territorial y el establecimiento de la industria consolidaban su posición como núcleo dominante del Valle de Aburrá. Mientras tanto, el proceso de conurbación seguía su curso hacia el norte y el sur. En el caso de municipios como Itagüí y Bello, fue aún superior el crecimiento demográfico en comparación con Medellín, mientras que los demás municipios del Valle de Aburrá crecieron en una medida de 2,8 veces en comparación con 1951, lo que indiscutiblemente implica un crecimiento de la infraestructura urbana de las ciudades (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2007a).

La expansión urbana en este periodo presentó dos características, una regular y otra dispersa. La primera señala la continuidad de la ejecución de planes o lineamientos encaminados a la constitución de un territorio articulado entre sus componentes, en función de las dinámicas económicas, políticas y sociales, es decir, se sigue un planeamiento preestablecido para el territorio. El caso de la expansión dispersa, se refiere al crecimiento de los centros poblados sin obedecer a alguna directriz institucional pública o privada, siendo los factores sociales y políticos de la región y nacionales unos parciales responsables, pues la recepción de personas de otros municipios o regiones del país, sin un plan para atender esta población, repercutió en una apropiación de diferentes zonas sin tomar en consideración las características del medio ambiente. La ocupación de zonas urbanas dispersas se presentó por fracciones en diferentes lugares del Valle de Aburrá, como se observa en la figura 4-2.

Figura 4-2: Crecimiento del Valle de Aburrá.



Fuente: Alcaldía de Medellín & Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2011.

Este proceso histórico determina en la actualidad el modelo de ocupación de la ciudad de Medellín, que se viene orientando a través de la intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente (Alcaldía de Medellín, 2014a).

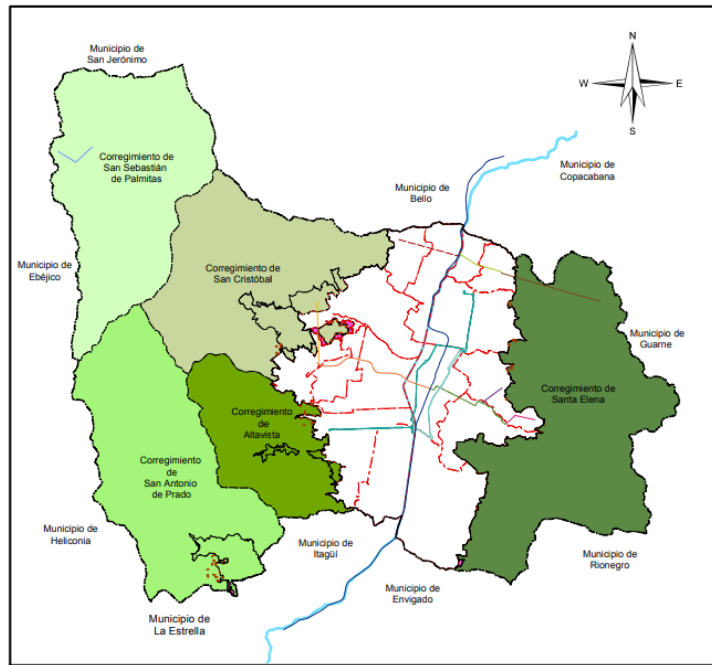
En este sentido, define una ciudad compacta y policéntrica, que orienta su crecimiento hacia adentro, como proyecto de ciudad que se fundamenta en el Plan de Ordenamiento Territorial, máximo instrumento de planeación de la ciudad. Dentro de este Plan es estratégico el rol de la zona centro y plana de la ciudad, que será objeto de intervención y transformaciones significativas para materializar el modelo de ocupación, caracterizado por:

Un crecimiento orientado hacia adentro, con énfasis en las zonas centrales próximas al río dotado de excelente infraestructura, que experimentan actualmente procesos de estancamiento, degradación o subutilización. Un río Medellín (río Aburrá) integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbanístico de la ciudad, y que aporta significativamente a su valor paisajístico y a su espacio público (Concejo de Medellín, 2014).

Sin embargo, además de la zona céntrica de la ciudad, son fundamentales en este modelo los cinco (5) corregimientos: Santa Elena, San Antonio de Prado, San Cristóbal, San Sebastián de Palmitas y Altavista, los cuales se pueden apreciar en la figura 4-3. Cada uno está integrado con sus respectivas veredas, con diversos hitos geográficos y alturas; todos con Bosques húmedos Montanos Bajo (Bh MB), y en particular Santa Elena, posee Bosque muy húmedo Montano Bajo (Bmh-MB). Cada corregimiento se destaca por su geología que determina diferentes rocas generando firmezas en el suelo. Adicionalmente, los corregimientos cuentan con sus respectivas fallas geológicas, en Palmitas se encuentran las fallas de La Arenosa, La Negra, La Frijola y el Boquerón; esta última afecta también a San Cristóbal, junto a la falla de la Iguaná; en Altavista afecta la falla de San Jerónimo y El Romedal; ésta última afecta a su vez a San Antonio, junto con las fallas de Doña María y El Barcino; para el corregimiento de Santa Elena con las fallas de Santa Bárbara, El Ñato y Loreto; con diversos efectos sobre el territorio, pasando de erosiones, filtraciones, pérdida de bancada en la vía, deslizamientos, etc. (Universidad Nacional de Colombia & Alcaldía de Medellín, 2005, p. 8).

Además, en cada corregimiento se encuentra un cúmulo importante de fuentes hídricas que dinamizan la vitalidad del río Medellín como eje estructurante de la ciudad.

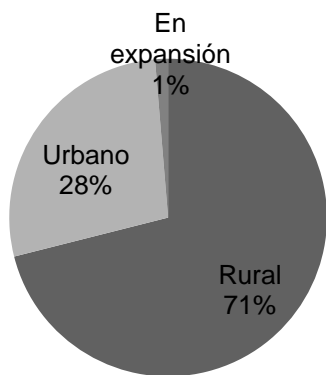
Figura 4-3: Corregimientos de Medellín.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2014.

En relación con el suelo, como se puede ver en la tabla 4-1, la ciudad suma un total de 380 kilómetros cuadrados, de los cuales 270 están en suelo rural, 105 son suelo urbano y 5 están en expansión.

Tabla 4-1: Suelo rural, urbano y de expansión en Medellín.



Tipo de suelo	Extensión
Suelo rural	270 Km ²
Suelo urbano	105 Km ²
Suelo expansión	5 Km ²
Total	380 Km²

Fuente: Elaboración propia con datos de Concejo de Medellín (2016).

En cuanto a sus límites administrativos, los corregimientos limitan con municipios cercanos, así, por ejemplo, Altavista -comuna 70- “limita al norte con el corregimiento de San Cristóbal y el área urbana de Medellín, al occidente con el Corregimiento de San Antonio de Prado, al sur con el municipio de Itagüí” (Alcaldía de Medellín, 2014b, p. 28). Asimismo, este se compone por “ocho veredas, de norte a sur, a saber: Morro-Corazón, Aguas Frías, San Pablo, Altavista Central, Buga Patio Bonito, La Esperanza, El Jardín y San José del Manzanillo” (Alcaldía de Medellín, 2014b, p. 29); además es el más cercano en accesibilidad a Medellín y está compuesto por 27,41 Km^2 .

Por otra parte, el PDL de San Sebastián de Palmitas -comuna 50-, registra que:

El Corregimiento de San Sebastián de Palmitas está localizado en el extremo noroccidental de la ciudad de Medellín. Limita al norte con el Municipio de San Jerónimo, por el oriente con el Municipio de Bello y el Corregimiento de San Cristóbal, por el sur con el Corregimiento de San Antonio de Prado y el Municipio de Heliconia y por el occidente con el Municipio de Ebéjico. Tiene una extensión de 5779,37 Ha. y cuenta con 8 veredas, que son: Urquitá, La Sucia, Potrera – Miserenga, Palmitas Sector Central, La Aldea, Volcana – Guayabal, La Frisola, y La Suiza (Alcaldía de Medellín, 2014c, p. 33).

También San Cristóbal -comuna 60- tiene un amplio vínculo con otros municipios, ya que históricamente ha sido una zona de cruces. Es así como el corregimiento posee una extensión de 49,5 Km^2 ; siendo un corredor regional por su capacidad de movilidad al puerto de Urabá. En cuanto a sus límites, limita hacia “el norte con el municipio de Bello, por el sur con los Corregimientos Altavista y San Antonio de Prado, por el oriente con el perímetro urbano de Medellín y por el occidente con el Corregimiento San Sebastián de Palmitas” (Alcaldía de Medellín, 2014d, p. 27).

Adicionalmente, San Antonio de Prado -comuna 80- ubicado hacia el suroccidente de la ciudad, tiene aproximadamente 6.046,84 hectáreas y se demarca por sus límites:

(...) por el norte con los Corregimientos de San Sebastián de Palmitas y San Cristóbal, por el oriente con el Corregimiento Altavista, por el sur con los municipios de Itagüí y La Estrella y, por el occidente, con los municipios de Heliconia y Angelópolis (Alcaldía de Medellín, 2014e, p. 33).

Por último, se destaca el corregimiento de Santa Elena -comuna 90- por ser históricamente posibilidad de desplazamiento a vías nacionales. Este está compuesto por 11 veredas: Piedras Blancas-Matasano, Mazo, Barro Blanco, Piedra Gorda, Media Luna,

El Placer, Santa Elena Central, El Cerro, El Llano, El Plan y Las Palmas. Según el PDL de 2015:

Su cabecera se sitúa a 17 kilómetros de distancia del centro de la ciudad. El corregimiento limita al norte con los municipios de Copacabana y Guarne, por el oriente con los municipios de Rionegro y El Retiro, por el occidente con el perímetro urbano de Medellín con la zona nororiental, centro-oriental y sur-oriental y por el sur con el Municipio de Envigado. Tiene una extensión de 7.412,83 hectáreas (Alcaldía de Medellín, 2015a, p. 34).

Este corregimiento es el de mayor extensión territorial y cuenta con una frontera significativa hacia municipios como Guarne y Rionegro. Esto sitúa a Santa Elena en una zona estratégica para la comunicación con el Oriente, abriendo la posibilidad de consolidar una nueva ciudad unimodal que se convierta en un eje corredor regional para el departamento de Antioquia (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Como se verá en el siguiente apartado, es precisamente esta proyección estratégica la que orienta los instrumentos de planificación del territorio en este corregimiento, mediante los cuales se reafirman las funciones que las dinámicas metropolitanas y de ciudad le otorgan a este espacio socialmente construido.

Este apartado adquiere sentido en tanto que el crecimiento urbano y su expresión en el corregimiento de Santa Elena es significativo, en concordancia con el hecho de que desde 1990 se tenía claro que el crecimiento de Medellín solo tenía posibilidades en las laderas; además de las pocas posibilidades del valle estrecho hacia el norte y hacia el sur. Como lo plantea López Lebrún (1994):

"(...) el área comprendida dentro del perímetro urbano de Medellín es de 9.816,4 hectáreas. Se dispone actualmente al interior del perímetro de 1.095 hectáreas en terrenos libres ubicados en su mayoría en la periferia de la malla urbana, de las cuales, solo 756 ofrecen posibilidades de desarrollo. El promedio de área demandada para urbanizar por año es de 110 Hectáreas" (López Lebrún, 1994, p. 6).

Se puede observar que, pese al vertiginoso crecimiento de la ciudad, la malla urbana es casi la misma desde hace aproximadamente 30 años; llevando con ello a la utilización intensiva de suelos en las comunas urbanas; el documento citado sugiere que el crecimiento urbano y demográfico tiende hacia otros municipios vecinos, acompañado de procesos de desplazamiento del campo a la ciudad. Además de presentar altas

densidades en las mismas comunas que limitan con las zonas rurales metropolitanas, las cuales para la época son poco consideradas.

Si bien los fenómenos del crecimiento urbano y demográfico se han concentrado en municipios vecinos durante las últimas décadas, como resultado de un menor crecimiento de la malla urbana de Medellín, esto no quiere decir que el espacio rural del municipio haya permanecido ajeno a estas dinámicas. Todo lo contrario, desde el siglo XX, la relación relativamente equilibrada que existía entre lo urbano y lo rural fue transformándose tanto por la densificación, como por la construcción de suburbios, que cambiaron los estilos de vida urbana y rural (González, 2007).

Yendo aún más lejos, se puede afirmar, que desde el siglo anterior comenzaría a configurarse en la ciudad una ruralidad metropolitana que se caracteriza actualmente porque,

Vive cotidianamente los efectos de la expansión urbana, de la suburbanización formal e informal, de las parcelaciones de recreo, de los macroproyectos, de la gentrificación, del deterioro ambiental y de los recursos humanos en su territorio, los déficit cuantitativos y cualitativos de la vivienda, el deterioro de los atributos del entorno y los costos crecientes de permanencia, además de los problemas de la tenencia de la tierra (Gómez, 2019, p. 38).

El vertiginoso crecimiento demográfico que ha tenido lugar en las últimas décadas en el suelo rural de Medellín ha contribuido decisivamente a la configuración de este complejo escenario. Por esta razón, es pertinente mencionar algunas cifras que dan cuenta del fenómeno a nivel de ciudad y en los casos particulares de los corregimientos donde éste ha sido más pronunciado.

Así pues, en términos generales, los corregimientos presentan una alta densificación a raíz de nuevos fenómenos que desde el 2006 se diagnosticaban en el POT:

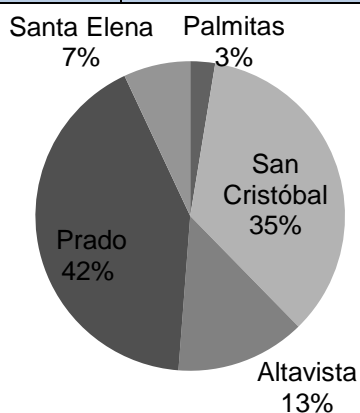
Como indicador de esta situación y con base en los datos del Censo Agropecuario 2000, el Plan ECO muestra como el 31% de la población rural tiene menos de cinco años de residencia en los corregimientos y solamente el 18% de esa población tiene más de 30 años de habitar en ellos (Concejo de Medellín, 2006, p. 1155).

Hacia 2017 seguiría observándose un crecimiento demográfico significativo en las veredas, pero adicionalmente el diagnóstico realizado sobre el Distrito Rural Campesino, arrojaría un dato importante en la caracterización de la población que las habita: “aunque la población en los Corregimientos esté cercana a los 250.000 individuos, solo el 11,5% es reconocido como “campesinado rural” dada su relación con las tareas y faenas del campo” (Universidad Nacional de Colombia & Alcaldía de Medellín, 2017, s. p.).

Por otro lado, de acuerdo con la encuesta de calidad de vida Medellín Cómo Vamos 2017, entre 2005 y 2017 la población asentada en los corregimientos (comunas 50, 60, 70, 80 y 90) creció más de un 100%, mientras en las comunas urbanas el incremento fue de 7,2% (2018). Información más reciente sobre esta dinámica la aporta el Medata (2019), según el cual, la población rural proyectada para ese año es de 302.073 habitantes, siendo San Antonio de Prado y San Cristóbal los corregimientos más densamente poblados, y San Sebastián de Palmitas y Santa Elena, los de menor población; como se puede apreciar en la tabla 4-2.

Tabla 4-2: Proyección de población de los corregimientos año 2019.

Corregimiento	Total población	Porcentaje
San Sebastián de Palmitas	7.819	2,59%
San Cristóbal	105.977	35,08%
Altavista	40.911	12,54%
San Antonio de Prado	126.285	41,81%
Santa Elena	21.081	6,89%
Total	302.073	100%



Fuente: Elaboración propia con datos de Medata (2019).

En el caso de San Antonio de Prado la población entre 2001 y 2011 se duplicó; algo similar sucedió en San Cristóbal, donde la población se duplicó con la construcción de las quince mil viviendas que conforman la Ciudadela de Occidente. Esta situación se vuelve problemática, teniendo en cuenta que las urbanizaciones se construyen sin los adecuados y suficientes servicios sociales, educativos, recreativos y comerciales, por lo cual los equipamientos existentes se tienen que compartir con las personas que recién llegan, lo que aumenta la precariedad en la prestación de los servicios básicos (Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, 2011).

En relación con el fenómeno de la suburbanización formal e informal, es importante decir que sus efectos sin duda no son menores, toda vez que influyen sobre la materialidad misma de los espacios rurales, en la medida en que conllevan a la configuración de nuevas centralidades al interior de los mismos a partir de desarrollos en infraestructura, propiciando la migración desde zonas urbanas hacia espacios históricamente habitados por población tradicional. Algunos de los resultados más notorios de este fenómeno incluyen la instalación de procesos de producción en materia de industria, comercio y servicios; con cambios significativos en el uso del suelo y con incidencia del mercado inmobiliario (Alzate, 2008). Esta misma autora sintetiza los efectos de la suburbanización de la siguiente manera:

Los habitantes tradicionales, generalmente campesinos, se ven sometidos a una transformación de su hábitat alterando sus modos de vida, como consecuencia, parte de estos emigran hacia otros lugares, otros continúan en las actividades tradicionales, y otros se ocupan en los nuevos usos, frecuentemente con bajas remuneraciones económicas; por lo general, estos nuevos usos no mejoran la calidad de vida de los habitantes tradicionales (Alzate, 2008, p. 11).

Pese a la instalación de procesos de producción en materia de industria, comercio y servicios (particularmente en relación con el turismo) en los corregimientos, es importante no perder de vista que en los corregimientos predomina una actividad basada en la agricultura, importante no solo en términos económicos, sino también como parte de un conjunto de tradiciones campesinas que persisten hasta la actualidad.

Frente a la incidencia del mercado inmobiliario, es importante considerar los conflictos derivados de la llamada plusvalía urbana en el suelo rural, es decir, de los procesos de desarrollo urbano que conllevan al aumento del valor del suelo. Un primer

efecto es el cambio de la unidad de medición de la tierra: el suelo deja de ser vendido en hectáreas para ser ofertado por metro cuadrado, con un consecuente aumento en su costo. Esta situación propicia el cambio en la propiedad de la tierra, pues ante los altos precios la comunidad campesina opta por vender sus predios, con lo cual las parcelas campesinas son cada vez menos y se impone un paisaje de parcelaciones y fincas de recreo (Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, 2011). El creciente número de parcelaciones ha contribuido a que el 77,2% de los predios catastrales localizados en los corregimientos estén destinados a habitación y solo el 17% sean de uso agropecuario (2.347) (Universidad Nacional de Colombia & Alcaldía de Medellín, 2017, s. p.).

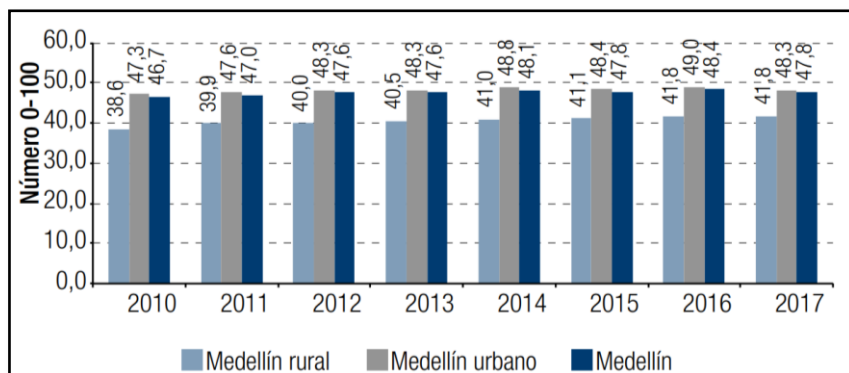
Esta misma fuente suministra algunos datos que nos permiten presentar un breve panorama de las actividades económicas tradicionales. En primer lugar, los predios destinados a uso agropecuario se distribuyen de la siguiente manera: San Cristóbal (41%), San Sebastián de Palmitas (23%), Santa Elena (13%), San Antonio de Prado (12%) y Altavista (11%). En relación con los cultivos, el mayor número de estos se encuentra en el Corregimiento de San Cristóbal (44%), seguido de San Sebastián de Palmitas (25%), Santa Elena (13%), Altavista (10%) y San Antonio (7%). El café ocupa la mayor área sembrada en cultivos agrícolas del municipio (43%), seguido por las hortalizas y verduras (32%), y los frutales 11%” (Universidad Nacional de Colombia & Alcaldía de Medellín, 2017, s. p.).

Volviendo a las problemáticas que tienen lugar en la ruralidad metropolitana de Medellín es importante decir, en cuanto al desarrollo de megaproyectos, que resulta determinante establecer, partiendo de un análisis riguroso, los espacios idóneos para su localización teniendo en cuenta que estos generan procesos expansivos. Lo anterior se aprecia en el caso del corregimiento de San Cristóbal, en donde la construcción de la Vía de Occidente cambió de inmediato el uso del suelo rural de una franja de 300 metros en cada costado de la vía a suelo con destinación urbana. Igualmente sucede con el Centro Penitenciario El Pedregal, construido en el mismo corregimiento, que ha impulsado procesos urbanísticos en sus periferias. Lo anterior, genera nuevos conflictos ambientales y sociales que afectan a las comunidades, los cuales no son resarcidos por las instituciones responsables de las construcciones (Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, 2011).

Los procesos y problemáticas mencionados han derivado inevitablemente en una menor calidad de vida para los pobladores rurales de la ciudad, situación que, de acuerdo con el plan de desarrollo municipal 2016-2019, tiende a agravarse ante “la falta de un control urbanístico y territorial” (Concejo de Medellín, 2016, p. 345), lo cual resulta paradójico si se tiene en cuenta la amplia gama de normas y planes que se han creado desde la década de 1980 con miras a lograrlo.

En efecto, la encuesta de calidad de vida Medellín Cómo Vamos 2017 evidencia la desigualdad que subsiste en la ciudad entre las condiciones socioeconómicas de las poblaciones urbanas y rurales. De esta manera, a pesar de que se mantiene una tendencia a la reducción de las brechas entre los corregimientos y las comunas urbanas, “entre 2016 y 2017, la menor diferencia entre ambos promedios fue producto de una reducción en las condiciones de vida en el entorno urbano y el estancamiento de estas en el entorno rural” (Medellín Cómo Vamos, 2018, p. 17). Lo anterior puede apreciarse en el gráfico 4-1.

Gráfico 4-1: Medellín urbano y rural: Índice Multidimensional de Condiciones de Vida, 2010-2017.



Fuente: Medellín Cómo Vamos, 2018, p. 17.

El corregimiento de Santa Elena, desde luego, no ha sido ajeno a las problemáticas mencionadas. En este sentido, se puede afirmar que en la actualidad Santa Elena presenta tensiones importantes en su dinámica local, tanto por el asentamiento de nuevos habitantes que buscan tener allí una segunda residencia, como por la presión urbanística que se genera por el crecimiento urbano y demográfico propio de las dinámicas de la ciudad compacta y de las dinámicas metropolitanas; donde predomina un urbanismo neoliberal caracterizado por el marketing urbano, la vigilancia y el control, y la discontinuidad del modelo de ciudad (Noreña, 2016).

Con respecto al crecimiento demográfico, la población de Santa Elena que estaba compuesta por 4.799 habitantes en 1993⁴ (Alcaldía de Medellín & DANE, 2010), se estimó que pasaría a contar con 21.081 en 2019 (Medata, 2019), lo que representaría un incremento de 439,28%. Como si esto fuera poco, las nuevas funciones que la metrópoli asigna al corregimiento, han llevado a una fragmentación de los predios y cambios en su uso, dando prioridad a los usos del suelo relacionados con lo recreativo y lo turístico, lo comercial y de servicios, y la protección (Alcaldía de Medellín, 2015a, p. 97).

La presión urbanística y el tránsito hacia nuevos usos del suelo ha propiciado el deterioro ambiental en Santa Elena, corregimiento en el que coexisten diferentes conflictos ambientales que amenazan la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos que este ofrece. Entre ellos, se destaca la contaminación de fuentes de agua, en particular de las quebradas que abastecen los acueductos veredales y el impacto de proyectos como el Parque Ecoturístico Arví⁵ y el túnel de Oriente, que han significado un daño ecológico para la zona que incluye la pérdida de biodiversidad, sobre todo a causa de la intensificación de la actividad turística.

Las problemáticas relacionadas con la vivienda también tienen un impacto significativo en el corregimiento. De acuerdo con su Plan de Desarrollo Local, en este territorio el déficit cuantitativo de vivienda asciende a 24%, en su mayoría referente a viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo; además, cerca del 50% de las viviendas de Santa Elena no están legalizadas (Alcaldía de Medellín, 2015a).

Lo anterior se explica, entre otros factores, por las restricciones que impone el POT al uso residencial del suelo en el corregimiento, priorizando tipos de usos relacionados con la protección ambiental. De igual manera, no dejan de ser problemáticas las restricciones que imponen los suelos de protección al desarrollo de la producción agrícola y pecuaria en el corregimiento, disminuyendo significativamente el potencial productivo

⁴ No se incluye el dato del censo poblacional anterior, correspondiente al año 1985, ya que Santa Elena apenas se constituye como corregimiento de Medellín en 1987. Hasta entonces, sus veredas recibían atención de municipios como Guarne, Rionegro y Envigado (Alcaldía de Medellín, 2015a, p. 37-38).

⁵ La zona de reserva denominada Parque Regional Arví se localiza entre los municipios de Envigado, Medellín, Bello y Copacabana. Tiene un área de 11.248 ha, de las cuales el 65% (7.311,89 ha) corresponden al municipio de Medellín, en su corregimiento de Santa Elena. En su interior se localiza una porción menor de territorio, correspondiente al Parque Ecoturístico Arví. Su conformación consta de seis núcleos localizados en las veredas de Piedras Blancas, Piedra Gorda, Barro Blanco y Mazo, de Santa Elena.

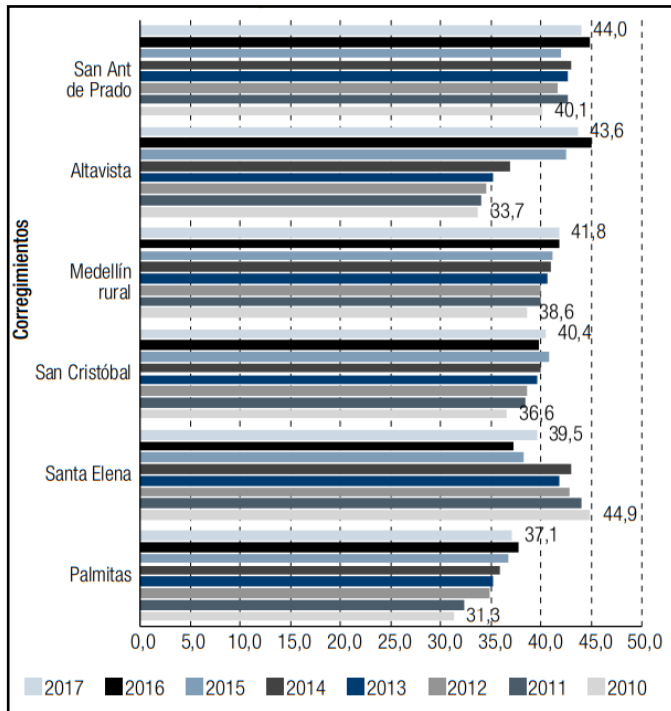
del territorio. Como bien señalaban las comunidades que habitan este sector de la ciudad a la hora de formular su PDL,

(...) esto conlleva al aumento de construcciones de vivienda ilegal, migraciones, disminución de prácticas agrícolas y pecuarias, aún de población campesina tradicional, asentada en la microrregión, que no tiene otro medio de asegurar su habitabilidad y las adecuaciones para el desarrollo de la actividad productiva (2015a, p. 81).

La disminución de las prácticas agrícolas y pecuarias, estrechamente ligada a los crecientes obstáculos que debe enfrentar la población campesina tradicional para el desarrollo de sus actividades, se evidencia en la zonificación veredal realizada por las autoridades locales con miras a la implementación del Distrito Rural Campesino. De acuerdo con esta, en nueve de las once veredas del corregimiento, la economía familiar y campesina se encuentra amenazada en menor o mayor medida, de acuerdo con la vereda de la que se trate, como se verá más adelante, con la pérdida del potencial de los sistemas productivos y un rápido tránsito a actividades económicas de tipo urbano.

En este contexto, el deterioro de las condiciones de vida de los habitantes tradicionales es una consecuencia lógica. En particular, el PDL destaca entre las problemáticas que los aquejan, la prevalencia del jornaleo, el desempleo y el empleo informal entre los trabajadores rurales, así como el empobrecimiento de los habitantes del corregimiento. Lo anterior se refleja en el hecho de que, pese a la tendencia a la mejora de las condiciones de vida en el espacio rural de Medellín, Santa Elena fue el único corregimiento donde estas disminuyeron entre 2010 y 2017, pasando de un Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV) de 44,9 a uno de 39,5; como se observa en el gráfico 4-2.

Gráfico 4-2: Índice Multidimensional de Condiciones de Vida de los corregimientos de Medellín, 2010-2017.



Fuente: Medellín Cómo Vamos, 2018, p. 17.

Esta situación propicia la acentuación de fenómenos sociales que afectan al municipio en su conjunto, en la medida en que frecuentemente conduce a los campesinos a vender sus tierras, para migrar a la ciudad a aumentar los cordones de marginados, puesto que pierden su capacidad de trabajar en los saberes adquiridos a lo largo de la vida (Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, 2011).

4.2 Instrumentos y estrategias de gestión de la ruralidad metropolitana en Medellín

Para la gestión y planificación de cerca del 70% del territorio de Medellín que se clasifica como rural y que, en el marco de este trabajo, se analiza bajo la categoría de ruralidad metropolitana, existen diferentes tipos de instrumentos normativos, mediante los cuales las autoridades municipal y metropolitana trazan objetivos y cursos de acción estratégicos con miras a lograr un balance entre las necesidades de expansión urbana de la ciudad y el bienestar medioambiental y social de los territorios rurales que hacen parte de ella. Como se mencionaba anteriormente, esto permitiría establecer unas condiciones

para el uso del espacio que sean coherentes con las características ambientales, económicas y culturales de la ruralidad metropolitana, obteniendo un máximo aprovechamiento económico del territorio y sus recursos, con mínimos impactos sobre su sostenibilidad (Mastrocola, 2015).

En aras de identificar algunos de los instrumentos vigentes de planeación del territorio a nivel local y analizar sus características y alcances, resulta provechoso hacer un rastreo normativo en tres escenarios diferenciados pero complementarios: los planes de desarrollo municipal y corregimentales, las políticas públicas municipales para el desarrollo rural y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Planes de desarrollo

En coherencia con el espíritu de la Constitución Política de 1991 en lo referente a la planificación participativa de la gestión pública y la autonomía de las entidades territoriales, la Ley 152 de 1994 regula el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento a los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial. De acuerdo a esta norma, dichos Planes contienen el diagnóstico, metas estratégicas y plan de inversiones que orientan la gestión del territorio por parte de los gobiernos de turno. Para ello, se toma en cuenta el plan de gobierno del alcalde electo, las aspiraciones de la ciudadanía, y las funciones y fines esenciales que la Constitución y las leyes otorgan a las entidades y autoridades territoriales. En ese sentido, estos Planes son la hoja de ruta que permite a los municipios definir prioridades para el gasto público y avanzar hacia una visión del desarrollo construida colectivamente entre diferentes actores.

En ese marco, la sexta dimensión estratégica del Plan de Desarrollo de Medellín para el periodo 2016-2019, titulada *Para recuperar el centro y trabajar por nuestros territorios*, traza como objetivo la intervención “integral y estratégica del territorio urbano y rural según el modelo de ciudad dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, aprovechando oportunidades en términos de patrimonio, ecología urbana, espacio público, vivienda y hábitat (...)” (Concejo de Medellín, 2016, p. 355). Esto, bajo el entendido de que la completa implementación del POT solo es posible mediante el desarrollo y actualización de normas y estudios técnicos, cuya gestión se asume como compromiso en el Plan de Desarrollo.

Este espaldarazo al POT se desarrolla en la línea 6.1. *Medellín planifica y gestiona su territorio*, y para el caso que acá nos ocupa, implica la revisión de las densidades rurales y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en los corregimientos, así como la formulación y adopción del Macroproyecto Santa Elena en el Área de Intervención Estratégica –AIE– Transversalidades, el Macroproyecto del Borde Urbano Rural Nororiental en el Área de Intervención Estratégica –AIE– MEDBORDE, el Distrito Rural Campesino (DRC) y las Unidades de Planificación Rural (UPR). Adicionalmente, se establece un proceso de actualización catastral que permita verificar la ocupación real de los territorios y desarrollar acciones de sensibilización, gestión y prevención para su adecuado uso conforme al POT.

Asimismo, esta línea traza como meta la gestión y formalización de tres alianzas con “instituciones como el Gobierno Nacional, la Gobernación de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Corantioquia, Cornare, y los municipios del país, principalmente del Valle de Aburrá y de Antioquia”, que permitan la implementación de una “agenda conjunta en temas estructurales que conllevan a inversiones integrales para el alcance de un desarrollo estratégico del municipio, la región y la nación”. Lo anterior, recogiendo los acumulados de experiencias como la Comisión Tripartita y el PLANEA, que pretenden posicionar a la ciudad como impulsora del desarrollo económico y social en contextos que van desde lo metropolitano hasta lo global.

Ahora bien, el énfasis específico en la ruralidad se concreta en la línea 6.6. *Medellín reconoce la importancia de su territorio rural*, cuyo objetivo es “reconocer el valor ambiental y paisajístico del territorio rural, armonizando las actividades productivas en concordancia con los principios de sostenibilidad y sustentabilidad, en armonía con las particularidades del territorio y la población rural” (Concejo de Medellín, 2016, p. 405).

La formulación de programas y proyectos en esta línea parte del reconocimiento de una realidad problemática en relación a la deuda de la ciudad con la promoción del desarrollo y la presencia institucional en los corregimientos (entendida en un sentido amplio), que se traduce en una menor calidad de vida para los pobladores rurales de la ciudad, tal como se mencionó en el apartado anterior. No obstante, se reconocen como oportunidades la gran cantidad de servicios ecosistémicos que estos ofrecen, como producción de agua, disolución de contaminantes y retención de CO², y la buena organización comunitaria en el territorio rural (2016, p. 350).

Frente a esta realidad, el Plan plantea la necesidad de consolidar en los corregimientos “centralidades para la oferta de bienes y servicios con calidad y pertinencia” (2016, p. 405), que sean coherentes con las necesidades básicas, las singularidades en materia de uso y aprovechamiento del suelo, y las características culturales de cada uno de ellos.

Para ello, se propone el programa *Desarrollo integral de los territorios rurales*, que apunta a la mejora de la calidad de vida en los corregimientos y la disminución de su desigualdad con las comunas urbanas en un 15,2%, a través de la implementación de un plan de apropiación y construcción de equipamientos estratégicos comunitarios en cada corregimiento, la ampliación y optimización de seis acueductos veredales, la conexión de 2.000 viviendas rurales al sistema de acueducto y alcantarillado, la intervención en 20 kilómetros de vías para mejorar la movilidad ciudadana y de productos agroindustriales y el aprovechamiento de 3.741 toneladas de residuos mediante procesos de reciclaje que involucran actores comunitarios.

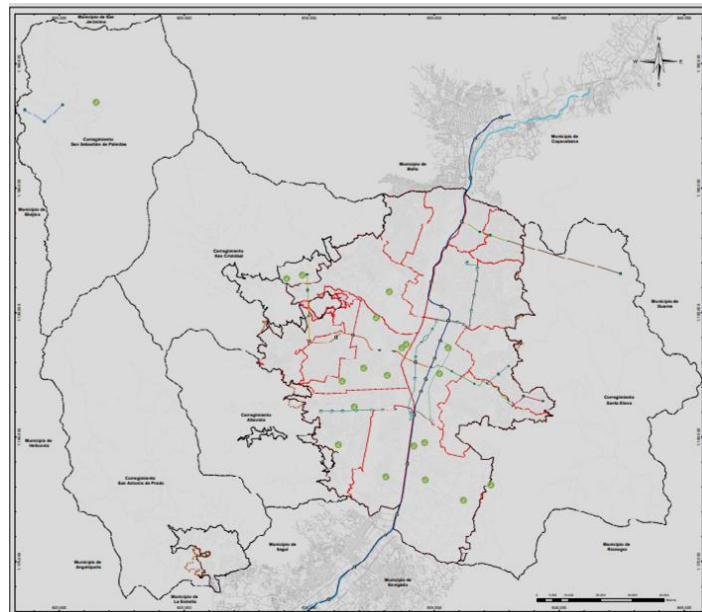
En relación con esto último, en el caso de Santa Elena el Plan enfatiza en el área de influencia del Parque Arví, donde se fomentará mediante capacitaciones el adecuado manejo de los residuos sólidos generados en las actividades turísticas y se realizará el acompañamiento continuo a las viviendas ubicadas al interior del parque acerca del aprovechamiento de residuos mediante generación de abonos y reciclaje (Concejo de Medellín, 2016, p. 408).

Asimismo, mediante el programa *Desarrollo Empresarial Rural*, se busca promover diferentes formas asociativas que favorezcan el crecimiento económico y la seguridad alimentaria de los corregimientos. Para esto se propone mejorar las capacidades productivas y empresariales de 500 unidades productivas agropecuarias y agroindustriales; revisar, actualizar e implementar la Política Pública de Desarrollo Rural, lo cual se debe traducir en la oferta de asistencia técnica a 4.300 productores rurales y la implementación del Programa Agropecuario Municipal (PAM); fortalecer los mercados campesinos, que deben realizarse periódicamente en 25 escenarios de ciudad con la participación de 750 productores agropecuarios y emprendedores rurales (los sitios donde se realizan estos mercados se observan en la figura 4-4 señalados en verde, con fecha de corte a julio de 2018); fomentar la creación de empresas rurales mediante el apoyo a 100 emprendimientos; construir nuevas centralidades para el comercio local y el

fortalecimiento a los sistemas agroalimentarios de cada corregimiento; y formular cinco planes de promoción del turismo rural comunitario.

Ahora bien, además del Plan de Desarrollo Municipal, desde 1990 las comunidades de Medellín innovaron con la formulación de Planes de Desarrollo Locales en los corregimientos y comunas urbanas, una iniciativa que las administraciones municipales institucionalizaron hacia la primera década del siglo XXI. Actualmente estos planes tienen una vigencia de 12 años, lo que permite mayores alcances y trazabilidad en relación al Plan de Desarrollo, y favorece su articulación con documentos de más largo aliento como el Plan de Ordenamiento Territorial y el modelo de ocupación o modelo de ciudad que este proyecta.

Figura 4-4: Ubicación de mercados campesinos en Medellín.



Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, 2018.

Así pues, se trata de “instrumentos que recogen las iniciativas comunitarias, que con orientación y criterios técnicos se incorporan en documentos que se consolidan como carta de navegación en cada comuna y corregimiento en lo referido al desarrollo de los territorios” (2014, p. 11). Además, es importante mencionar que las inversiones priorizadas por las comunidades en estos Planes son financiadas a través del Plan de Desarrollo y el Presupuesto Participativo (Decreto 819 de 2009).

El PDL del corregimiento de Santa Elena -Comuna 90- para la vigencia 2015-2027, que fue construido de manera participativa con las comunidades y demás actores del territorio, pretende:

Orientar la construcción de un proyecto comunal basado en los planteamientos del derecho a la ciudad, valorando la ruralidad y tradición campesina, conservando el medio ambiente, aprovechando el potencial cultural y turístico, teniendo en cuenta la comunidad en las decisiones políticas, económicas y sociales del corregimiento, posibilitando el desarrollo económico en equilibrio con la naturaleza y la ocupación laboral, para atender las necesidades de sus habitantes de manera integral (p. 48).

En este documento se establecen ocho líneas estratégicas de las cuales, para los fines de este trabajo, interesa resaltar las referidas a las dimensiones físico espacial, ambiental y económica del territorio. En la *Línea Estratégica II: Línea Físico Espacial*, se describen las problemáticas en materia de vivienda mencionadas en el apartado anterior: déficit cuantitativo e ilegalidad. Para responder a esta situación, el PDL propone desarrollar el programa *Viviendas dignas, seguras y legalizadas para los habitantes del corregimiento de Santa Elena*, que contempla la implementación del Plan Estratégico Habitacional Rural; la identificación de viviendas no legalizadas con el propósito de brindar posibles soluciones para cada caso; la regularización, legalización y titulación de predios y viviendas; y la reubicación de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo (2015, p. 102).

No obstante, este Plan también reconoce que la incidencia en el corregimiento de las Áreas de Intervención Estratégica y la figura de Macroproyecto como medio para desarrollar esas Áreas, creadas por el actual POT, permitirán el acceso a nuevas estructuras físico espaciales y ambientales que mejorarán las “condiciones de habitabilidad de las comunidades asentadas en componentes como la vivienda, servicios públicos, espacio público, equipamientos, sistema de centralidades, malla vial y medio ambiente” (2015, p. 97). Esto en relación a la incidencia en el corregimiento del AIE MED Transversalidad Santa Elena y el AIE MED Borde Urbano Rural.

Por su parte, la *Línea Estratégica IV: Línea Ambiental*, parte del reconocimiento de las problemáticas ambientales que coexisten en el corregimiento, amenazando la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos que este ofrece, algunas de las cuales fueron mencionadas en el apartado anterior. En respuesta, el PDL enfatiza en la

necesidad de mitigar este deterioro con proyectos de restauración de los recursos, que permitan la recuperación de la Estructura Ecológica Principal (EEP) del territorio. Esto, en concordancia con el artículo 7 del POT, que establece el urbanismo ecológico como estrategia para implementar medidas de gestión del riesgo, consolidación de áreas protegidas y mitigación, que mejoren el hábitat urbano y rural. En ese sentido, el Plan prioriza cinco programas, referentes a la descontaminación ambiental y manejo de residuos sólidos, la conservación del agua y las microcuencas, el manejo de aguas residuales, los servicios ecosistémicos y mitigación ambiental, y la gestión integral del sistema hidrográfico. Dentro de estos, se proponen acciones de educación ambiental, adquisición de predios de reserva y otras estrategias de compensación, fortalecimiento de organizaciones comunitarias, propagación de material vegetal nativo y protección de nacimientos de agua, entre muchas otras.

Finalmente, la *Línea Estratégica VI: Línea Económica*, caracteriza de forma muy sucinta y acertada, las barreras que dificultan el desarrollo económico del corregimiento, siendo la principal, la señala en el apartado anterior: el hecho de que las nuevas funciones que la metrópoli asigna al corregimiento, han llevado a una fragmentación de los predios y cambios en su uso, con consecuencias importantes a nivel social. Para hacer frente a esta situación, este instrumento normativo destaca la importancia de implementar de manera efectiva la Política Pública para el Desarrollo Rural Sostenible, destacando la importancia de incluir en ella un componente de producción agropecuaria que impulse la creación y fortalecimiento de empresas agropecuarias y floricultoras basadas en la producción ecológica, impulsadas por la comunidad local, brindando apoyo financiero, acompañamiento técnico y comercial a los pequeños y medianos productores. Asimismo, un componente de impulso a la actividad económica rural, que permita el fortalecimiento de empresas de comercio y servicios que beneficien a la comunidad local; promueva el turismo responsable de naturaleza y cultura, el agroturismo y otras actividades para el uso sostenible del paisaje; y consolide una agenda turística en el territorio (2015, p. 142).

No obstante, como sostienen el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín y las Universidades de Medellín y EAFIT (2017), el sistema de planeación para el desarrollo local de Medellín, aunque innovador y con enormes potenciales, se queda corto a la hora de establecer un sistema de monitoreo y seguimiento a las inversiones e

indicadores de impacto de los PDL, lo que disminuye su efectividad como instrumentos participativos de planeación. Situación que se exagera ante “los múltiples señalamientos de corrupción (tanto al interior de la administración municipal como en la comunidad) en la gestión de los recursos del presupuesto participativo” (2017, p. 5).

Políticas públicas

Las políticas públicas, entendidas de manera general como el Estado en acción, en movimiento, frente a los problemas de la sociedad (Vargas, 1999), son instrumentos de planeación mediante los cuales las autoridades públicas, de la mano de la ciudadanía y las redes de incidencia, determinan los problemas que la sociedad considera de prioritaria resolución, y establecen un curso de acción concreto y alcanzable para gestionarlos.

Así, la Política Pública de Desarrollo Rural para el Municipio de Medellín, creada mediante el Decreto 819 de 2009, tiene por objeto:

Garantizar el desarrollo integral de los territorios rurales de Medellín como componente estratégico del desarrollo sostenible y sustentable de la ciudad en su conjunto (...) mediante una adecuada articulación entre las acciones de la población, el sector social, el sector productivo y las entidades del Estado (Art. 6).

Para ello se proponen cuatro dimensiones estratégicas a trabajar en una vigencia inicial de diez años. Primero, una sociocultural tendiente a mejorar los indicadores de desarrollo humano en los corregimientos y consolidar una cultura ciudadana que valore y proteja las manifestaciones culturales propias de los territorios rurales, incluyendo procesos pedagógicos y un enfoque diferencial. Segundo, una ambiental, en aras de garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales y contribuir a la productividad ambiental y agropecuaria de las zonas urbanas y rurales, el crecimiento ordenado de los suelos urbanos y la conservación de los suelos protectores. Tercero, una territorial, que vela por el uso adecuado del suelo en el marco de las disposiciones del POT. Y cuarto, una dimensión político-institucional que permita el fortalecimiento del Estado Social de Derecho en los territorios rurales y la generación de articulaciones entre la Administración Municipal y las poblaciones rurales y sus organizaciones para responder de manera efectiva al contexto, las necesidades y vocaciones de los territorios rurales de Medellín (Art. 7).

En concordancia con este último punto, el Decreto establece que los planes, programas y proyectos que desarrollen la política serán acordados por la Administración Municipal y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR), instancia superior de concertación entre autoridades locales, comunidades rurales y demás entidades públicas, en materia de desarrollo rural y medio ambiente, creada formalmente en Medellín mediante el Acuerdo 31 de 2004, cuyo funcionamiento se vio dinamizado a partir de esta disposición.

Además de lo anterior, esta política marca un precedente en materia de desarrollo rural en Medellín al sentar los cimientos normativos para la creación y desarrollo de otros instrumentos que actualmente son clave para la gestión de la ruralidad metropolitana en Medellín. Entre estos vale la pena destacar el Distrito Rural (Art. 10), cuyo propósito es mejorar los índices de desarrollo humano y calidad de vida en los corregimientos, garantizando que esta población fortalezca su aporte a la producción rural y a la conservación ambiental; la Gerencia Corregimental (Art. 12), instancia de gestión integral creada por el Plan de Desarrollo 2008-2011, que fortalece la capacidad técnica y administrativa del ente territorial para responder a las necesidades de los corregimientos; y los Planes de Desarrollo Local Corregimental (Art. 14), a los que se hizo referencia anteriormente.

Ahora bien, esta política es producto de la incidencia de las comunidades rurales de Medellín para ser reconocidas como agentes del desarrollo de la ciudad, a la vez que reclamar la inversión pública y la presencia del Estado local en sus territorios; un proceso que empezó a consolidarse en normas y disposiciones legales hacia finales de la década de 1990 y principios de los 2000. Asimismo, responde a la necesidad de las élites, ampliamente reseñada en este trabajo, de promover el desarrollo de los territorios rurales en función de las necesidades de la centralidad urbana dominante que busca insertarse en los mercados globales.

En ese orden de ideas, la política recoge los acumulados de instrumentos normativos de orden municipal anteriores, que actualmente continúan teniendo plena vigencia y se articulan con las disposiciones del POT, el Plan de Desarrollo Municipal y el PDL del corregimiento de Santa Elena. Dentro de ellos, se destacan el Acuerdo 39 de 1988, por el cual se institucionalizan los mercados campesinos; el Acuerdo 38 de 2005,

por el cual se establece la política pública de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en Medellín, siendo el desarrollo rural sostenible una de sus estrategias básicas; el Acuerdo 37 de 2006, por el cual se adopta una política subsectorial integral para el desarrollo agropecuario y agroindustrial de los corregimientos de Medellín; y el Acuerdo 16 de 2007, por medio del cual se establecen los lineamientos para la construcción de la política de desarrollo rural y se crea el distrito rural en los corregimientos de Medellín.

Plan de Ordenamiento Territorial

Como se reseñaba en el capítulo anterior, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) fueron creados mediante la ley 388 de 1997, que establece los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. En tal sentido, en términos generales, los POT trazan “objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Art. 9).

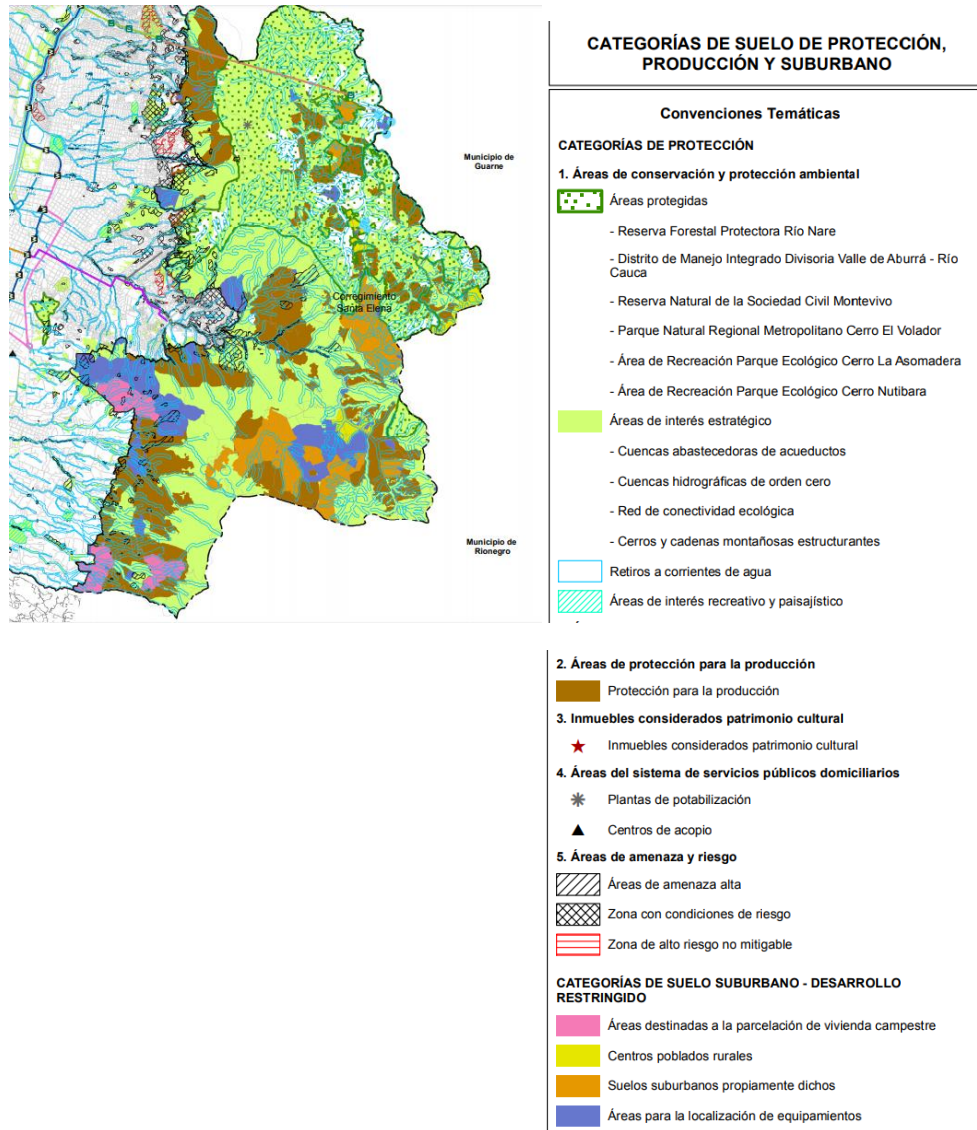
Así, no es gratuito que todos los instrumentos reseñados anteriormente remitan de una u otra manera a lo que establece el POT de Medellín, reglamentado mediante el Acuerdo 048 de 2014, pues este es el principal instrumento para la gestión de los territorios rurales de la ciudad. Dentro de sus principios rectores se encuentra la Ruralidad Sostenible, orientado a reconocer la importancia de los corregimientos como “proveedores de servicios ecosistémicos y soporte para un futuro ambientalmente sano, promoviendo la permanencia de la cultura, el paisaje campesino y la productividad agraria como parte de la seguridad alimentaria” (Art. 5).

En coherencia con esta idea, el modelo de organización espacial que promueve el POT, es decir, el proyecto de ciudad al cual responde, incluye:

Un área rural integrada al entorno regional, que acoge funciones de protección ecológica, producción de bienes y servicios ambientales; que mantiene paisajes rurales tradicionales y de forma regulada y localizada, orienta y maneja los procesos de ocupación en convivencia con las actividades rurales principales (Art. 9).

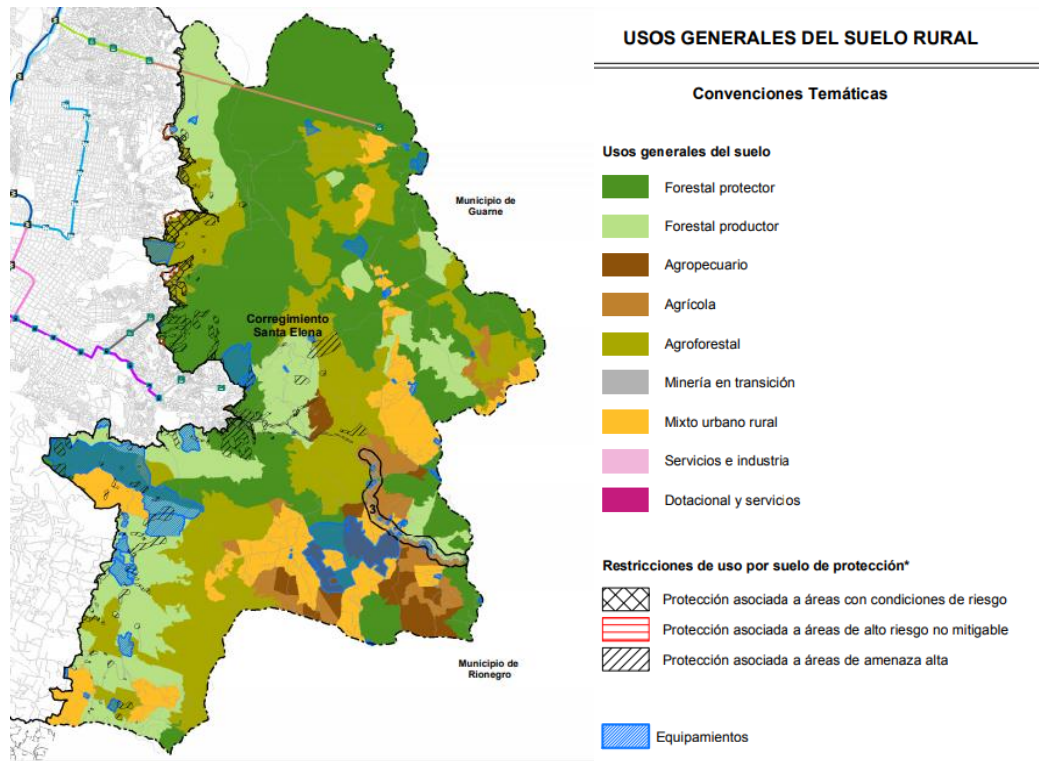
Estas funciones se determinan a partir de los usos del suelo asignados a los territorios rurales. En el caso de Santa Elena, estos corresponden en su mayoría a la categoría de protección en sus diferentes modalidades, lo cual es coherente con la tendencia de Medellín, donde el 47% del suelo rural tiene un uso forestal protector, en contraposición a un 8% agropecuario y un 5% agrícola (Departamento Administrativo de Planeación, 2019a). Asimismo, el corregimiento tiene zonas de suelo suburbano en las que se mezclan las formas de vida del campo y la ciudad, y que pueden ser objeto de desarrollo bajo ciertas restricciones de uso, de intensidad y de densidad. Bajo esta clasificación se encuentra la vereda Las Palmas, destinada a la parcelación de vivienda campestre; los centros poblados rurales del sector Central, Barro Blanco, Mazo, y Mazo - Los Vásquez; y los suelos suburbanos propiamente dichos, como los sectores de El Plan, El Llano, El Cerro, El Placer, Piedras Blancas y Chorroclarín, donde solo se permiten las agrupaciones de vivienda rural siempre y cuando cumplan con la unidad mínima de actuación, densidades habitacionales, áreas mínimas de lote y provisión de servicios públicos domiciliarios.

Figura 4-5: Suelo de protección, producción y suburbano en el corregimiento de Santa Elena.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2014a.

Figura 4-6: Usos del suelo rural en el corregimiento de Santa Elena.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2014b.

Una alternativa para contribuir a superar la problemática relacionada con las restricciones que los suelos de protección imponen a la producción agrícola, mencionada en el apartado anterior, se encuentra en el Pago por Servicios Ambientales, uno de los instrumentos de financiación del POT, que busca asegurar el mantenimiento o conservación de las funciones ecológicas esenciales de los corregimientos mediante un mecanismo de compensación económica en dichos suelos. De esta manera, los propietarios de predios que están ubicados en la EEP con tratamiento de conservación ambiental, que además hacen parte de cuencas abastecedoras de agua, y en los cuales el POT impone restricciones de utilización económica, pueden obtener una retribución económica anual, calculada con base en el costo de oportunidad que se genera al no poder desarrollar actividades productivas en el predio, según establece el Decreto 953 de 2013 del nivel nacional.

Según el Concejo de Medellín, en su balance al POT en mayo de 2019, actualmente en la ciudad se han firmado 35 acuerdos con propietarios para implementar este mecanismo en 46 predios, con una inversión anual de \$352.209.742, siendo Santa

Elena y San Cristóbal los corregimientos más beneficiados, como se observa en la tabla 4-3 y la figura 4-7. Para la segunda fase de implementación de este mecanismo, cuya convocatoria cerró en abril de 2019, se recibieron solicitudes para 28 predios más, de las cuales 24 son viables y están siendo formalizadas (Departamento Administrativo de Planeación, 2019b).

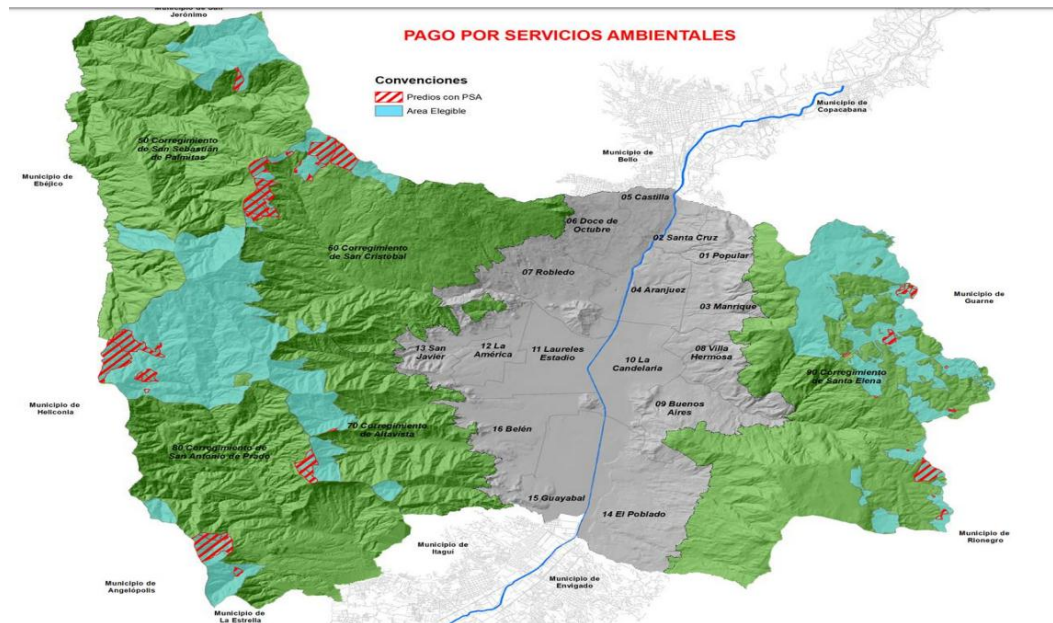
Esto es importante porque en el caso de Medellín estos acuerdos no solo reconocen esta contraprestación por servicios ambientales asociados al recurso hídrico, sino también por almacenamiento de carbono, biodiversidad y belleza escénica. Además, esta herramienta permite dar viabilidad a la implementación del Distrito Rural Campesino, en la medida en que también contempla el otorgamiento de estos incentivos “a las áreas que acojan actividades productivas rurales que implementen técnicas de producción sostenible, amigables y compatibles con el medio ambiente” (POT, Art. 259).

Tabla 4-3: Acuerdos firmados fase I. Pago por Servicios Ambientales.

Corregimiento	Acuerdos firmados	Total predios
Altavista	1	1
Santa Elena	12	16
San Sebastián de Palmitas	1	1
San Antonio de Prado	9	13
San Cristóbal	12	15
Total	35	46

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2019b.

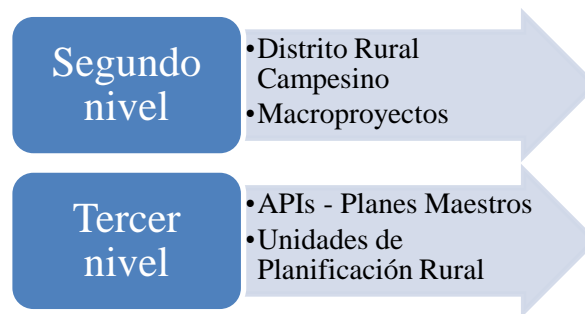
Figura 4-7: Pago por Servicios Ambientales.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2019b.

Además de estas reglamentaciones en los usos del suelo, el POT establece una serie de instrumentos de escala intermedia de segundo y tercer nivel, que buscan materializar el modelo de ocupación y de ciudad:

Gráfico 4-3: Instrumentos de Planificación Complementaria POT. Suelo rural.



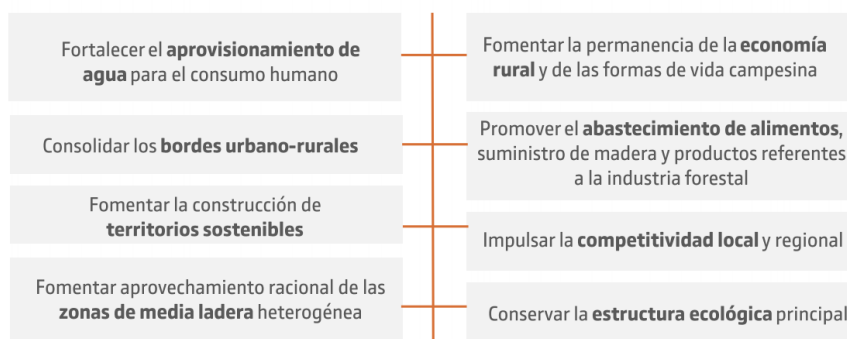
Fuente: Elaboración propia según el POT.

En cuanto a los instrumentos de segundo nivel, el POT contiene una figura clave para el desarrollo económico y social de los corregimientos, que ya se reseñaba en el apartado anterior sobre política pública. Se trata del Distrito Rural Campesino, una figura que el movimiento social agrario de la ciudad logró incluir en el artículo 483, como un

instrumento de planificación del territorio para fortalecer las economías campesinas y la producción agroalimentaria de la ciudad. Mediante esta herramienta se encaminan acciones físico-espaciales, económicas, culturales y sociales, que permitirían articular y orientar programas y proyectos que privilegien la productividad agropecuaria y la cultura campesina en los cinco corregimientos. Para ello, esta herramienta propone una serie de apuestas territoriales, que se resumen en el gráfico 4-4.

Gráfico 4-4: Apuestas territoriales Distrito Rural Campesino.

Apuestas territoriales



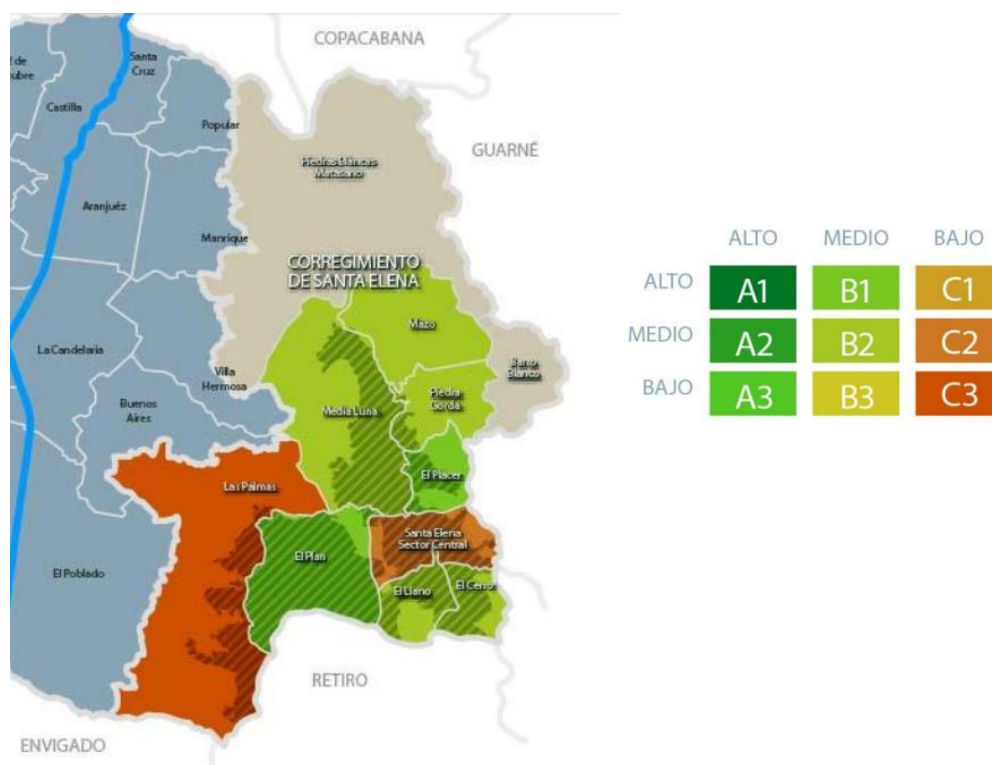
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2019c.

Sin embargo, y a pesar de su importancia como instrumento de planificación del POT, proyectado a mediano plazo con un horizonte a 2023, a la fecha el Distrito Rural Campesino no ha avanzado más allá de su fase de diagnóstico, estando pendiente su socialización y concertación, aprobación, gestión, seguimiento y evaluación (Departamento Administrativo de Planeación, 2019c). A pesar de ello, es importante destacar la zonificación de las veredas en la que ha avanzado el Municipio, que permite focalizar el tipo de intervención diferencial que requieren las veredas donde se implementará este instrumento y que debe servir de guía para la implementación de los demás instrumentos.

En el caso del corregimiento de Santa Elena, esta zonificación arroja que el DRC no puede coexistir con el uso protector del suelo en las veredas Piedras Blancas-Matasano y Barro Blanco. En las demás veredas se evaluó el potencial productivo y las condiciones de vida de sus pobladores, encontrando que las veredas El Plan y El Placer se clasifican como B1, donde la “economía familiar y campesina se encuentra bajo presión a causa de una alta urbanización, pérdida de zonas agropecuarias y falta de

estructura en los sistemas productivos”. Esta situación se agrava en las veredas Media Luna, Piedra Gorda, Mazo, El Llano y El Cerro, clasificadas en un nivel B2, donde hay “producción campesina y familiar con pérdida acelerada del potencial de sistemas productivos agropecuarios y rápido tránsito a otras actividades económicas”. Siendo más extrema y preocupante la situación de la vereda Las Palmas y la Zona Central del corregimiento, catalogadas en un nivel C2, donde se da una “desaparición acelerada de la economía campesina y familiar a cambio de actividades de tipo urbano”. Así, se trata en general de veredas con un potencial productivo medio, con tendencia a la pérdida de las dinámicas propias de la vida campesina, un fenómeno propio de la ruralidad metropolitana, como ya se ha explicado anteriormente.

Figura 4-8: Zonificación Veredal Distrito Rural Campesino, Corregimiento Santa Elena.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2019c.

El otro instrumento de segundo nivel se crea a través de la figura de las Áreas de Intervención Estratégica, que se materializan a través de Macroproyectos. Estas se establecen en los lugares del municipio donde se presentan las mayores oportunidades para la generación de transformaciones territoriales que permitan concretar el modelo de ocupación, por lo cual requieren una “escala intermedia de la planeación que articula la escala general del Plan de Ordenamiento y la escala de detalle de los proyectos públicos

y privados en un proceso multiescalar de direccionamiento e intervención del territorio” (Art. 61). EL POT delimita tres de estas áreas, de las cuales dos se ubican en Santa Elena.

En primer lugar, el AIE MEDBorde Urbano Rural:

Corresponde a las áreas del Borde Urbano y Borde Rural a planificar integralmente con el fin de mejorar los sistemas públicos, cualificar los barrios, propiciar el reordenamiento y mejoramiento de las Unidades de Planificación Rural, recuperar las zonas en condición de riesgo, propiciar reasentamientos de la población prevalentemente in situ, preservar los suelos de protección y potenciar los suelos para la producción rural. Con esto, se busca orientar el crecimiento urbano hacia zonas adecuadas, bajar la presión en zonas de protección ambiental y/o riesgo, potenciar la productividad del suelo rural y favorecer el mejoramiento integral de barrios (Concejo de Medellín, 2014).

De estas zonas, subdivididas en cinco polígonos, corresponden a Santa Elena el MEDBorde Nororiental, cuya planificación se orienta a la adecuada gestión del riesgo y la articulación de la ciudad con el parque Arví y la Reserva Forestal Protectora del Río Nare; y el MEDBorde Suroriental, en el corredor vial de Las Palmas, donde deberá configurarse un sistema de espacios públicos asociados a los elementos hidrográficos, a la EEP y a actividades recreativas y deportivas.

Para la implementación de estas AIE es importante la figura de los Ecoparques, creados en función de una dinámica metropolitana, donde el borde rural se proyecta para “proteger las áreas de valor paisajístico y ambiental, contener la expansión urbana y desestimular la suburbanización” (Concejo de Medellín, 2014). Se trata de un componente importante de la construcción de espacio público para Medellín, en el cual están presentes los elementos naturales que estructuran la ciudad, con funcionalidades educativas y de esparcimiento, donde se destacan las potencialidades de los cerros, quebradas y zonas de mitigación del riesgo. Esto es respaldado por el Acuerdo 039 de 2008, como política ambiental de laderas y bordes.

En segundo lugar, el corregimiento cuenta con el AIE MED Transversalidades, situadas entre el borde del río Medellín o Aburrá y las cadenas montañosas al centro-oriental y centro-occidental de la ciudad:

Corresponden a las franjas conformadas por el curso y los márgenes de las quebradas que llevan sus nombres y sus áreas adyacentes. Se consolidarán como las franjas para la

conectividad ambiental y funcional entre el área rural, el borde Urbano y borde Rural, la media ladera y el Corredor del Río Medellín que deberá propiciar el reordenamiento y mejoramiento de las unidades de planificación rural, favorecer el mejoramiento integral de barrios, potenciar la productividad rural, potenciar la educación, la innovación y el desarrollo, además de la inserción de un nuevo sistema de conexión vial de escala urbana y regional, con el fin de disminuir el desequilibrio ambiental, propiciar la integración ecológica y regional (Concejo de Medellín, 2014).

En el caso de Santa Elena, esta Área de Intervención Estratégica corresponde a la transversalidad que estructura la Quebrada Santa Elena entre el río y el límite urbano al oriente. Son funciones de esta AIE disminuir la presión urbanizadora, articular a Medellín con el desarrollo hacia la región cercana del Oriente e integrar el suelo rural al espacio metropolitano, a través de funciones de protección ecológica, abastecimiento alimentario, regulación hidrológica y procesos regulados de urbanización.

En ese sentido, el 100% del suelo rural⁶ de este Macroproyecto corresponde a suelo de protección. De este, el 64% ya hace parte de áreas declaradas de conservación ambiental y en el territorio restante se proyectan dos tipos de funciones: 1) la configuración de una centralidad de carácter dotacional en la vereda Media Luna a lo largo de la vía Santa Elena, que permita una articulación con el suelo urbano; y 2) áreas de protección para la producción donde se dé un tránsito a usos del suelo “productores-protectores que permitan una sostenibilidad ambiental y económica” (Departamento Administrativo de Planeación, 2019c, p. 7).

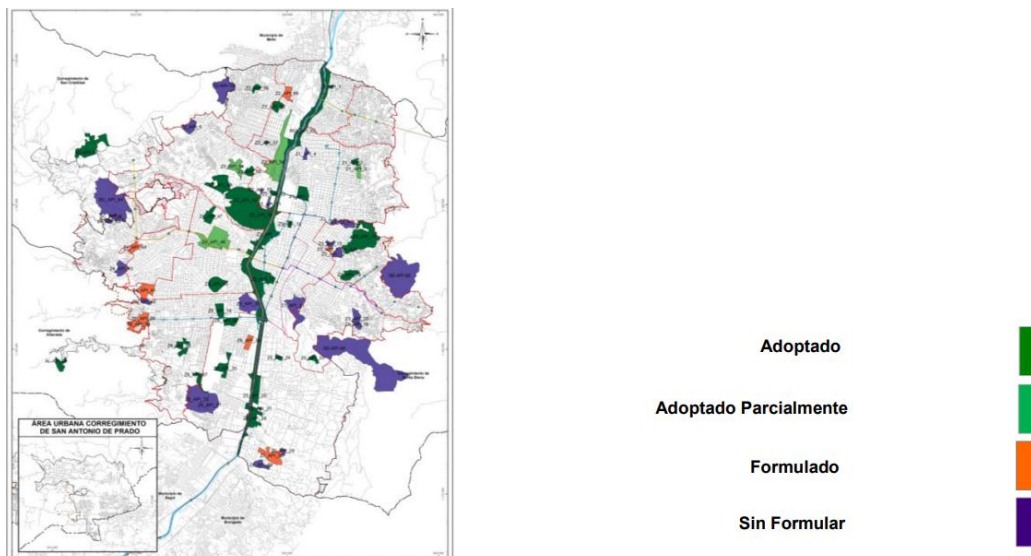
Y es justamente esta complementariedad entre los suelos de producción y de protección, la que busca alcanzar el POT con los instrumentos de planificación de segundo nivel, que a su vez, en teoría, impulsan la competitividad local y regional del corregimiento.

Ahora, con relación a los instrumentos de tercer nivel, en el marco de los tratamientos rurales que definen los objetivos diferenciales de desarrollo en el área rural del municipio de Medellín (Art. 387), el POT delimita Áreas para la Preservación de Infraestructuras y del Sistema Público y Colectivo –API–, destinadas para “equipamientos, espacios públicos, áreas ambientales y de infraestructura vial, que fundamentalmente prestan un servicio de cobertura nacional, regional, metropolitana o de ciudad, o que por

⁶ Este también incluye suelos urbanos de las Comunas Villa Hermosa y Buenos Aires.

su conformación, contienen varios elementos que tienen diferente destinación y nivel de cobertura” (Art. 395). Este instrumento, en pocas palabras, delimita las “áreas ambientales y de infraestructura que se deben mantener en el tiempo como soporte del sistema estructurante de ciudad” (Departamento Administrativo de Planeación, 2018). De estas, dos API se ubican en Santa Elena: una en la vereda Las Palmas, con 194 ha., y otra en las veredas Media Luna, Piedras Blancas y Matasano, con 118 ha. de extensión, donde se configuran zonas para espacio público rural que resultan claves para la proyección de la ciudad en lo regional y nacional, entre ellas, el Parque Arví. No obstante, como se observa en la figura 4-9, para abril de 2018, estas API aún no se habían formulado ni contaban con un Plan Maestro para implementarlas.

Figura 4-9: Estado de implementación Áreas para la Preservación de Infraestructuras y



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2018.

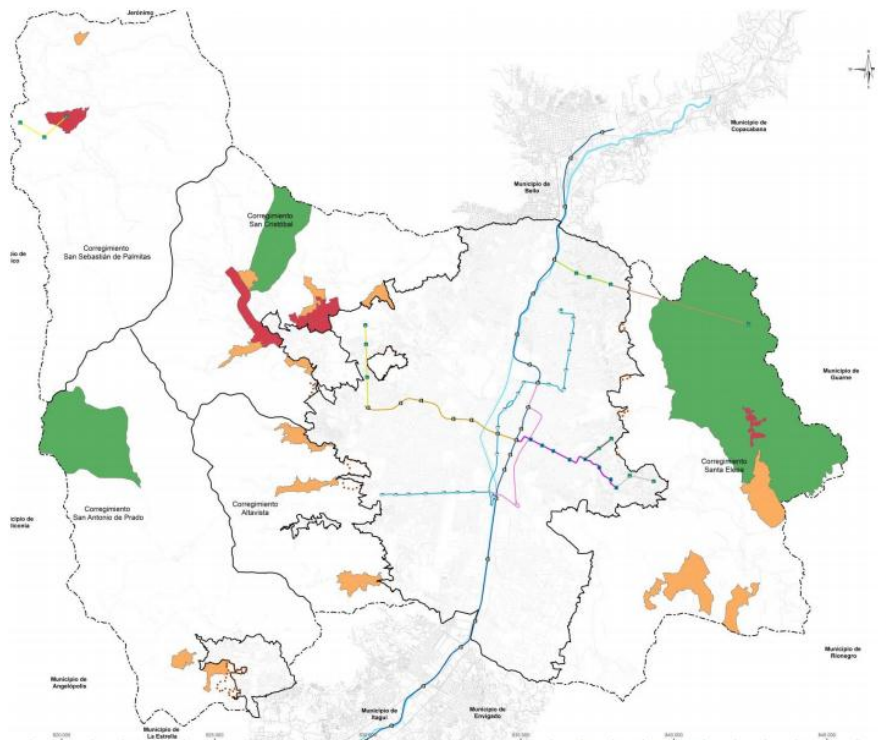
De manera complementaria, el POT en su artículo 472 delimita las Unidades de Planificación Rural, un instrumento de planificación de escala intermedia que busca:

Desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento en áreas específicas del suelo rural, caracterizadas por condiciones de desarrollo complejas, en las que ni el desarrollo lote a lote, ni el mismo POT, logran articular las acciones necesarias para orientar adecuadamente su transformación. Su formulación podrá ser de iniciativa pública, comunitaria o mixta (Concejo de Medellín, 2018, p. 26).

Estas UPR pueden ser de tres tipos, como se ilustra en la figura 4-10: para la Transformación (señaladas en rojo), para la Sostenibilidad Ambiental (señaladas en

verde), y para el Mejoramiento y Reordenamiento Urbanístico (señaladas en naranja), todas ellas presentes en Santa Elena. De acuerdo al artículo 474 del POT, las primeras “pretenden ejecutar proyectos de ámbito ciudad y corregimental, que permitan equilibrar, potenciar y mejorar las condiciones y calidades urbanísticas del territorio, así como concentrar actividades específicas necesarias para el desarrollo de la ciudad”; las segundas, por su parte, están orientadas a “planificar la transformación y manejo de áreas de preservación ambiental, garantizando la coexistencia de las finalidades de la protección, con las actividades campesinas”; y las terceras, buscan “la generación de vivienda nueva con fines de reasentamiento de población del entorno cercano” (Concejo de Medellín, 2014).

Figura 4-10: Unidades de Planificación Rural.



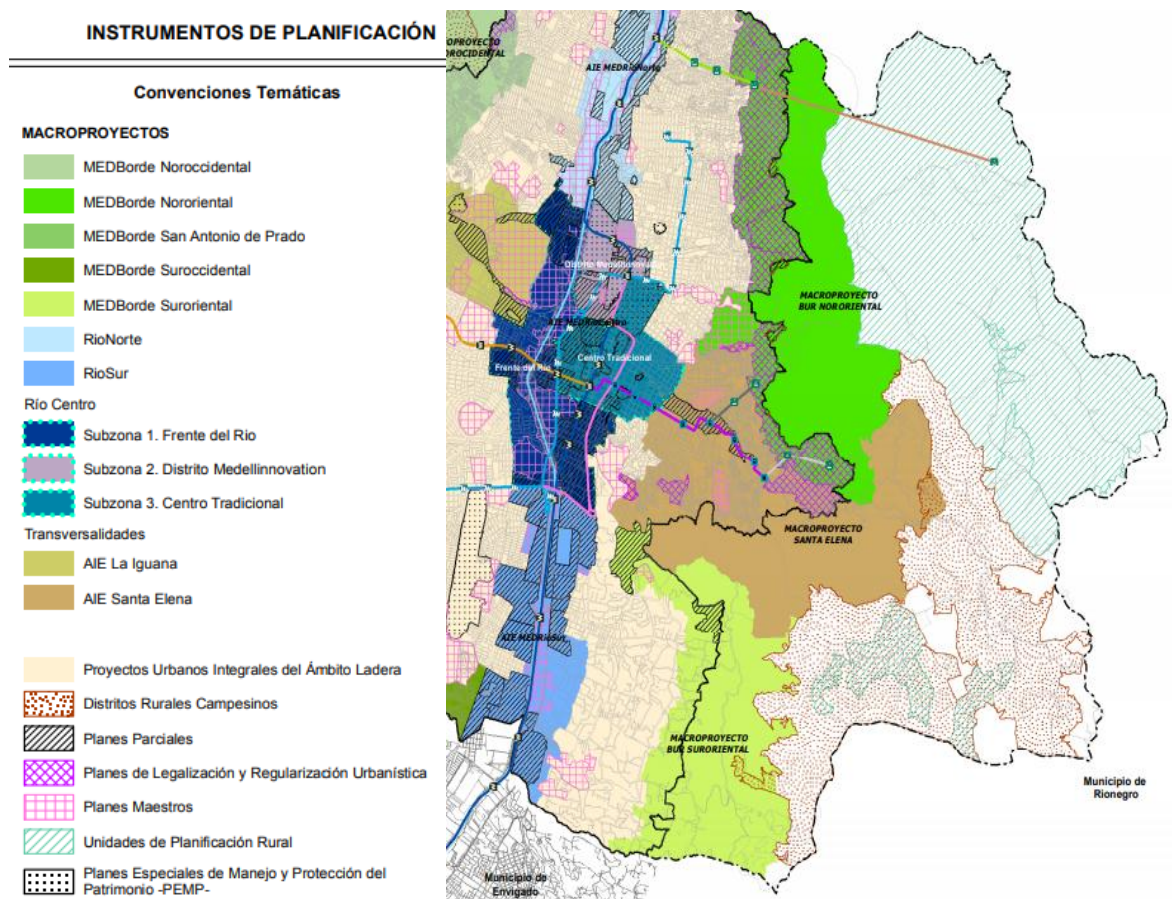
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2018.

Actualmente en la ciudad solo se han formulado tres UPR, dos de ellas en el corregimiento de Santa Elena (Cuenca Piedras Blancas y vereda Mazo) y una en San Cristóbal (vereda El Llano), estando pendiente su adopción y concertación con la Autoridad Ambiental (Concejo de Medellín, 2018, p. 28). Con estas herramientas se visibiliza nuevamente la intencionalidad de posicionar al Parque Arví y la Reserva Nare

como proyectos de sostenibilidad ambiental que dialogan con otras dinámicas regionales y nacionales, y cuyos alcances se expanden hasta la vereda Mazo, que se configura cada vez más como nueva centralidad rural, lo cual implica procesos de densificación poblacional. En ambos casos, y ante la ausencia de planes concretos de implementación de las UPR, no resulta muy claro cómo estas proyecciones pueden coexistir y conservar las prácticas productivas y socio-culturales de las comunidades campesinas.

Expuesto lo anterior, resulta evidente cómo en el corregimiento de Santa Elena coexisten diferentes instrumentos de gestión que impactan tanto su proceso histórico y social, como las funcionalidades económicas de un espacio natural con alta capacidad de recepción de turismo y con relaciones fronterizas tendientes a la conformación de una nueva ciudad unimodal entre Medellín y Rionegro. Esta diversidad de instrumentos, que se observa en la figura 4-11, no está exenta de contradicciones, pues a la par que se impulsan mecanismos como el DRC, que busca fortalecer la economía agraria de los corregimientos de Medellín y mejorar la calidad de vida de los pequeños y medianos productores a partir del reconocimiento de su arraigo territorial, iniciativas como las API y las AIE, apuestan a la generación de infraestructura y equipamientos para la prestación de bienes y servicios asociados al turismo, la protección y la conectividad vial, cuyos impactos y restricciones afectan a los habitantes tradicionales de estos territorios.

Figura 4-11: Instrumentos de planificación coexistentes en el corregimiento de Santa Elena según el POT.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2014c.

El Plan de Desarrollo de Medellín, un instrumento que permite la articulación entre la Política Pública de Desarrollo Rural y el POT, reconoce esta tensión y en respuesta, plantea la necesidad de una política pública de protección a las poblaciones damnificadas por macroproyectos de desarrollo, enfatizando en la necesidad de que esta esté presente “de forma permanente en discusiones públicas y en agendas que comprometan a todas las instituciones” (2016, p. 359). No obstante, esta política no alcanzó a ser diseñada durante su vigencia, por lo que debería ser una prioridad de la próxima administración, que apueste por la armonización de los lineamientos del POT con los modos de vida de las comunidades urbanas y rurales que se ven afectadas por estos proyectos.

Hasta acá se describen los instrumentos que más inciden sobre la ruralidad metropolitana, en particular, de un espacio tan amplio geográficamente como es Santa Elena, se presentará ahora un abordaje de este tipo de ruralidad, como una prioridad para el proceso de crecimiento urbano que vive la ciudad de Medellín y su área metropolitana.

Si bien los procesos de ocupación de la ciudad colombiana no son comparables a los de otros países, se puede decir que este proceso de crecimiento es tardío en comparación a países europeos, y, no obstante, se pueden identificar tres grandes momentos. Primero, los procesos de poblamiento y consolidación urbana, con un respectivo punto intermedio en la formación de periferias urbanas y de procesos de conurbación; esto se observa en América Latina desde el periodo precolombino hasta el siglo XX. El segundo momento es el de la metropolización, acompañado de suburbanización como espacio dinámico de la conurbación, como procesos de megalópolis o suburbanizaciones en el caso de Europa y Estados Unidos, para nuestro contexto son las megaciudades de América Latina y Asia, que crecen a tasas significativas entre los años 1980/1990. El tercer momento es el de la megalopolización y la urbanización regional, que comprende la construcción de sistemas urbanos regionales (Alzate, 2008).

En el caso del Valle de Aburrá, el crecimiento urbano se ha dado en gran mayoría con suburbios dormitorio, en los cuales las actividades productivas generalmente no son acordes con las dinámicas sociales y culturales del territorio, dificultando el desarrollo para la ciudad y la zona rural. Hay que señalar que las condiciones geográficas de este territorio imposibilitan la implementación de un modelo de ciudad difuso, de modo que, a fuerza de las circunstancias el mismo ha de ser compacto con expresiones policéntricas, pues tampoco el centro de los municipios que componen el área metropolitana tiene la capacidad de satisfacer las demandas de toda la población, sea por los costos de transporte, o por el abastecimiento de bienes y servicios requerido (Echeverry Tamayo, 2019).

En síntesis, la ruralidad metropolitana se ha ido modificando desde múltiples instrumentos, que inciden tanto en las condiciones de vida de sus pobladores, como en los paisajes rurales, dando paso a un crecimiento significativo de las actividades del sector terciario de la economía y, particularmente, del turismo.

Asimismo, el corregimiento de Santa Elena se encuentra entre el Valle de Aburrá y el Valle de San Nicolás, lo que lo constituye en un lugar de “doble frontera o borde: por un extremo con Medellín y por el otro con el Oriente Antioqueño, lo que lo hace fundamental en la construcción de lo que se ha venido denominando 'ciudad región'”. (Zuluaga Sánchez, 2005, p. 69). Esto, junto a su articulación vial hacia el Aeropuerto Internacional José María Córdova, potencia su actividad turística.

Además, es evidente que Santa Elena -comuna 90-, cumple un papel estratégico de protección ambiental, haciendo que los Ecoparques establecidos allí dialoguen con una funcionalidad metropolitana y con unas relaciones fronterizas importantes; orientando al corregimiento hacia una vocación de servicios turísticos, para los cuales cuenta con mecanismos suficientes que lo promueven. A propósito de las relaciones fronterizas, es pertinente mencionar que el cambio que se produce en el marco de lo que algunos autores denominan como “revolución urbana”, se caracteriza por la metapolización o megalopolización: una amalgama entre la metropolización de la ciudad y la articulación con las nuevas ciudades. En tal sentido, estas cambian de escala, teniendo lugar así “la transformación del sistema de movilidad urbana; la recomposición social de las ciudades; la redefinición de las relaciones entre intereses generales, colectivos e individuales; la ciudad de los riesgos” (Ascher, 2004, p. 56).

Así pues, es evidente que Santa Elena cumple un papel estratégico, de allí que se hayan desarrollado tantos instrumentos con miras a dirigir su gestión, delimitación e incidencia en el proyecto de ciudad; como sugiere Zuluaga Sánchez (2005):

Así su posición geoestratégica lo coloca -al corregimiento- a la vanguardia del cuidado y la preocupación metropolitana, toda vez que este escenario es zona de paso entre regiones, franja de tránsito entre la industria y el comercio, área de atenuación del proceso edificador de los valles de San Nicolás y Aburrá, y ecosistema proveedor de servicios ambientales (p. 71).

Por ello, los modelos de crecimiento urbano han permitido superar la dicotomía entre lo urbano y rural, pues se considera que tanto las ciudades como las áreas rurales hacen parte de un mismo sistema, el cual establece interrelaciones que representan oportunidades de desarrollo y buena calidad de vida para los habitantes de estos territorios. Por un lado, los territorios rurales pueden dinamizar ámbitos de su economía con las opciones que brinda la ciudad; mientras que la ciudad se beneficia con una oferta

de bienes y servicios agrícolas y turísticos que ofrecen las áreas rurales, sin perder de vista la importancia de su aporte hacia la soberanía alimenticia (Gaviria Gutiérrez, 2009).

Capítulo 5 : Algunos lineamientos para la gestión territorial del corregimiento de Santa Elena

La presente propuesta de lineamientos se piensa con el propósito de contribuir a la ordenación de la ruralidad metropolitana y, en concreto, del corregimiento de Santa Elena, teniendo en cuenta sus características particulares. En este sentido, algunos de estos buscan determinar las eficiencias socioeconómicas en las que se puede apoyar la ordenación del espacio rural de Medellín, teniendo en cuenta las tendencias del mundo rural hacia futuro; pero también, las potencialidades estratégicas de Santa Elena como espacio fronterizo influenciado por las recientes dinámicas urbanísticas de los municipios vecinos, lo que debe dialogar con la implementación de figuras del POT como el DRC.

El desarrollo de este ejercicio propositivo parte del reconocimiento de las necesidades apremiantes de avanzar hacia la disminución de la brecha campo-ciudad en el país y promover el bienestar social y la sostenibilidad ambiental de las ciudades, así como de las prácticas económicas de sus habitantes, sin dejar de incluir desde luego la actividad agrícola, estrechamente ligada a la identidad colectiva de los habitantes tradicionales de la ruralidad metropolitana.

En efecto, históricamente en Colombia el sector rural presenta mayores índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas (NBI), en relación con las ciudades y “la brecha rural/urbana, aunque ha tendido a disminuir, aún es extremadamente amplia por progresos más acelerados en las zonas urbanas” (Forero & Ezpeleta, 2017, p. 13). Además, como afirma la CEPAL, pese a que recientemente en el campo colombiano se tienden a “privilegiar ocupaciones como las industriales, las ligadas al sector servicios y las relacionadas con nuevas funciones que se le atribuyen al campo, tales como el turismo y la protección de los servicios ambientales”, sigue siendo mayor el aporte del empleo agrícola a la economía rural (2017, p. 12), por lo cual este sigue siendo un sector clave a fortalecer e incentivar mediante políticas públicas y estímulos económicos. Se trata de dos realidades y desafíos que no son ajenos a la ruralidad metropolitana en el Valle de Aburrá, y en particular, a la cotidianidad del corregimiento de Santa Elena.

Para el caso de Santa Elena, desde los años setenta hasta la actualidad se han formulado lineamientos para: definir usos del suelo; promover actividades económicas

tradicionales como la agropecuaria y la forestal, mediante acciones como el apoyo a la comercialización directa; aprovechar su oferta de bienes y servicios ambientales para el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fortalecimiento de sus funciones ecológicas; gestionar un territorio que “ha servido a la vez de barrera de contención a la conurbación y de espacio articulador con el sistema urbano regional del Oriente cercano” (Corantioquia, 2001), a través del Plan Maestro Parque Regional Arví; impulsar la competitividad a través de obras de infraestructura como la doble calzada variante Las Palmas y la construcción del túnel de Oriente; hacer frente a la masiva suburbanización, aparejada a la fragmentación de predios, la densificación y el crecimiento de la vivienda suntuaria; reducir los desequilibrios que afectan la sostenibilidad ambiental y urbanística del corredor de la quebrada Santa Elena, a través del Macroproyecto Santa Elena en el AIE Transversalidades; generar un borde diverso que articule las dinámicas urbano-rurales, por medio del Macroproyecto del Borde Urbano Rural Nororiental; impulsar programas y proyectos para la gestión del territorio rural campesino con una visión regional, mediante la implementación del DRC; orientar adecuadamente la transformación de áreas específicas del suelo rural, caracterizadas por condiciones de desarrollo complejas, mediante la formulación de las UPR Cuenca Piedras Blancas (Arví) y Mazo; y atender las deficiencias en las condiciones de habitabilidad.

A pesar de tratarse de un territorio para cuyo ordenamiento y gestión se cuenta con tantos lineamientos desde la institucionalidad, se sigue evidenciando en el mismo “la falta de un control urbanístico y territorial” reconocida en el plan de desarrollo municipal 2016-2019, en la medida en que sigue viéndose afectado por problemáticas ligadas a la expansión urbana, como las enunciadas en el apartado 4.1: tensiones sociales por la llegada de nuevos habitantes en busca de segunda residencia, presión urbanística por el crecimiento urbano y demográfico propio de las dinámicas de la ciudad compacta y de las dinámicas metropolitanas, fragmentación de los predios y cambios en el uso del suelo, conflictos ambientales que amenazan la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos que este ofrece, déficits en materia de vivienda, restricciones a la actividad agropecuaria producto de darle prioridad a la protección ambiental por sobre otras funciones, pérdida del potencial de los sistemas productivos y un rápido tránsito a actividades económicas de tipo urbano, migración de la población tradicional, desempleo e informalidad entre los trabajadores rurales, así como el empobrecimiento de los habitantes del corregimiento.

Alrededor de tres décadas de desarrollo normativo e implementación de ambiciosos planes desde las distintas escalas territoriales, aparentemente han sido insuficientes para ordenar y gestionar un territorio en el que tienen lugar dinámicas socioespaciales y decisiones normativas evidentemente complejas por su localización geográfica, estructura social y diversificación económica reciente. En este sentido, vale la pena preguntarse si, paradójicamente, la clasificación y definición formal del suelo, que, da prioridad a las funciones ecológicas, limita el desarrollo de actividades agrícolas por factores como el tamaño insuficiente de los predios; a su vez, en la práctica, dichas actividades encuentran otros obstáculos adicionales como el escaso número de asociaciones de productores y los pocos espacios para la comercialización directa, la falta de agricultores producto de su migración o de su ocupación en actividades mejor remuneradas, como algunas de carácter urbano, todo lo cual tiende a hacerlas insostenibles; asimismo, la existencia formal de un parque ambiental de importancia metropolitana, como lo es el Parque Arví, si bien ha contribuido decisivamente a contener la conurbación, preservar el agua y la biodiversidad, e impulsar el turismo, también impone importantes restricciones a las actividades agropecuarias en el norte del corregimiento⁷.

La mayoría de los planes e instrumentos normativos implementados en el corregimiento, no han conseguido responder de manera satisfactoria cuestiones esenciales en relación con las actividades económicas tradicionales, tales como, si hay condiciones para una agricultura tradicional sostenible socioeconómicamente, cuáles serían las áreas adecuadas en tal sentido en el corregimiento, en el marco de las clasificaciones del suelo ya existentes, o cuáles serían las formas de producción que se deberían adoptar con miras a conseguir dicho objetivo. Al respecto es importante señalar que, en la actualidad, dadas las limitaciones impuestas en un amplio sector del corregimiento por la prioridad otorgada a las funciones ecológicas sobre las productivas, además de la incidencia del mercado inmobiliario sobre el suelo del mismo, que hace más atractiva la venta y arrendamiento de predios frente a la producción, la agricultura tradicional parece estar lejos de ser sostenible socioeconómicamente. No obstante, el POT vigente contempla la implementación de figuras con el potencial de generar condiciones favorables para dicha actividad y ofrecer respuestas a las cuestiones antes

⁷ No obstante, los propietarios de predios al interior del parque podrían ser beneficiarios de estímulos económicos a la conservación ambiental como el PSA, incluido en el POT.

señaladas, lo cual no quiere decir, desde luego, que puedan resolver todas las limitaciones que la misma debe enfrentar en este territorio.

En este orden de ideas, se tiene proyectada la implementación del DRC, aunque por fuera del área de influencia del Parque Arví, con el propósito de contribuir a superar los obstáculos antes señalados para el desarrollo de las actividades económicas tradicionales, pero su implementación podría tardar más tiempo de lo previsto, a la vez que no garantiza la sostenibilidad de las actividades de este tipo desarrolladas por la población asentada en el parque, por otra parte, Santa Elena cuenta con una adecuada dotación en términos de infraestructura vial y de transporte, al igual que de servicios públicos, pero actualmente enfrenta importantes retos como ordenar la ocupación del suelo en el área de influencia del túnel de Oriente, donde podría acentuarse la tendencia a la segunda residencia como forma de ocupación del suelo en el corregimiento.

Teniendo en cuenta esto, el presente capítulo se divide en dos partes: en la primera se identifican como algunas de las causas estructurales que alimentan las dinámicas urbanizadoras y el decaimiento de las actividades económicas tradicionales en Santa Elena, la tendencia histórica a configurar el espacio rural desde el imaginario urbano, la invisibilización de la relación antropológica que tienen las comunidades campesinas con su territorio y la concepción del desarrollo local como el simple cubrimiento de las NBI de la población de manera asistencial; y en la segunda se plantea la necesidad apremiante de avanzar en la implementación del DRC y las UPR Cuenca Piedras Blancas (Arví) y Mazo, con miras, en primer lugar, a que algunas dinámicas positivas resultantes del proceso de ordenación como el fortalecimiento de las funciones ecológicas del territorio y de actividades económicas no tradicionales como el turismo, perduren y, en segundo lugar, a armonizar las funciones ecológicas del territorio con el desarrollo de actividades económicas tradicionales como la agropecuaria y la forestal.

- A. Buscar incidir sobre algunas de las causas estructurales de las problemáticas específicas que tienen lugar en el corregimiento de Santa Elena

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales de Medellín han tomado una serie de medidas con el propósito de insertar estratégicamente la ciudad en el circuito económico global. En este esfuerzo un referente importante han sido los modelos

hegemónicos que orientan los proyectos de ciudad, ejemplificados comúnmente con los casos de Singapur y Curitiba, los cuales, de acuerdo con Sánchez & Moura (2005), se rigen por condiciones tales como:

a) preparación para la vida en comunidad, con la recalificación del diseño urbano y la universalización de servicios; b) garantía de la movilidad y de la accesibilidad a partir de sistemas de transporte público; c) uso y ocupación del suelo junto a una variada estructura funcional; d) valoración de la atractividad urbana a partir de la identidad y cualidad ambiental; e) existencia de una base económica sostenible; f) organización funcional y tecnológica para la realización de negocios; g) capacidad de articulación e intercambio de prácticas innovadoras con otras ciudades y comunidades; h) participación comunitaria en las decisiones; i) acuerdos entre el sector público y el privado; y j) planificación continuada y transparencia en la gestión (Sánchez & Moura, 2005, p. 24).

Estas características de los modelos, se presentan como un conjunto de procedimientos que establecen una agenda mundial y determinan lo urbano; en particular, se resaltan los factores tecnológicos, así como la capacidad de articulación e intercambio con otras ciudades.

No obstante, las potenciales ventajas ligadas a la adopción de un modelo de ciudad de este estilo, no deberían conducirnos a reproducir la tendencia histórica a configurar el espacio rural desde el imaginario urbano y bajo el ideario de una vida campesina basada en la búsqueda de la rentabilidad y el crecimiento, ya que este hecho puede considerarse como una de las causas estructurales de las problemáticas que tienen lugar en los territorios rurales, en la medida en que desconoce e invisibiliza la relación antropológica que tienen las comunidades campesinas con su territorio.

Se puede afirmar que la prevalencia de dicha tendencia histórica, es la que ha llevado a que los procesos de intervención y gestión que se han venido desarrollando en la ciudad a lo largo de la ejecución del POT y del Plan de Desarrollo Municipal, hayan conllevado en algunas ocasiones a rupturas en la estructura social, económica y cultural de las comunidades (Concejo de Medellín, 2016, p. 359).

De cara a esta situación, el desarrollo de procesos participativos de planificación del territorio, donde las comunidades que habitan las zonas periurbanas y rurales de las ciudades puedan incidir de manera efectiva en la gestión de las mismas y actuar frente a

los cambios que trae consigo la aceleración del proceso de urbanización, generando sinergias entre lo rural y lo urbano, constituye una estrategia importante en el esfuerzo por preservar el valor simbólico y cultural que el territorio tiene para sus habitantes tradicionales.

Al respecto, Medellín y el corregimiento de Santa Elena, en particular, han avanzado, como se mencionaba en el capítulo anterior, en procesos de planeación local y presupuesto participativo, donde es protagónico el rol de las comunidades y se fortalece la gobernanza local. No obstante, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Local de dicho corregimiento, aún hay profundos desafíos en los cuales seguir avanzando de cara al cumplimiento de este objetivo, pues:

Según la percepción de la comunidad (...), la fragmentación de la organización social, los escasos o nulos reconocimientos económicos a la labor social de los líderes, el marcado número de necesidades, las insuficiencias en el acompañamiento, seguimiento, monitoreo y evaluación técnica de los instrumentos de planeación y de los equipos delegados para su gestión, han incidido en una depreciación de los instrumentos y actores de la planeación y han direccionado el desarrollo local de manera controlada hacia la segregación, la división y la marginalidad en las propuestas y los recursos asignados a estas (Alcaldía de Medellín, 2015a, p. 126).

También es importante diferenciar entre la generación de procesos locales de desarrollo, entendidos como la elevación de los niveles de conciencia de la comunidad y el fortalecimiento de sus capacidades para generar condiciones de vida digna, y el cierre de brechas sociales ligado a la disminución de las necesidades básicas insatisfechas de la población. Lo anterior, toda vez que el cierre de brechas y la satisfacción de NBI son responsabilidades básicas del Estado que se cubren con los recursos del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001), generalmente de manera asistencial, mientras que la generación de desarrollo local implica trascender el asistencialismo e implementar modelos de cogestión y corresponsabilidad entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado.

En este orden de ideas, para incidir sobre las que en el presente trabajo se consideran como algunas de las causas estructurales de los procesos y problemáticas ligados a la expansión urbana creciente, que se observan en la ruralidad metropolitana y concretamente en Santa Elena, esto es, la tendencia histórica a configurar el espacio rural

desde el imaginario urbano, la invisibilización de la relación antropológica que tienen las comunidades campesinas con su territorio y la concepción del desarrollo local como el simple cubrimiento de las NBI de la población de manera asistencial, es indispensable cambiar las concepciones que han prevalecido históricamente entre los actores, tanto públicos como privados, en relación con estos ámbitos.

Adicionalmente, no es urgente idear nuevas estrategias o instrumentos normativos sino que, por el contrario, resulta mucho más provechoso potenciar y generar articulaciones entre los acumulados que ya existen en Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en materia de ordenamiento territorial, planeación para el desarrollo y política pública, los cuales se pueden apreciar, a grandes rasgos, en el marco normativo (capítulo 3); además de la pertinencia de generar procesos de cogestión del desarrollo donde la sociedad civil pueda participar de manera activa en las transformaciones estructurales del campo, lo que implicaría una asignación presupuestal por fuera del Sistema General de Participaciones y revertir la tendencia en términos de inversión pública evidenciada entre 2015 y 2017, donde esta fue menor en los corregimientos en comparación con el promedio de las comunas urbanas (Medellín Cómo Vamos, 2018).

B. Avanzar en la implementación del Distrito Rural Campesino y las Unidades de Planificación Rural Cuenca Piedras Blancas (Arví) y Mazo

Teniendo en cuenta lo anterior, un instrumento clave son los distritos, una figura de ordenamiento territorial que ha venido cobrando fuerza en Medellín en los últimos dos años (Herrera, 2018), mediante la cual se desarrollan procesos de regeneración urbana en áreas de intervención estratégica de la ciudad. Los distritos que se han establecido hasta ahora, se operativizan a través de macroproyectos y planes parciales, con los cuales los territorios priorizados se proyectan hacia la competitividad y la oferta de servicios.

Con esta finalidad, se seleccionan polígonos de la ciudad que están dotados de equipamientos, instituciones y capacidades de usos del suelo particulares, y que además son estratégicos por su ubicación geográfica y su conectividad con otras comunas, municipios y subregiones del departamento (Herrera, 2018). En estos territorios se generan alianzas entre diversas entidades públicas y privadas, que no solo potencian y

articulan los servicios que estas ofrecen, sino que, en esencia, contribuyen al desarrollo del modelo de ocupación proyectado en el POT para estas zonas de la ciudad. Asimismo, mediante las alianzas emanadas de la implementación de los distritos, se potencia el desarrollo urbano de Medellín, entendido como “el mejoramiento de sus condiciones espaciales para hacerla más atractiva a la inversión, incrementando así el desarrollo económico” (Corporación Ruta N, 2015, p. 21); y, como se mencionaba párrafos arriba, también el desarrollo humano.

En Colombia, Medellín es una de las ciudades que cuenta con mayores experiencias en la formulación e implementación de esta figura, siendo especialmente reconocido el distrito de innovación, enfocado en la generación de empleo. Este es uno de los proyectos prioritarios de la ciudad desde 2010, y está concebido con el objetivo de que Medellín base su economía en el conocimiento, para potenciar de esta manera la competitividad de la ciudad. El principal instrumento para el desarrollo de este distrito pionero fue el Plan Municipal de Desarrollo para el periodo 2012-2015, en especial su línea 3: *Competitividad para el desarrollo económico con equidad*. A partir de allí, se concretó en el programa Distrito Científico, Tecnológico y de Innovación, después nombrado Distrito Medellinnovation.

La iniciativa, que tiene lugar en los barrios Sevilla, San Pedro, Jesús Nazareno y El Chagualo, se formalizó mediante el Decreto 1483 de 2015, en el marco del macroproyecto RíoCentro y del Área de Intervención Estratégica –AIE– MEDRío, establecidas en el actual POT de la ciudad. Según esta norma, el distrito:

Se concibe (...) como un conjunto de acciones que permitan generar condiciones favorables de infraestructura, espacio público y entorno económico para propiciar el asentamiento y desarrollo de empresas de alto valor agregado en el nuevo norte de la ciudad, consolidando un espacio urbano de alta calidad, suficientemente atractivo para que la inversión productiva armonice la investigación con los nuevos negocios del conocimiento, mediante la implementación de incentivos, adecuación de la normatividad urbanística y el mejoramiento de las condiciones sociales, incrementando así la competitividad de la ciudad y su posicionamiento regional e internacional como ciudad de conocimiento (Almeyra et. al., 2015, p. 2).

Asimismo, en la ciudad se adelantan actualmente gestiones para la implementación del distrito creativo en los barrios Perpetuo Socorro y San Diego de la

comuna 10⁸; el distrito D, al occidente de Medellín, enfocado a la cultura deportiva y recreativa; el distrito Cultural y Patrimonial⁹, en la zona céntrica de la ciudad con eje en la plazuela de San Ignacio; y, por supuesto, el Distrito Rural Campesino (DRC), proyectado en los cinco corregimientos.

Este último distrito tiene como objetivo principal el de “planificar, gestionar, impulsar y promover mediante programas y proyectos, las economías campesinas y sociales, a escala veredal y corregimental, con una visión regional, que permitan el reconocimiento y el fortalecimiento de la producción agroalimentaria de la ciudad” (Concejo de Medellín, 2014, p. 589). Y allí radica precisamente su importancia y carácter estratégico, pues de la manera en que está proyectado, permite articular las dos variables en torno a las cuales se formulan los presentes lineamientos (la proyección de Santa Elena como un corregimiento prestador de servicios turísticos, ambientales y de infraestructura, y la pervivencia y protección de la vida campesina y las prácticas económicas tradicionales de sus habitantes). Es decir, a la par que busca contribuir al desarrollo económico de Medellín mediante procesos de tecnología, innovación y emprendimiento, así como contribuir al desarrollo de infraestructura en los territorios, el DRC también apuesta por el reconocimiento y consolidación de la producción y la estructura social campesina; así como por el reconocimiento de los derechos de la población rural de la ciudad (Concejo de Medellín, 2014, p. 589-590).

Asimismo, la particularidad de este instrumento la constituye el hecho de estar incluido en el POT, lo cual lo dota de mayor fuerza vinculante para las autoridades locales, que son los principales actores llamados a asumir compromisos directos con su dinamización. Al respecto, es importante considerar que este fue un factor clave que agilizó la implementación del Distrito Medellinnovation y que debe ser tomado como una ventana de oportunidad en el caso del DRC.

⁸ De acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín, “al inicio del año 2017 se empieza a configurar, por parte del sector privado, la propuesta de estructuración de este territorio como el futuro distrito creativo para la ciudad (...). Su objetivo es resignificar el barrio y estimular el desarrollo en la zona en el marco de la Economía Naranja, (...), especialmente en los ámbitos de la moda, las artes visuales y artes vivas, la música, el diseño y el entretenimiento” (2018, p. 2).

⁹ Como parte de la estrategia de revitalización del centro, este distrito “articulará más de 70 teatros, entidades privadas y espacios como el corredor de Ayacucho, el Paraninfo de la Universidad de Antioquia y el Archivo Histórico de Medellín” (Herrera, 2018), todos ellos con un alto valor patrimonial e histórico para la ciudad y sus habitantes.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el rol de los gobiernos locales es determinante para impulsar y liderar estas iniciativas, generando las condiciones mínimas de transparencia y estabilidad jurídica que atraigan a otras entidades del sector público, y sobre todo del privado, para la generación de alianzas estratégicas, tal como sostienen investigadores de la Universidad Nacional de Colombia (Agencia de Noticias UN, 2019).

Sin embargo, pese a estar proyectado para el 2023, el DRC no ha avanzado más allá de su fase de diagnóstico, por lo cual es necesario y urgente que esta directriz cuente con políticas públicas que la respalden, ya que según informa la administración municipal su decreto está apenas construyéndose. Para ello, la mejor garantía es que los actores públicos y privados con intereses en el mismo, logren incorporar el distrito como una prioridad en la agenda pública de la ciudad en el periodo 2020-2023, a través de programas y planes de inversiones concretos que queden contemplados en el plan de desarrollo municipal.

Y es que, en efecto, como señala Jorge Pérez, ex director de planeación de Medellín, con relación al balance de la implementación de los distritos en la ciudad: “para que dichas alianzas tengan éxito se hace necesario contar con el respaldo de políticas públicas que les den continuidad, que precisamente es una de las falencias que hay en la actualidad” (Herrera, 2018).

Si bien el DRC es un instrumento impreciso en tanto está en construcción, es importante dimensionar sus potencialidades, ya que allí está la oportunidad de saldar una deuda histórica con los habitantes rurales tradicionales y menguar las tensiones con los nuevos habitantes rurales. En el caso particular de Santa Elena, el DRC se implementaría en aproximadamente 1.848 hectáreas en nueve veredas. Cabe anotar que esta figura ha sido implementada regionalmente por varios municipios del Oriente antioqueño, en particular, surge en Marinilla y es reglamentada en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT- del año 2000.

La figura del DRC evidentemente no desaparecerá las tensiones de la ruralidad con las dinámicas productivas de la ciudad ya que, por poner solo un ejemplo, la modalidad dominante en la agricultura está dada por la industrialización de la misma. No obstante, como han planteado algunos expertos, “los productores campesinos han desarrollado distintas estrategias para enfrentar las dinámicas de los mercados

relacionadas con la intercalación de la oferta de cultivos, el incremento de la oferta para compensar las reducciones de sus precios, etc.” (Montaño, 2018, p. 35).

En síntesis, es importante extraer los aprendizajes y buenas prácticas de la implementación de los distritos en Medellín, en particular del distrito de innovación, que arroja luces sobre la articulación de diferentes actores e instrumentos de planeación en torno a su gestión e implementación. Máxime cuando el DRC cuenta con el potencial de armonizarse con políticas públicas sectoriales, el plan de desarrollo municipal, los planes de desarrollo local, el POT, e incluso otros instrumentos contemplados dentro de este último, como es el caso de las Unidades de Planificación Rural, establecidas para la Cuenca Piedras Blancas (Arví) y la vereda Mazo del corregimiento de Santa Elena; al igual que con las transformaciones propias que generaron el Metrocable y la oferta de turismo, reflejadas en las instalaciones y núcleos del Parque Arví.

El DRC es, además, la posibilidad de agendar de manera diferenciada el desarrollo de los corregimientos, en tal sentido, sería pertinente contar con una instancia institucional, que centralice el desarrollo rural; es decir, una agencia de desarrollo que priorice la conservación de la ruralidad, diseñe estrategias para el desarrollo sostenible y regule las dinámicas de presión y crecimiento urbano. Sin embargo, más que crear una nueva instancia, convendría articular las ya existentes en un espacio de coordinación que permita la construcción de agendas conjuntas y la canalización de recursos del nivel local y metropolitano para la promoción de procesos de desarrollo local. Asimismo, es importante focalizar estos procesos hacia el 11,5% de la población rural de Medellín, que es reconocida como “campesinado rural”, en aras de que la intervención tenga un mayor alcance.

Capítulo 6 : Conclusiones

La ruralidad como espacio social y como categoría conceptual ha tenido múltiples perspectivas de análisis en función de la tensión entre lo rural y lo urbano, producto de una separación que simplemente busca diferenciar poblaciones y demografías, sin profundizar en el tipo de relaciones sociales características del espacio rural o urbano. Asimismo, existen mecanismos diferentes para la gestión de la ruralidad, que obedecen a miradas plurales del desarrollo bajo denominaciones como reforma agraria, revolución verde, multifuncionalidad rural, nuevas ruralidades, reforma rural integral, entre otras.

En medio de la tensión mencionada al inicio, tradicionalmente el espacio rural se ha concebido en función de la producción agropecuaria, es decir, a partir del medio natural y los atributos biofísicos que lo caracterizan. Sin embargo, para el caso de la ruralidad metropolitana del Valle de Aburrá la realidad es más compleja, pues se trata de un espacio socialmente construido en el que lo rural adquiere roles y funciones asignadas por las dinámicas de ocupación de la ciudad, que trascienden su concepción clásica a partir de lo agropecuario.

Son los excedentes de la ruralidad y de la producción agrícola, los que han generado un nuevo sistema social que hizo posible el surgimiento de las ciudades, el cual adquiere características particulares en las diferentes sociedades. De allí que lo urbano y el desarrollo de las fuerzas productivas, cambie según el tipo de sociedad de la que se trate; situación que, no obstante, se modificó significativamente en el contexto de las transformaciones generadas por la revolución industrial y el neoliberalismo.

A partir de allí, lo urbano se configura como un espacio hegemónico con atributos de funcionalidad, jerarquía e importancia administrativa, con articulaciones internas y externas en función de las aglomeraciones poblacionales (Castells, 1974). Desde allí se atraen nuevos mercados y se generan infraestructuras y desarrollos acordes a las demandas del capital. En este escenario, el surgimiento del área metropolitana es una respuesta al desborde que genera el crecimiento urbano, generando nuevas escalas y dimensiones espaciales, acompañada del desarrollo técnico y científico.

Sin embargo, lo metropolitano como nueva forma de organización administrativa genera procesos de subordinación del espacio rural respecto a las demandas de lo urbano, a raíz del uso desmedido de los recursos naturales que exige el desarrollo

productivo, industrial y de infraestructura de la ciudad. Esto aumenta los desequilibrios y brechas entre lo urbano y lo rural, y obliga a quienes toman las decisiones a idear estrategias normativas que permitan un equilibrio entre ambos espacios con sostenibilidad ambiental, social y económica para garantizar unos mínimos de gobernabilidad.

En tal sentido, para el caso del Valle de Aburrá y de Medellín, donde el 71% del suelo es rural, el 27% urbano y el 2% restante suelo en expansión, se puede concluir que su acelerado crecimiento demográfico y urbanístico determinó procesos de conurbación, tanto en relación norte-sur como oriente-occidente, donde se presentaron procesos de expansión tanto regulares como dispersos, en un contexto de violencia política que comprometió la creación de nuevos centros poblados. Además, como se señala en el capítulo 4, la ciudad desde 1990 posee casi el mismo espacio rural y urbano, pero con crecimientos demográficos significativos sobre los otros municipios, lo cual no quiere decir, desde luego, que no se hayan acentuado problemáticas en el primero producto de la expansión urbana.

Como resultado de ese proceso histórico, se adopta un modelo actual de ciudad compacta y policéntrica, que impacta a los cinco corregimientos: Santa Elena, San Antonio de Prado, San Cristóbal, San Sebastián de Palmitas y Altavista, donde habitan cerca de 302.073 personas, generando procesos de suburbanización por la localización de parcelaciones de recreo, segundas residencias y megaproyectos, los cuales conducen a problemáticas como la gentrificación, el deterioro ambiental y la pérdida de biodiversidad, cambios en los usos del suelo, déficits de vivienda, fragmentación de los predios, disminución de las actividades económicas tradicionales, deterioro de los atributos del entorno, costos crecientes de permanencia para los habitantes tradicionales y problemas relacionados con la tenencia de la tierra que usualmente los conducen a la migración, y precariedad en la prestación de los servicios básicos.

Al respecto, el presente trabajo permitió identificar que el modelo de ciudad implica que Santa Elena como corregimiento, y espacio de ensanche con municipios del Oriente antioqueño (Guarne, Rionegro y El Retiro), asuma nuevas funciones económicas que sobrepasan la tradición agraria de un corregimiento con un espacio eminentemente rural, pero con presiones metropolitanas. Esto no es gratuito, sino que obedece al hecho de que Santa Elena es el corregimiento de mayor extensión territorial, situándose como una zona estratégica para la consolidación del modelo de ciudad. De allí se deriva la formulación de

planes de desarrollo, que pese a la intencionalidad con la que se formulan, no logran balancear el valor urbanístico y paisajístico de la ruralidad con la apropiación y construcción de equipamientos estratégicos comunitarios, acueductos, alcantarillados, vías y producción agrícola. Esto se debe en parte a que la gestión del espacio rural se fundamenta en modelos foráneos, que desconocen las realidades locales y muchas veces acaban profundizando la desigualdad que subsiste en la ciudad.

No obstante, hay avances en materia de construcción de Planes de Desarrollo Local, que a partir de la expedición del Decreto 697 de 2017 quedaron dentro del Sistema Municipal de Planeación, lo que los vuelve vinculantes para las administraciones municipales. Esta conquista jurídica es significativa para el caso de Santa Elena, ya que este instrumento orienta un conjunto de líneas estratégicas de mucha importancia en relación con sus dinámicas socioeconómicas, donde se reconocen problemáticas como la fragmentación de los predios, cambios en el uso del suelo, la migración de campesinos a otros municipios, la pérdida de biodiversidad, la prevalencia del jornaleo, el desempleo y el empleo informal.

En materia de normatividad y planes se presenta un avance significativo con la creación de instrumentos en todas las escalas territoriales, que tienen como propósito la gestión del espacio rural metropolitano con sus problemáticas y potencialidades específicas; en particular, vale la pena destacar el Decreto 3600 de 2007, ya que inserta nuevas categorías de suelo rural, con el propósito de asignar funciones a la ruralidad más allá de la protección, dando pautas para los suelos utilizados en producción agrícola y ganadera, y de explotación de los recursos naturales, además del suelo restringido, que responde a la necesidad de regular el suelo suburbano. Pese a lo anterior, la mayoría de estos instrumentos poco se articulan entre sí, evidenciándose que hay una amplia gama de los mismos, teniendo en cuenta que la normatividad y la planeación responden a nuevas problemáticas sociales, que emergen en función del desarrollo de la sociedad y el Estado, en el marco de la globalización. No obstante, y quizá precisamente como consecuencia de su limitada articulación, si bien estos instrumentos reconocen dichas problemáticas, su eficacia parece estar en entredicho.

En términos socioeconómicos, si bien existen programas de desarrollo rural que buscan promover mecanismos asociativos que favorezcan el crecimiento económico y la seguridad alimentaria, estos siguen presentando desafíos en materia del

perfeccionamiento de mecanismos concretos que estimulen la configuración de nuevas centralidades para el comercio local, basados en el fortalecimiento de los pequeños productores, lo cual debe incluirse dentro de los Planes de Desarrollo Local y tener una asignación presupuestal y organismos específicos dentro del aparato estatal para su gestión; teniendo en cuenta que la ciudad genera una demanda alta de alimentos, los cuales muchas veces se suplen de otros espacios rurales distantes del centro urbano.

Volviendo al caso de Santa Elena, es importante señalar que el cambio de proyección estratégica del corregimiento, como se ha venido argumentando en los capítulos precedentes, se encamina más hacia la oferta de servicios turísticos, ambientales y de conectividad vial, cuya importancia no es solo municipal, sino, en esencia, regional y departamental. Sin embargo, dicho viraje no está exento de tensiones, pues sitúa sobre la mesa la pregunta, bastante frecuente en el ámbito académico y político, por los costos sociales de los proyectos de desarrollo sobre las comunidades que habitan los lugares donde estos se ejecutan (Mejía, 2018; Muñoz, 2010), cuyos intereses usualmente no son vinculantes para los tomadores de decisiones.

Lo anterior, entendiendo que el modelo de ciudad no se materializa en abstracto, sino que está situado sobre sistemas territoriales específicos, es decir, sobre un conjunto de relaciones sociales que tienen lugar en un espacio geográfico determinado, a partir de la interacción de elementos naturales y antrópicos, siendo parte de estos últimos las prácticas y representaciones sociales, económicas y culturales de los habitantes del territorio. En este sentido, los gobiernos locales deben partir del reconocimiento de que en Santa Elena está teniendo lugar un crecimiento acelerado de actividades económicas con alto impacto sobre unos escenarios fronterizos con otras ciudades, lo que desborda las capacidades materiales y simbólicas de los habitantes tradicionales por conservar el territorio y su cultura.

En consecuencia, es apremiante complementar la visión del desarrollo como progreso y crecimiento económico (que orienta principalmente el cambio de funcionalidad de la ruralidad metropolitana), con la categoría de desarrollo humano, posicionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como aquel que sitúa a las personas como centro y eje del desarrollo (Conceição, 2019). De esta manera, el horizonte que guía el modelo de ocupación de Medellín y el Valle de Aburrá incorporaría, además del objetivo de la internacionalización de la metrópoli, otros que no son menores

como el de “poner fin a la pobreza, proteger al planeta y garantizar que todas las personas disfruten de paz y prosperidad duraderas” (Conceição, 2019).

También es esencial implementar acciones con miras a articular y armonizar los múltiples lineamientos que desde los años setenta hasta la actualidad se han formulado para la gestión del corregimiento, incluidos en instrumentos normativos y planes estratégicos desde las diversas escalas territoriales. En este sentido, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), recientemente adoptado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, podría hacer un importante aporte al propender por “una adecuada relación entre los sistemas e instrumentos de planificación urbanística, ambiental, de desarrollo económico, social y estratégicos” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019, p. 6), en la medida en que busca articularse con la actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural (DMOTR), las disposiciones de las CAR¹⁰, instrumentos incluidos en el POT vigente de Medellín como las UPR y los Macroproyectos, y el Decreto 1077 de 2015.

De esta manera, se configuraría un escenario favorable para hacer frente a las múltiples problemáticas ligadas a la expansión urbana que se evidencian en Santa Elena, así como para fortalecer la economía del turismo y sus servicios asociados, a través de la adopción de prácticas de turismo sostenible que, a la par de mejorar la economía local, promuevan la cultura y los productos tradicionales de los territorios, consolidándolos como fuentes generadoras de empleo y aprovechando iniciativas que ya se implementan en el territorio como son los mercados campesinos y el Pago por Servicios Ambientales. Igualmente, se deben potenciar nuevas formas laborales que permitan a la población joven desarrollar competencias en el sector turístico, de manera que esta se convierta con el tiempo en una actividad económica profesionalizada y rentable. Asimismo, se deberán desarrollar estrategias para la incorporación de herramientas tecnológicas a las actividades productivas agropecuarias.

En este sentido, un instrumento con un potencial decisivo es el Distrito Rural Campesino, un instrumento articulador, cuya implementación posibilitaría la generación de procesos locales de desarrollo en los corregimientos, lo cual va más allá de la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. A propósito, es pertinente agregar que es

¹⁰ En jurisdicción de Santa Elena tienen presencia dos CAR: Corantioquia y Cornare.

de vital importancia diferenciar entre un mayor nivel de conciencia por parte de la comunidad y el fortalecimiento de sus capacidades para generar condiciones de vida digna, y el cierre de brechas sociales ligado a la disminución de las necesidades básicas insatisfechas de la población. Esto, toda vez que el cierre de brechas y la satisfacción de NBI son responsabilidades básicas del Estado, que se cubren con los recursos del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001), generalmente de manera asistencial, mientras que la generación de desarrollo local implica trascender el asistencialismo e implementar modelos de cogestión y corresponsabilidad entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado a través de inversiones públicas focalizadas.

Por último, los lineamientos propuestos en el presente trabajo responden a la necesidad de pensar en colectivo la ciudad que viene (Hénaff, 2014), en el sentido de asumirse como un proceso que posibilite la consolidación de una ciudad moderna, que debe proyectarse desde sus dinámicas de crecimiento y posibilidades concretas, teniendo en cuenta sus lógicas de expansión, como una ciudad socialmente construida, y con amplias redes que la conectan social, virtual y físicamente.

Así pues, para avanzar en ello resulta decisivo potenciar y generar articulaciones entre los acumulados que ya existen en Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en materia de ordenamiento territorial, planeación para el desarrollo y políticas públicas. Además, es fundamental generar procesos de cogestión del desarrollo, donde la sociedad civil pueda participar de manera activa en las transformaciones estructurales del campo. Para esto, necesariamente debe producirse una asignación presupuestal por fuera del Sistema General de Participaciones, con su respectiva inclusión en los próximos planes de desarrollo y planes operativos anuales de inversiones, la cual debe gestionarse mediante procesos de incidencia política.

Bibliografía

Agencia de Noticias UN. (2019, mayo 21). Medellín y Bogotá en busca de sus distritos de innovación. Recuperado el 25 de mayo de 2019, de: <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/medellin-y-bogota-en-busca-de-sus-distritos-de-innovacion.html>

Agudelo Ayala, S. A., Medina Correa, J. E., & Álvarez García, L. G. (2010). La Proyección Institucional del Valle de Aburrá Al 2020. *Semestre Económico*, 13(26), enero-junio, 33-56.

Agudelo Patiño, L. C. (2005). Sobre la noción del territorio en la planificación. *Gestión y Ambiente*, 8(2), 39-49.

Agudelo Patiño, L. C. (2014). La ruralidad metropolitana: un palimpsesto territorial. Una aproximación conceptual a partir del área metropolitana de Medellín, Colombia. En: Montoya et al. (Ed.), *Metropolizaciones Colombia – Chile: experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción* (1a ed., p.153-165). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Alcaldía de Bucaramanga (mayo 2013). *ABC de la Ley 1625 de abril 29 de 2013 o nuevo estatuto de las Áreas Metropolitanas en Colombia*. Recuperado el 19 de octubre de 2019 de: <http://versionantigua.bucaramanga.gov.co/Prensa/post/2013/05/13/ABC-de-la-ley-1625-de-abril-29-de-2013-o-nuevo-estatuto-de-las-Areas-Metropolitanas-en-Colombia.aspx>

Alcaldía de Medellín & DANE (2010). *Proyecciones de población municipio de Medellín por comunas y corregimientos. Años 1993, 2005-2015*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Indicadores%20y%20Estad%C3%ADsticas/Documentos/Proyecciones%20de%20poblaci%C3%B3n%202005%20-%202015/02%20Proyecciones%20Poblaci%C3%B3n%20Medell%C3%ADn%202005-2015%20por%20comuna%20y%20correg.pdf>

Alcaldía de Medellín & Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2011). *Bio 2030 Plan Director Medellín, Valle de Aburrá*. Recuperado de: <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Documents/plan-director-bio-2030.pdf>

Alcaldía de Medellín (2014a). *Contexto general para revisar el POT*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ContextoRevisionPOT.pdf>

Alcaldía de Medellín (2014b). *Plan Desarrollo Local corregimiento de Altavista*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalDelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/Planes%20de%20desarrollo%20Local/Corregimiento%20ALTAVISTA%20FINAL.pdf

Alcaldía de Medellín (2014c). *Plan Desarrollo Local Corregimiento San Sebastián de Palmitas*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/Planes%20de%20desarrollo%20Local/COMUNA%2050%20SAN%20SEBASTI%C3%81N%20DE%20PALMITAS.pdf

Alcaldía de Medellín (2014d). *Plan Desarrollo Local Corregimiento San Cristóbal*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/Planes%20de%20desarrollo%20Local/COMUNA%2060%20San%20Cristobal.pdf

Alcaldía de Medellín (2014e). *Plan Desarrollo Local San Antonio de Prado*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/Planes%20de%20desarrollo%20Local/SAN%20ANTONIO%20DE%20PRADO%20baja.pdf

Alcaldía de Medellín (2015a). *Plan de Desarrollo Local. Corregimiento de Santa Elena*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/Planes%20de%20desarrollo%20Local/COMUNA%2090%20SANTA%20ELENA.pdf

Alcaldía de Medellín (2015b). *Decreto 1483 de 2015. "Por medio del cual se anuncia el proyecto Distrito Medellinnovation en el marco del Macroproyecto RioCentro y se dictan otras disposiciones"*. Recuperado de: https://www.dropbox.com/s/7v25f7l2rr98ip1/Diagn%C3%B3stico.zip?dl=0&file_subpath=%2FDiagn%C3%B3stico%2FAnuncio+de+proyecto%2Fdecreto1483de2015.pdf

Almeyra, G.; Concheiro, L.; Mendes, J. & Porto-Gonçalves, C. (2015). *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012). Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay (1a ed.)*. Buenos Aires: Ediciones Continente.

Alzate Navarro, Á. M. (2008). *Planificación y gestión de áreas suburbanas en entornos metropolitanos*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1986). *Plan de Ordenamiento Territorial Zona Norte*. Medellín: AMVA.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1988). *Plan de Ordenamiento Territorial Zona Sur*. Medellín: AMVA.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007a). *Estudio de la forma y el crecimiento urbano del Valle de Aburrá*. Medellín: AMVA.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007b). *Plan integral de desarrollo metropolitano. Hacia la integración sostenible. Metrópoli 2008-2020*. Medellín: AMVA.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2019). *Acuerdo Metropolitano No. 31. Por medio del cual se adopta el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá.* Recuperado de: https://www.metropol.gov.co/planeacion/PEMOT%202020/GACETA4656_ACUERDO%2031_2019_adoptaPEMOT.pdf

Área Metropolitana del Valle de Aburrá & Universidad Nacional de Colombia (2011). *Formulación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural en los Municipios del Valle de Aburrá.* Recuperado de: <https://www.metropol.gov.co/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/Directrices%20Metropolitanas%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20Rural.pdf>

Área Metropolitana del Valle de Aburrá & Universidad Nacional de Colombia (2017). *PEMOT. Documento diagnóstico propositivo.* Recuperado de: <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Paginas/plan-estrategico-metropolitano-de-ordenamiento-territorial.aspx>

Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público.* ICLA/CEPAL. Recuperado de: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf

Asamblea de Antioquia (1998). *Ordenanza 12 de 1998. Por medio del cual se dictan unas disposiciones para la preparación y formulación del Plan Estratégico de Antioquia.* Recuperado de: http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&task=download.send&id=1055&catid=50&m=0&Itemid=841

Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día.* Madrid: Alianza Editorial.

Ávila Sánchez, H. (2015). Tendencias recientes en los estudios de Geografía rural. Desarrollos teóricos y líneas de investigación en países de América Latina. *Investigaciones Geográficas (Mx)*, (88), 75-90.

Bahamón Álvarez, G. E. (2009). *Perímetros urbanos: Análisis del proceso de delimitación de espacialidades urbanas, un estudio de caso en Medellín.* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Cadavid Arboleda, G. M. (2009). Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión. *Revista Soluciones de Postgrado EIA*, (4), 243-266.

Calle Vásquez, R. (2016). El paisaje y su protección jurídica. En Gómez, R. D. (comp), *Medellín en perspectiva de paisaje* (1a ed., p. 84-93). Medellín: Fondo Editorial ITM.

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana.* México D.F.: Siglo XXI Editores.

CEPAL (julio 2018). *Acerca de Desarrollo Sostenible.* Recuperado el 3 de abril de 2019 de: <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-sostenible/acerca-desarrollo-sostenible>

Comisión Tripartita & Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2009). *Plan de Competitividad Regional para Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia*. Recuperado de: <https://www.ccoa.org.co/Portals/0/plan%20regional%20competitividad%20antioquia-095249-1.pdf>

Conceição, P. (marzo 2019). *Desarrollo Humano Reformulado*. Recuperado el 3 de abril de 2019 de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2019/human-development-reimagined.html>

Concejo de Medellín (1998). *Acuerdo 39 de 1988, por el cual se institucionalizan los mercados campesinos*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0039_1988.htm

Concejo de Medellín (1999). *Acuerdo 062 de 1999. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín*. Recuperado de: 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

Concejo de Medellín (2005). *Acuerdo 38 de 2005, por el cual se establece la política pública de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en Medellín*.

Concejo de Medellín (2006). *Acuerdo 37 de 2006, por el cual se adopta una política subsectorial integral para el desarrollo agropecuario y agroindustrial de los corregimientos de Medellín*.

Concejo de Medellín (2006). *Acuerdo 046 de 2006. Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/Acuerdo46_2006.pdf

Concejo de Medellín (2007). *Acuerdo 16 de 2007, por medio del cual se establecen los lineamientos para la construcción de la política de desarrollo rural y se crea el distrito rural en los corregimientos de Medellín*.

Concejo de Medellín (2009). *Decreto 819 de 2009. Por medio del cual se adopta la Política Pública de Desarrollo Rural para el Municipio de Medellín*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0819_2009.htm

Concejo de Medellín. (2014). *Acuerdo 048 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*. Recuperado de: 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

Concejo de Medellín (2016). *Acuerdo 003 de 2016. Plan de Desarrollo Medellín Cuenta con Vos 2016-2019*. Gaceta Oficial N° 4383.

Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Congreso de la República de Colombia (1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia (2006). *Decreto 097 de 2006. Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones*. Recuperado de: <http://www.cdmb.gov.co/web/ciudadano/centro-de-descargas/343-decreto-097-de-2006-1/file>

Congreso de la República de Colombia (2007). *Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo*. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2007/dec_3600_2007.pdf

Congreso de la República de Colombia (2008). *Decreto 4066 de 2008. Por el cual se modifican los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17, 18 y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2008/dec_4066_2008.pdf

Congreso de la República de Colombia (2011). *Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Congreso de la República de Colombia (2013). *Decreto 953 de 2013. Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1196121>

Congreso de la República de Colombia (2015). *Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/NormativaInstitucional/1077%20-%202015.pdf>

Corantioquia (2001). *Plan Maestro Parque Regional Arví*. Medellín.

Corbacho Quintela, A. (2015). *Pasado y presente del área metropolitana como organización supramunicipal: Un estudio de su regulación jurídica con especial referencia al ordenamiento jurídico español*. (Tesis de doctorado). Universidad de Vigo, Vigo.

Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila (2011). *Una vida digna para la comunidad campesina de Medellín*. Medellín: Litografía Nueva Era.

Corporación Ruta N (2015). *Tomo I Diagnóstico. Documento técnico de soporte. Macroproyecto Río Centro – Subzona 2 Distrito Medellinnovation*. Medellín: Departamento

Administrativo de Planeación. Recuperado de: https://www.dropbox.com/s/7v25f7l2rr98ip1/Diagn%C3%B3stico.zip?dl=0&file_subpath=%2FDiagno%CC%81stico%2FDocumento+te%CC%81cnico+de+soporte%2FTOMO+I+DIAGNOSTICO+SUBZONA+2+DISTRITO+MEDELLINNOVATION_231215.pdf

Departamento Administrativo de Planeación (2014a). *Mapa Categorías de suelos de protección, producción y suburbano*. [Mapa]. 1:90.000. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/2014/3_Categor%C3%adas%20Suelo%20Protecci%C3%B3n%20Producci%C3%B3n%20y%20Suburbano.pdf

Departamento Administrativo de Planeación (2014b). *Mapa Usos generales del suelo rural*. [Mapa]. 1:90.000. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/2014/32_Usos%20del%20Suelo%20Rural.pdf

Departamento Administrativo de Planeación (2014c). *Mapa Instrumentos de Planificación*. Medellín. [Mapa]. 1:90.000. Alcaldía de Medellín. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/2014/33_Instrumentos%20Planificaci%C3%B3n.pdf

Departamento Administrativo de Planeación (2018). *Informe de avance instrumentos POT*. Alcaldía de Medellín. Recuperado de: <http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/documentos/informe-avances-instrumentos-POT-abril-2018.pdf>

Departamento Administrativo de Planeación (2019a). *Comisión primera – Seguimiento al POT. Presentación de seguimiento al Acuerdo 48 de 2014, 13 de junio de 2019*. Recuperado de: http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/inline-images/48_presentacion_planeacion_13_junio_2019.pdf

Departamento Administrativo de Planeación (2019b). *Gestión de instrumentos para suelos rurales. Presentación de seguimiento al Acuerdo 48 de 2014, 7 de mayo de 2019*. Recuperado de: http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/inline-images/48_presentaci%C3%B3n_Instrumentos_07_mayo_2019.pdf

Departamento Administrativo de Planeación (2019c). *Instrumentos de Planificación Complementaria. Presentación de seguimiento al Acuerdo 48 de 2014, 25 de abril de 2019*. Recuperado de: http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/inline-images/048_presentacion_planeacion_25_abril_2019_0.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2014). *CONPES 3819. Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (marzo 2019). *Marco normativo para la gestión territorial*. Recuperado el 19 de octubre de 2019 de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/marco-normativo-para-la-gestion-territorial.aspx>

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS Equipo de la Misión para la Transformación del Campo (2014). *Definición de Categorías de Ruralidad*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>

Echeverry Tamayo, J. (2019). Medellín: una ciudad de encrucijadas. Pobreza, modelo de ciudad y cambio social en el proyecto Cinturón Verde. *Territorios*, (40), ene. 2019, 273-289. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/5535/6759>

Empresas Públicas de Medellín (2013). *Procesos para la participación comunitaria en la gestión social de impactos*. Recuperado de: <https://www.epm.com.co/site/comunidadymedioambiente/comunidad-y-medio-ambiente/comunidad/gestion-social-de-impactos/proceso-de-participaci%C3%B3n>

Errázuriz, M. (1994). *La geografía rural: tendencias y perspectivas*. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 5(1), 58-67.

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo*. Caracas: Nuevo Milenio.

Fajardo, D. (SF). *Experiencias en planificación Descentralización Del Desarrollo Rural con participación campesina*. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/1422/5/04CAPI03.pdf>

Forero Álvarez, J. & Ezpeleta Merchán, S. (2017). Las brechas entre el campo y la ciudad en Colombia y propuestas para reducirlas. *Estudios y perspectivas*, (17), 7-78.

García Bocanegra, J. C. (2014). *Impacto de la implementación de la Ley 388 de 1997 en Medellín (1999-2014)*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Gaviria Gutiérrez, Z. (2009). La expansión urbana sobre las periferias rurales del entorno inmediato a la ciudad metropolitana. *Revista Soluciones de Postgrados EIA*, (3), 63-74.

Gobernación de Antioquia (2016). *Plan Desarrollo de Antioquia Pensando en Grande 2016-2019*.

Gómez, D. (2019). *Instrumentos de Planificación y Gestión Para Áreas Suburbanas en Entornos Metropolitanos*. (Tesis de Maestría). Universidad nacional de Colombia, Medellín.

González, F. (2007). *Medellín, los orígenes y la transición a la modernidad: crecimiento y modelos urbanos 1775-1932*. Medellín: Escuela del Hábitat-CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Guinjoan, E.; Badia, A. & Tulla, A. (2016). El Nuevo Paradigma de Desarrollo Rural. Reflexión teórica y reconceptualización a partir de la rural web. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (71). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=283126>

Hénaff, M. (2014). *La ciudad que viene*. Santiago de Chile: LOM Editores.

Herrera Cardona, V. (2018, agosto 21). Distritos, la nueva forma de planificar a Medellín. *El Colombiano*. Recuperado el 20 de junio de 2019 de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/distritos-la-nueva-forma-de-planificar-a-medellin-fi9192722>

Instituto Colombiano de Antropología e Historia (2017). *Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Cultura. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/Concepto-t%C3%A9cnico-del-Instituto-Colombiano-de-Antropolog%C3%ADa-e-Historia-ICANH.pdf>

Kay, C. (2001). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En: *El mundo rural en la era de la globalización, incertidumbres y potencialidades* (1 ed., p. 337-428). Madrid: Universitat de Lleida-Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

Launay, C. (2005). La gobernanza: estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Controversia*, (185), 92-105.

Launay, C. & Bolívar, I. C. (2007). Lenguajes políticos globales y desafíos de la gobernanza en Colombia. *Controversia*, (188), 172-197.

López Lebrún, S. (1994). *El crecimiento de la población y la expansión del Área Urbana en el Área Metropolitana de Medellín*. Centro Latinoamericano de Demografía – Celade–. Programa global de formación en población y desarrollo. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21314/D-18307.09_es.pdf

Martínez Peña, O. S. (2016). *Los efectos en el Ordenamiento Territorial a partir de la expedición de la Ley Orgánica 1454 de 2011 y sus impactos directos en el territorio nacional*. (Trabajo de grado especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.

Mastrocola, Y. I. (2015). *Ordenamiento territorial y turismo en conservación. Área salitral de Santa Rosa y Salinas de Trapalcó Patagonia Argentina*. (Tesis de doctorado). Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.

Medellín Cómo Vamos (2018). *Informe de Calidad de Vida Medellín 2017*. Medellín: Pregón.

Mejía Murillo, M. (2018). Comunidades campesinas de Medellín: víctimas de la prosperidad y el desarrollo. *Kavilando*, 10(1), 94-111.

Mikkelsen, C. (2013) Debatiendo lo rural y la ruralidad: un aporte desde el sudeste de la provincia de Buenos Aires; el caso del partido de Tres Arroyos. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 22(2), jul-dic, 235-256.

Molano Rojas, A. & Zarama Salazar, F. (2016). Lo metropolitano y el gobierno de lo metropolitano. En: Prieto Soto, E. y Patiño Villa, C. A. (comp), *Construcción de metrópolis. Identificación de procesos de planeación para un área metropolitana eficiente* (1a ed., p. 33- 67). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Molano Rojas, A. (2016). *Colombia: encrucijadas y perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo* (1a ed., p. 9-208). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Konrad Adenauer Stiftung.

Montaño, D. (2018). *Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010)*. (Tesis de doctorado). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Monterrubio, A. (2013). Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (151), 1-25.

Muñoz Ortiz, L. D. (2010). Nuevos escenarios para la comunidad campesina de San Sebastián de Palmitas luego de la construcción de la Conexión Vial Aburrá - Río Cauca y el Túnel de Occidente. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, 24(41), 353-375.

Naranjo, G. & Villa, M. I. (1997). *Entre luces y sombras. Medellín, espacio y políticas públicas*. Medellín: Corporación Región.

Noreña, J. (2016) *Medellín, ciudad neoliberal. Dinámicas socio-espaciales en la formación de un hábitat urbano, 1970-2015*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, Universidad de Medellín & Universidad EAFIT (2017). *Planes de Desarrollo local y su relación con el Sistema Municipal de Planeación*. Recuperado de: <http://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/observatorio/Documents/investigacion-planes-de-desarrollo-local.pdf>

Patiño, C. (2015). *Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico - urbano*. Bogotá: Planeta Colombiana S.A.

Pérez Carvajal, A. (2018). Pensando el futuro: la planeación en Colombia entre 1950 y 1970. (Tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.

Rother, H. (1968). El proceso de urbanización en Colombia. *Revista de la Universidad Nacional (1944 – 1992)*, (1), 191-223.

Samper, C. (2013). *Estrategias de desarrollo rural en la UE: definición de espacio rural, ruralidad y desarrollo rural*. Recuperado de: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/26548/2/Dosier_teorico.pdf

Sánchez, F. & Moura, R. (2005) Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional. *EURE*, 31(939), 21-34.

Sánchez, H. (2012). Tendencias recientes en los estudios de geografía rural. Desarrollos teóricos y líneas de investigación en países de América Latina. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 2015(88), 75-90.

Secretaría de Desarrollo Económico (2018). Mapa mercados campesinos. Medellín: Alcaldía de Medellín. [Mapa]. 1:50.000. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/geonetwork/srv/spa/resources.get?uuid=bbe14c01-4d92-46f5-9b0e-ab15d3c18f8e&fname=MercadoCampesino_MedioPliego.pdf&access=public

Universidad Nacional de Colombia & Alcaldía de Medellín (2005). *Estrategias Corregimentales para Medellín –ECO–*.

Universidad Nacional de Colombia & Alcaldía de Medellín (2017). *Informe final-parte 1. Diagnóstico Participativo DRC*.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá: Almudena.

Zuluaga Sánchez, G. P. (2001). Funciones y marginalidades de la nueva ruralidad en Colombia. En: Delgado Mahecha et. al., *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios* (1a ed., p. 333- 348). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Zuluaga Sánchez, G. P. (2005). *Dinámicas territoriales en la frontera rural-urbana en el corregimiento de Santa Elena, Medellín*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín.