

# La ruralidad en el ordenamiento territorial en Colombia<sup>1</sup>

Luis Carlos Agudelo Patiño\*

## Introducción

En este ensayo se propone una interpretación de la forma como el ordenamiento territorial practicado en Colombia en los últimos nueve años ha incorporado la ruralidad; entendida, en sentido amplio, como el espacio geográfico y la población rural, con sus actividades de subsistencia y producción. Para cumplir con este propósito, el texto se divide en tres partes.

La primera, dedicada a exponer el concepto de ruralidad que incorpora la Ley 388 de 1997 y una discusión de la interpretación que de éste hicieron los planes de ordenamiento territorial (POT)<sup>2</sup> en su primera generación. En la segunda se proponen cuatro ámbitos de incorporación de la ruralidad en los POT, con sus respectivos instrumentos de planificación y normatividad asociada; estos ámbitos son espacios de planificación territorial de la ruralidad, en los que es posible identificar la incorporación que del tema ha hecho la citada Ley 388 de 1997 y los desarrollos reglamentarios posteriores<sup>3</sup>. En la parte tres se proponen una serie de conclusiones preliminares, sobre un asunto que sin duda requiere un esfuerzo sistemático de investigación, para lograr equilibrar en alguna medida los instrumentos de planificación territorial propios del suelo urbano, con los correspondientes al suelo (mundo) rural y su complejidad intrínseca.

## La ruralidad en el ordenamiento territorial en Colombia

El primer elemento que vale la pena discutir es el tópico según el cual Colombia es un país urbano. De acuerdo con los datos del censo de 1993, un poco más del 70% de los municipios colombianos tenía más población rural



que urbana y muchos de estos municipios no alcanzaban una población total de 5.000 habitantes. Este censo también consideró urbana a la población que vivía en las cabeceras municipales, lo que generó, como efecto estadístico, que el 73.1% de los colombianos vivía en ciudades, cuando en realidad estas áreas urbanas son en su gran mayoría pequeños pueblos.

El mismo censo mostró que las áreas rurales de Colombia albergaban 15 millones de personas; el 38% del total de la población en ese año. De este 38%, el 41% estaba ubicado en asentamientos dispersos; el 34% en cabeceras municipales. Es decir, que el 75% de la población rural no estaba concentrada. De los 1.114 municipios del país, más del 75% corresponde a localidades con menos de 15.000 personas y las 5 ciudades con más de 500.000 habitantes han alcanzado esta población en los últimos 40 años. Aún si aceptara la definición de "población urbana" del censo, el 71% de los municipios de Colombia (800 de 114), como ya se indicó, tenían más población rural que urbana en 1993.

Con estas cifras nadie se explica la clasificación que de los POT hiciera la Ley 388 de 1997: POT para municipios con población mayor de 100.000 habitantes, PBOT para municipios con población entre 10.000 y 30.000 habitantes y EOT para los municipios con población menor a 10.000 habitantes<sup>4</sup>. Un simple análisis estadístico deja claro el desajuste entre la realidad demográfica de los municipios en Colombia y esta clasificación.

Un segundo desajuste aparece si se mira que del tipo de POT de que se trate, dependen las exigencias mínimas y el alcance del ejercicio de planificación, el cual podría resumirse como: *a menor talla demográfica, menos exi-*

*gencias urbanas y básicamente las mismas exigencias en materia de planificación rural.*

El tercer y probablemente más grave desajuste del tratamiento que la Ley 388 da a la ruralidad en los municipios colombianos, tiene origen en la génesis misma de la Ley: una adaptación de alguna versión de la ley del suelo de España, país en el cual los municipios tienen muy pocas competencias en materia de planificación del suelo rural, a no ser que se trate de suelo rural urbanizable; asuntos como las restricciones de uso (suelo rural de protección) y/o la promoción de actividades productivas, son a menudo de competencia provincial, autonómica y hasta comunitaria. Hecha esta precisión es fácil entender el sesgo urbano de una ley que incorporó de forma fragmentaria aquel “resto” del territorio municipal que escasamente había considerado su antecesora Ley 9 de 1989.

Lo anterior aún no describe claramente el desajuste que se produce cuando, especialmente, las Corporaciones Autónomas Regionales, entran en escena como evaluadoras del “Componente ambiental de los POT”. Veamos lo sucedido: de tiempo atrás, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi venía trabajando en unas guías metodológicas orientadas a facilitar la elaboración de planes de ordenamiento territorial de ciudades, municipios y departamentos; ejercicio que incorpora un enfoque integral (urbano-rural-regional) de cada tipo de territorio del cual se ocupa. Mientras tanto, el entonces Ministerio de Desarrollo trabajaba en una ley de reforma a la Ley de Reforma Urbana del 89, con genes de la ley española.

Para un observador externo es muy difícil saber cual proceso influyó al otro: si el IGAC reclamó atención en la propuesta reglamentaria para la ruralidad y los asuntos ambientales o si el proceso de Mindesarrollo ajustó su propuesta para que el esfuerzo del IGAC resultara útil a los municipios. Lo fácil es describir el resultado, el tercer desajuste anunciado: se promulgó una ley con un claro sesgo urbano, para cuya implementación se contaba con guías metodológicas que trascendían, en mucho, las exigencias mínimas que la propia ley le hacía a los PBOT y a los EOT especialmente.

¿Y las CAR? Las CAR, tan confundidas como el resto de los responsables de formular los POT, hicieron norma de la metodología IGAC y comenzaron a exigir su aplicación. ¿El resultado? El resultado más grave es que los POT no se ocuparon en realidad de operar sobre desajustes territoriales específicos a cada localidad y a su relación con la región en la cual se localizan, sino a aplicar, en el plazo fijado por la ley, la metodología exigida por las CAR. Así las cosas, el principal propósito de la pri-



mera generación de POT resultó hacer el POT, no proponer medidas orientadas a ordenar el territorio.

Ya se mencionó que el tema rural aparece a última hora en el articulado de la Ley 388 de 1997; se lee entre líneas en los objetivos (artículo 1°); no es explícito en los principios (artículo 2°) y escasamente se dibuja en la definición de ordenamiento territorial que adopta la ley en su “ARTÍCULO 5o. CONCEPTO. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes 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.” Más adelante veremos en detalle la definición del componente rural del POT que hace la Ley 388 de 1997.

Para cerrar este apartado es bueno preguntarse: ¿Cuál es el concepto de ruralidad que incorpora la Ley 388 de 1997? y ¿Qué conceptos o debates alternativos sería necesario considerar? Veamos cada tema comenzando por el segundo.

Una pregunta que salta a la vista es el concepto de ruralidad y la vigencia de la separación epistemológica entre urbano y rural en el momento actual del desarrollo de los procesos de *urbanización* territorial y cultural (globalización). Para examinar esta cuestión bien pueden utilizarse dos aproximaciones que más por conveniencia de la exposición que por rigor epistemológico, denominamos la *aproximación sociológica* y la *aproximación geográfica o espacial*.

### a) El Enfoque Sociológico

La pregunta por la vigencia de la separación urbano-rural en la sociología se fundamenta en el hecho de que la urbanización del campo ha desatado profundas transformaciones sociales en las áreas rurales, especialmente en ámbitos geográficos (países y/o regiones) desarrollados.

En efecto, la rapidez con que circula la información en todo el mundo, complica la diferenciación urbano – rural en estos ámbitos, ya que se uniforman los modos de vida. Para Baigorri (2000)<sup>5</sup> el espíritu del capitalismo y la sociedad informacional han penetrado hasta tal punto en los “supuestos” espacios rurales, que no es fácil percibir si hay diferencias en hábitats, actitudes y valores, y menos aún, en lo que se refiere a las estructuras y relaciones de producción.

Con lo anterior, este autor sustenta la disolución del objeto de estudio de la sociología rural, a la que señala, en lo que a las sociedades avanzadas se refiere, como “*una ideología o, en el mejor de los casos, una utopía*”. Propone un nuevo objeto y denominación para la sociología rural. El objeto se centraría en *el análisis de los procesos de cambio que propician la integración de los espacios rurales en la urbe global* y la denominación, *sociología de la urbanización*.

Trabajando sobre las ideas de Baigorri, aplicadas al contexto colombiano, puede decirse que las concentraciones metropolitanas constituyen los enclaves más desarrollados del país, al menos en los términos en los que se entiende el desarrollo económico. ¿Se manifiesta esta homogenización de los patrones culturales propios de estos ámbitos?

Está claro que la urbanización del mundo campesino entendida como la generalización de los modos de vida, se encuentra aún lejos de ocurrir en todo el territorio nacional, donde la mayor parte de la población es rural; allí sigue vigen-

te el clásico objeto de estudio de la sociología y la separación entre estos modos de vida; separación que en el caso colombiano para los municipios rurales, nadie discutiría sin grandes dificultades de argumentación.

Para el caso de las zonas rurales aledañas a las grandes concentraciones urbanas, si bien esta tendencia homogenizante en lo cultural se está consolidando; hoy subsisten diferencias en cuanto a los modos de vida, comportamientos y valores, entre la población urbana y los habitantes de zonas rurales aún muy próximas a las ciudades.

La urbanización, como expresión del progreso social que conlleva la industrialización, se opuso a lo rural, sinónimo de atraso y pobreza. Desde el origen mismo de las ciudades, éstas supusieron un avance objetivo hacia formas de organización social más democráticas y basadas en el imperio de la Ley (Baigorri, 2000).<sup>6</sup>

De otro lado, la influencia del marxismo - maoísmo en los años sesenta-, hizo que muchos considerasen al campesinado –aún hoy como un sujeto revolucionario, que debería oponerse a la penetración del capitalismo, en el





sentido de la modelación de sus explotaciones de acuerdo con los intereses del capital.

En Colombia estos extremos han estado presentes a lo largo de la historia; es así como las grandes ciudades del país crecieron en, sus inicios, bajo los efectos de la revolución industrial con su acumulación de población que emigró desde los campos, aún resentida por la violencia partidista. De allí en adelante la lógica de la inversión social, o mejor, de la mayor rentabilidad social de la inversión pública estatal, que en teoría se da donde un mayor número de ciudadanos se beneficien, concentró precisamente en las ciudades las mejores ofertas de empleo, servicios públicos, salud, educación o bienestar y relegó las áreas rurales a una menor presencia estatal agudizada con la distancia a los centros de desarrollo urbano; las consecuencias de este desequilibrio encuentran en el nordeste colombiano un patente reflejo.

El advenimiento de la agricultura moderna, caracterizada por la incorporación de grandes subsidios energéticos, ingresó a Colombia a través de los enclaves agroindustriales y se difundió, especialmente en los años 80 y 90 hacia un número creciente de agricultores que vieron llegar a sus parcelas tractores, créditos, semillas mejoradas, abonos, fumigadoras, asistencia técnica, etc. El capitalismo comenzó a insertar al campesinado dentro de la lógica del sistema económico global y a modelar sus explotaciones. Pero ello no ha significado en todos los casos, una colonización cultural del campo, por parte del modo de vida urbano, tal y como ocurrió en Europa, según describía Gaviria (1971)<sup>7</sup>.

Se puede concluir que han sido más severos los cambios económicos que los cambios sociales (modo de vida) que han operado en las zonas rurales colombianas en las que,

a pesar de la homogenización diferencial de las técnicas de producción, se mantienen actitudes, valores y creencias propias de un modo de vida rural, tal y como se conoció en los sesenta, aunque con cambios que no los desvirtúan como culturas rurales.

Ciertamente se ha avanzado significativamente desde las ideas pioneras de Lefebvre (1971)<sup>8</sup> sobre el concepto de sociedad urbana, que la caracterizaban ya como más que un mero hecho cuantitativo, en términos de aglomeración de población, para entenderla como modo de vida, tal y como lo definió Wirt en 1938 (Wirt, 1938; citado por Baigorri, 2000).

El estado del arte sobre la separación epistemológica entre lo urbano y lo rural propone la inutilidad de esta separación. Si se aceptan la homogenización de los modos de vida urbano – rurales y la inserción de las producciones campesinas en la economía de mercado globalizada, debe concluirse, como Baigorri (2000),<sup>9</sup> que *“lo rural serían apenas algunos intersticios fuera de la marcha global de la civilización, que quedarían en el interior de lo que denominamos la urbe global”*.

Finalmente, cabe destacar que *“los cambios de las actitudes y valores de los habitantes del medio rural se deben no sólo a la gran expansión de los medios de comunicación, sino a la mayor interacción entre los individuos a distancias cada vez mayores. La movilidad individual, cada vez más grande, provoca, así mismo cambios en la población rural”* (Aguilera et al, 1991)<sup>10</sup>.

Con lo dicho hasta este punto, podemos proponer una hipótesis a manera de conclusión de lo que denominamos el enfoque sociológico frente a la separación urbano rural: en Colombia sigue vigente la separación entre lo urbano y lo rural, entendidos como modos de vida diferentes; esto es así incluso en las áreas de influencia metropolitana, en donde, si bien pueden verificarse empíricamente tendencias hacia la homogenización en ciertos hábitos y comportamientos, aún es posible diferenciar en los espacios *rururbanos*, entre la gente urbana y la gente del lugar.

En síntesis, la sociología rural tiene vigencia tanto en cuanto a su objeto de estudio clásico –las formas de vida rurales–, como en el renovado objeto que propone Baigorri



(2000)<sup>11</sup>; recordemos: ocupándose de los procesos y tendencias de cambio en las relaciones urbano rurales.

## b) El Enfoque Geográfico – Espacial

Este enfoque atiende a la conveniencia o no de una separación entre lo urbano y lo rural, desde el punto de vista de las transformaciones espaciales que la urbanización genera en el campo. Para Estebanez (1988)<sup>12</sup> las influencias urbanas se manifiestan en el medio rural según dos principios generales de cambio espacial:

*Principio de Gradiente:* según el cual el grado de influencia urbana en el entorno rural decrece con la mayor distancia a la ciudad más próxima y crece con el tamaño de la ciudad. Este gradiente se ve afectado por el desarrollo vial y los medios de transporte que relativizan las distancias al reducir los tiempos para cubrirlas.

*Principio de Diferenciación:* Propone que el grado de especialización y diferenciación de subáreas rurales, decrece con la mayor distancia a la ciudad más cercana y crece con el mayor tamaño de la ciudad. Lo que significa que espacios rurales próximos a grandes ciudades tienden a la heterogeneidad, que crece cuanto más cerca se está de una ciudad grande.

Las transformaciones espaciales que operan en el medio rural, la cercanía y el tamaño de una ciudad, tienen a su vez diferentes formas o reflejos en elementos que se pueden detectar en el paisaje; estas corresponden a procesos o momentos del proceso de urbanización. Antes de describir en parte, este amplio conjunto de clasificaciones de los procesos de urbanización, es útil indicar los cambios en el concepto de lo rural, que se han producido precisamente gracias a transformaciones espaciales, explicables en gran medida por cambios económicos.

En principio, es procedente diferenciar entre dos términos comúnmente y hasta la revolución industrial, correctamente utilizados como sinónimos en cualquier lugar del planeta, los términos *rural* y *agrario*.

El término *agrario*, cuya etimología deriva del latín “ager” significa campo, tierra cultivada, que en cualquier caso alude a la utilización del suelo por parte del sector primario de la economía (Aguilera et al, 1991)<sup>13</sup>. El vocablo *rural* proviene del latín “rus” que significa igualmente campo, pero en contraposición a la expresión “urbs” que significa ciudad, urbe (Aguilera et al, 1991).<sup>14</sup>

La coincidencia entre estos dos conceptos se percibe cuando los paisajes rurales coinciden con paisajes agrarios.



Lo que ha generado la demanda de suelo urbano para usos no agrarios, es un conjunto de paisajes rurales agroindustriales, industriales rurales, de segundas residencias, comercio e infraestructuras varias (embalses, centrales de energía, rellenos sanitarios, aeropuertos, etc.) de manera que en la actualidad, un rasgo distintivo de la separación urbano rural es que lo rural no es necesariamente agrario, pero, desde el punto de vista de los elementos que integran los paisajes rurales: una matriz esencialmente verde, no cultivada, múltiples parches y corredores de actividad; tampoco coincide con los rasgos de un paisaje urbano; se trata de espacios *urbanizados*, pero que conservan en sus paisajes característicos, sustanciales elementos rurales y agrarios.

El grado de urbanización de los espacios rurales en los entornos de las grandes ciudades colombianas es notorio, en estas áreas la expansión o proyección de la ciudad, mediante flujos de interrelaciones de residencia (primera y segunda), ocio, turismo, comercio, industria e infraestructuras, “*difícilmente pueden clasificarse como rurales o urbanos*” (Aguilera et al, 1991)<sup>15</sup>.

En las áreas rurales periféricas,<sup>16</sup> por el contrario, persiste en gran medida la coincidencia entre lo agrario y lo rural, aunque las segundas residencias son una instalación urbana bastante recurrente, al igual que las explotaciones agroindustriales o industriales de enclaves



extractivos mineros e infraestructuras para la producción y el transporte de energía.

Entre estas dos situaciones existe un *continuum* en el que las características de la urbanización se diluyen a medida que crece la distancia a un centro urbano; éste —explicado entre otros por Zorokin y Zimmerman (1929); citados por Agudelo (2002)<sup>17</sup>—, contiene un extremo en algún centro urbano y otro en una situación absolutamente rural-agraria o aún “natural”.

¿Cuáles son y cómo se explican las gradaciones en este continuum? Interesa aquí responder sólo parcialmente esta pregunta, o sea, describir los procesos de urbanización en las áreas de influencia de las ciudades.

Los espacios que rodean, fundamentalmente, a las grandes ciudades de los países y espacios urbanos más desarrollados, en general se denominan áreas periurbanas y en ellos se distinguen varias coronas, según el grado de urbanización o bien, sin una denominación genérica, se describe el o los procesos de acuerdo con el grado de evolución y la intensidad de los mismos.

Bryant y Russwurm (1982)<sup>18</sup>, acogen la denominación genérica de áreas suburbanas para nombrar los espacios que rodean las ciudades y los procesos de cambio espacial que allí ocurren. La primera transformación que sufre el espacio rural se da precisamente en la actividad

económica, hasta entonces predominantemente agraria; en general puede afirmarse que se reducen los tamaños de las áreas productivas agrarias, al tiempo que se intensifica la producción vía insumos u otros mejoramientos tecnológicos, posibles ahora gracias a la venta total o parcial de los antiguos feudos.

La venta parcial viene dada por la revalorización del suelo considerado ya no por su valor de uso, sino fundamentalmente por su valor de cambio, influenciado por la infraestructura existente y un conjunto de economías de localización que finalmente derivan en el mejor costo de oportunidad de las rentas urbanas frente a la renta agraria del suelo. Los usos residenciales, industriales y los relacionados con el comercio de ocio u otros, terminan por imponerse.

Estos cambios se expresan espacialmente de manera gradual, y retomando a Bryant y Russwurm (1982), citados por Aguilera(1991),<sup>19</sup> se distinguen tres coronas periurbanas:

La Primera estaría dividida a su vez en dos anillos, el más interno de ellos con su espacio rural prácticamente urbano; el siguiente bajo un predominio del suelo rural, con presencia de elementos urbanos. Ambos anillos representan la “faja rururbana”.

La segunda corona periurbana la denominan “sombra urbana”; en ella residen personas que habitan en el campo en viviendas no rurales y que se desplazan diariamente a sus sitios de trabajo en las ciudades.

La tercera corona es la denominada “*hinterland* o *umland* rural”, en la que las manifestaciones de elementos urbanos se reducen a la presencia de residencias secundarias.

Esta gradación resulta difícil de aplicar en Colombia por varias razones relacionadas con la intensidad de los procesos de urbanización rural. No necesariamente ocurren en espacios concéntricos en torno a los centros urbanos, sino más bien a lo largo de ejes viales; no obstante, la descripción de los procesos propuesta por estos autores resulta bastante ilustrativa.

De otro lado, Monclús (1997)<sup>20</sup> propone una diferenciación de procesos de urbanización sin contar con una denominación más específica. Para nuestro autor, este proceso ha conocido en su aspecto físico, en los últimos cuarenta años, diversas fases, bien estudiadas y descritas: del crecimiento de la ciudad “en mancha de aceite” (por simple agregación o ensanche sin solución de continuidad con el espacio construido preexistente) a la suburbanización (la aparición de periferias metropolitanas más o menos densas, a menudo sin solución de continuidad con la ciudad central); de la suburbanización a la periurbanización (la integración en las dinámicas metropolitanas de los antiguos núcleos rurales); de la periurbanización a la rururbanización (la difusión de las dinámicas metropolitanas hasta los antiguos espacios rurales más alejados de los núcleos primigenios).

Esta clasificación resulta más adecuada para describir lo que acontece en las llamadas zonas centrales o polarizadas. Como ejemplo se puede observar lo que ocurre en el área de influencia de la metrópoli del valle de Aburrá, donde tienen lugar estos procesos, incluso superpuestos, en áreas relativamente reducidas donde se combinan extensiones orgánicas planificadas de la trama urbana y nuevos desarrollos residenciales formales, con suburbios espontáneos agregados a esta trama sin concepto de continuidad regulado.

Asimismo se localizan núcleos periféricos a través de corredores viales, alargando por así decirlo, la urbanización, hasta alcanzar la trama formal para insertarse en ella; finalmente se encuentran recintos en los que la heterogeneidad de usos del suelo, industria, segundas resi-



dencias, agroindustrias, infraestructuras y ocio, convive con usos agrarios tradicionales, en una constante tensión que, como vimos, favorece generalmente las rentas no agrarias.

Por tanto, la respuesta a la pregunta inicial puede resolverse señalando que la diversidad en la ruralidad de los municipios colombianos es tal, que su tratamiento en las normas sobre ordenamiento territorial debería ponderarse a partir de la diferenciación de, por lo menos, las zonas rurales localizadas en entornos de grandes centros urbanos; aquellas zonas rurales no polarizadas con centros urbanos de servicios a la producción agropecuaria, minería y agroindustria y las áreas rurales que constituyen territorios tradicionales de minorías étnicas. Desde luego, esta ponderación no se efectuó en la Ley 388 de 1997.

Para responder a la pregunta sobre el concepto de ruralidad que incorpora esta Ley, se puede comenzar con la transcripción del Artículo 14 de la norma: “*El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:*

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.
2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.



mos más adelante. Por lo pronto, baste indicar que la principal preocupación de la Ley 388 de 1997 en cuanto al componente rural se centró en tres aspectos, a saber: la conservación ecológica; los asentamientos humanos en suelo rural y los equipamientos necesarios y los procesos de parcelación propios de las áreas suburbanas y rurales en proceso de urbanización.

Al respecto, permítasenos una última aclaración de otro aspecto que también fue de gran utilidad: la Ley 388/97 considera el suelo suburbano como una subcategoría del suelo rural (Art. 34).

### La ruralidad en los POT

Los artículos 32 a 35 de la Ley 388/97 definen los ámbitos de planificación de la ruralidad en los POT. Se refieren, en su orden, al suelo de expansión urbana, al suelo rural, al suelo suburbano y al suelo de protección. Estos cuatro ámbitos de aplicación cuentan con sus respectivos instrumentos de planificación respaldados en producciones reglamentarias detalladas. El Cuadro 1 sintetiza las características de cada ámbito.

En este cuadro, entender el suelo de expansión como suelo rural es apenas obvio, tal es su clasificación y en muchos casos incluso coincide con usos agropecuarios, previa a su programación como suelo urbanizable. Nótese, en la segunda fila del cuadro, que el suelo rural se define por exclusión de lo que no es urbano o urbanizable, y no es lo grave; lo problemático reside en concebir la homogeneidad del suelo rural, correspondiente a una única categoría bajo una sola diferenciación; verbigracia, el suelo suburbano.

Para extender los análisis que cada lector pueda hacerse de estas ideas, imagínense que se considerase el suelo urbano como una categoría única, homogénea, de donde derivar la reglamentación de su uso y aprovechamiento. Valdría entonces señalar que el suelo rural en sí mismo recoge toda la complejidad de una ruralidad dinámica integrada tanto verticalmente a los circuitos de los mercados agroindustriales globales, como de manera horizontal, mediante el afianzamiento de las prácticas, valores y saberes tradicionales locales-regionales; una ruralidad que se desterritorializa y se afianza.

La Ley 388 de 1997 simplificó al extremo esta complejidad. En este punto es necesario señalar que las metodologías —a veces impuestas por la autoridad ambiental— salvaron, al menos en el diagnóstico inicial, la incorporación de referentes territoriales rurales en la primera generación de POT.

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.
4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento; en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.
5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.
6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental ”.

El Artículo 16 establece estas mismas exigencias para los PBOT y el artículo 17 señala para los EOT, precisamente los de mayor talla rural, mínimas exigencias para el componente ídem.

Pese a lo indicado, esta definición resultó de gran utilidad a la larga, aun cuando dejara por fuera temas tan esenciales como el análisis de la distribución de la propiedad y la estructura predial. Sobre este punto regresa-



**Tabla 1. Ámbitos de Planificación de la Ruralidad en los POT**

Debemos dedicar ahora dedicar algunas líneas al análisis de los instrumentos de planificación de cada ámbito, para debatir las limitaciones y posibilidades de su aplicación, en relación con el propósito básico que orienta su diseño normativo y técnico, cual es complementar la planificación territorial de la ruralidad –como vimos antes, bastante reducida en la letra original de la Ley 388 de 1997.

Respecto al Decreto 2181 de planes parciales poco podemos comentar, dada su aplicación restringida al suelo urbano, a pesar de que en muchos POT se usó para nombrar estudios y temas de planificación pendientes en el ejercicio, en una típica *adaptación*<sup>23</sup> local de un típico instrumento de desarrollo del suelo urbano.

| Ámbito                    | Definición   | Instrumento de Planificación                     | Reglamentación  |
|---------------------------|--|--|---|
| Suelo de Expansión Urbana | Art. 32. "Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución [...]"  | Plan Parcial                                     | Decreto 2181 de 2006.   |
| Suelo Rural               | Art. 33. "Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas [...]"  | Unidad Agrícola Familiar                         | Decreto 097 de 2006. Ley La Ley 505 de 1999 Artículo 4 <sup>o</sup> <sup>21</sup> |
| Suelo Suburbano           | Art. 34. "Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad; diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios" [...]"   | Densidades Máximas de Ocupación                  | Decreto 097 de 2006. (Art 3) <sup>22</sup>  |
| Suelo de Protección       | Art. 35. "Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse." | Normatividad Ambiental local, regional, nacional | Normatividad Ambiental regional   |

En cuanto al suelo rural suburbano, la Ley 388 acertó al solicitar un tratamiento especial en la planificación de estas áreas de gran complejidad. Se trata de espacios en los que la urbanización del suelo rural impone las reglas de organización espacial, de modo que se le exige al territorio la amenidad de la vida rural con las comodidades del mundo urbano en materia de vías, amoblamiento urbano, seguridad y servicios públicos. A estos espacios se han denominado extrañamente *Nueva Ruralidad*, cuando lo correcto debería ser *Nueva Urbanización*, en tanto la instalación de usos típicamente urbanos en el suelo rural determina la organización y el funcionamiento del espacio. En cualquier caso, los espacios suburbanos imponen un modelo de ocupación del suelo basado en la individualidad y el desencuentro, antítesis, por antonomasia, del concepto de ciudad.

¿Cómo definir el modelo de ocupación territorial y los índices máximos de ocupación del suelo suburbano? Los POT no planificaron la producción de suelo suburbano; describieron como tal las áreas dentro de cada municipio que al momento de su formulación presentaban características suburbanas, con la resultante de unos procesos –posteriores

al POT— de ocupación del suelo rural por parcelaciones que generaron una suburbanización no programada enfrentada a graves problemas en cuanto a la distribución equitativa de cargas y beneficios.<sup>24</sup>

En efecto la relación entre los costos que representa atender estos espacios de baja densidad de ocupación, a menudo son superiores a los tributos que paga el conjunto de esta población. A la larga, temas como el saneamiento básico, cuya solución individual colapsa en algún umbral de ocupación, el abastecimiento de agua o la recolección de basuras, terminarán subsidiados para su provisión por el conjunto de la población del municipio; situación abiertamente indeseable y contraria a los principios de la Ley 388 y de la planificación territorial en general.

Para retomar la pregunta atrás enunciada, vale la pena revisar la tercera fila del Cuadro 1: El instrumento de



planificación. El Decreto 097 citado atrás establece que las corporaciones autónomas tienen la tarea de fijar las densidades máximas de ocupación de las áreas rurales suburbanas dedicadas a parcelaciones y usos urbanos. Al respecto se tienen dos problemas en vía de solucionarse; el primero, consiste en que las metodologías para establecer tales densidades se alimentan de datos geográficos cartografiados a escalas muy generales para el propósito (generalmente 1:25.000 ó 1:100.000); no otro que establecerle a cada predio la máxima densidad de ocupación posible, de modo que los resultados se deben admitir con carácter preliminar y orientativo, lo que resulta más crítico cuanto más fragmentado esté el suelo rural.

En conclusión, esta compleja tarea dejada a las CAR ha sido enfrentada hasta ahora en Antioquia, de un lado, por Corantioquia, que ha planteado una metodología general para ajustar en cada caso; y por Cornare<sup>25</sup>, que ha producido un acuerdo de regulación de las densidades. Ninguna de estas aproximaciones resuelve los dos pro-

blemas centrales indicados para este tipo de escenarios de planificación: el modelo de ocupación territorial (de urbanización) que equilibre los espacios públicos y los espacios privados y, en segundo lugar, la distribución de cargas y beneficios. En este punto sería fundamental explorar la aplicación de un instrumento de planificación equivalente al Plan Parcial en suelo rural de parcelaciones y en suelo suburbano. Nótese que se ha introducido una diferenciación entre el suelo suburbano existente y el suelo suburbano programado denominado *suelo rural de parcelaciones* en el párrafo precedente.

Otro ámbito de planificación de la ruralidad corresponde con el suelo rural en uso agropecuario y/o forestal. Este escenario incorpora desde la agricultura tradicional de subsistencia, hasta el suelo rural dedicado a cultivos de largo período como la reforestación, la palma africana u otros permanentes. El Decreto 097 propuso como crite-

rio de planificación territorial la Unidad Agrícola Familiar (UAF); instrumento especialmente dirigido a preservar de usos urbanos los suelos dedicados a actividades propias del sector primario de la economía; Artículo 3: *“Prohibición de parcelaciones en suelo rural. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, no se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda cam-*

*pestre, mientras no se incorpore en el Plan de Ordenamiento Territorial la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso; con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Esta prohibición cubija a las solicitudes de licencias de parcelación o construcción de parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, que actualmente se encuentran en trámite[...]*”

*“Parágrafo. Los municipios y distritos señalarán los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajística o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial. En estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual”.*

El Decreto 097 ordena, en síntesis, la definición del suelo rural de protección agro-productiva, es decir, solicita indicar claramente las áreas del territorio rural que no serán destinadas a usos urbanos. El propósito es loable y acertado; lo que no convence es el instrumento que lo concretaría, la UAF,<sup>26</sup> con las excepciones que prevé la Ley 160 de 1994,<sup>27</sup> referidas a su dotación, muy variable entre municipios, e incluso dentro de la diversa geografía que caracteriza el suelo para vivienda rural, especialmente las localidades andinas; de allí que su utilización como criterio de máxima subdivisión predial en suelo rural agro-productivo incorpore todas las dificultades propias del cálculo de la misma. Aún peor, una interpretación ligera del contenido del Decreto 097 en este punto, permite pensar en las innumerables situaciones de ilegalidad fáctica en el suelo rural de la gran mayoría de los municipios. Pero la relación entre la UAF y la tenencia

antioqueño de Jericó (suroeste cafetero), la UAF es de 11 hectáreas, mientras que tan sólo el 12% del total de predios rurales alcanzan un valor cercano o superior a esta cifra. Así las cosas, los predios y los nuevos propietarios rurales que resulten del proceso de partición de los predios paternos (hijuelas), estarían condenados a la ilegalidad. Situaciones semejantes se repiten a lo largo y ancho de la geografía antioqueña, a cuyo estudio hemos dedicado algunos trabajos recientes.

El cuarto ámbito no amerita una mayor extensión que la descrita por el cuadro en este documento, aunque debe señalarse que si alguna impronta perdurable dejó el trabajo de las CAR en los POT, fue un cierto orden y alguna precisión en la definición de áreas de protección ecológica. Otro aspecto, de hecho un nuevo ámbito de planificación rural, que no ha sido objeto de este trabajo, son los territorios tradicionales de minorías étnicas.

### **Algunas propuestas a manera de conclusiones y recomendaciones**

Es evidente que el suelo rural debería recibir un tratamiento menos generalizador, mejor orientado en cuanto a propósitos de ordenamiento territorial. En entornos metropolitanos, la planificación del suelo rural debería constituir un propósito común de los municipios implicados. En entornos no polarizados, en cambio, el ordenamiento del suelo rural debería partir de la delimitación más exacta posible de las áreas en las que se piensa promover y proteger el uso agro-productivo del suelo, con su respectivo análisis de estructura predial y de tenencia; para evitar generalizaciones tan graves y la aplicación de

instrumentos tan débiles como la UAF.

¿Qué hacer? En semejante panorama lo primero que debería abandonarse es el maniqueísmo de declaratorias de ilegalidad a diestra y siniestra y, en su lugar, aplicar ponderadamente y con inteligencia, entre otros, los criterios que propone el Decreto 097, que en su artículo 4° por ejemplo, reconoce que *“En los eventos excepcionales en los que la Ley 160 de 1994 permite fraccionamientos del suelo rural por debajo de la extensión mínima de la Unidad Agrícola Familiar, la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizar que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleo de población”*.

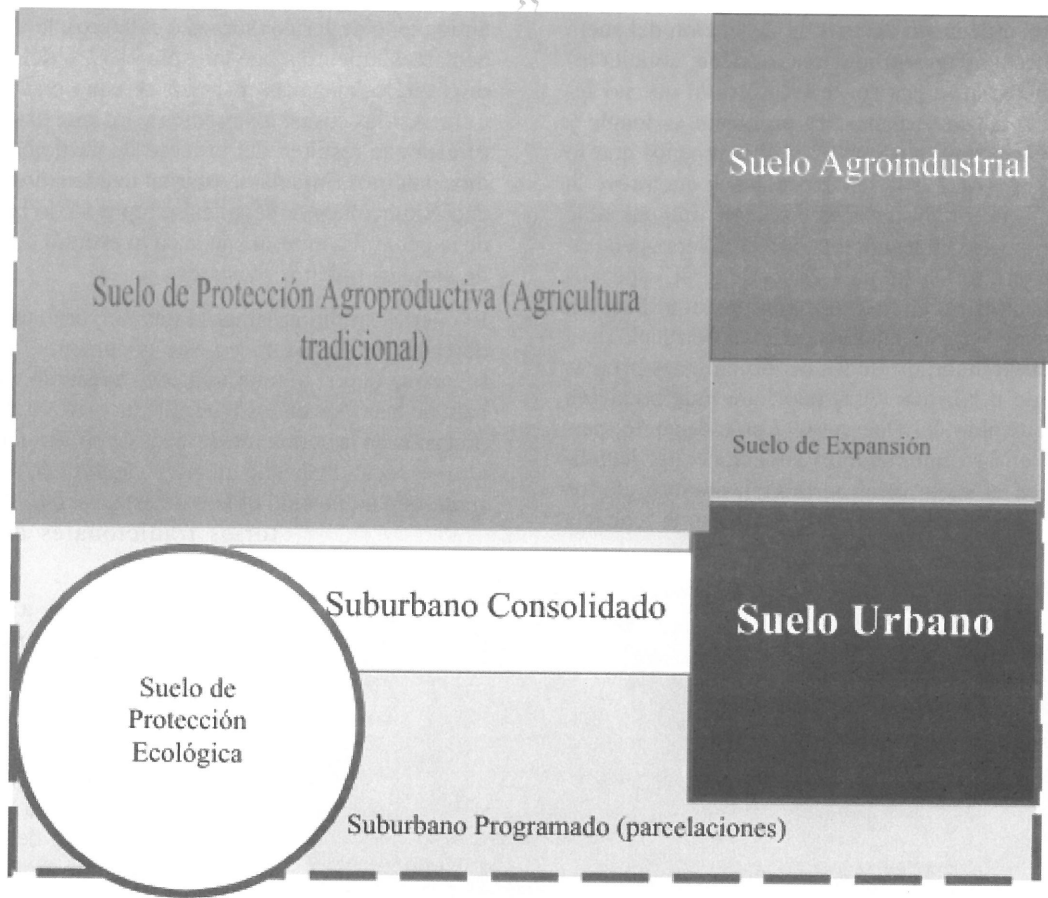
En consonancia con el subrayado propio de esta parte del decreto, lo que habría que concretar, en primer lugar, es



de la tierra rural entraña un hecho aún más grave. Veamos:

Si se considera la relación entre el área predial rural nacional y los propietarios según tamaño de predio, de acuerdo con Fajardo (2001)<sup>28</sup>, se encuentra que los predios menores de 3 hectáreas representan el 57.3% de los propietarios, al tiempo que ocupan un 1,7% del área predial registrada. Mientras que, en el otro extremo, los predios mayores de 500 ha, pertenecen al 0.4% de los propietarios y ocupan el 61.2% del área predial registrada. En áreas andinas, la UAF es muy variable pero se puede afirmar, como rudimento, que oscila en torno a las 12 hectáreas.

Si a estos datos le sumamos la estructura predial actual como indicador, la aplicación de la UAF en cuanto criterio de subdivisión del suelo rural agro-productivo se debilita aún más. A guisa de ejemplo: en el municipio



la delimitación del suelo rural de protección agroproductiva, con detalle de los predios calificados en esta categoría. Los criterios de zonificación podrían abarcar desde características agroecológicas del suelo, hasta prácticas de producción arraigadas como adaptaciones a terrenos menos favorables. Dentro de esta categoría cubrirían los suelos de aptitud para ganadería y reforestación comercial u otros cultivos de ciclo largo o agroindustriales.

En segundo lugar, sería necesario establecer con certeza las motivaciones que tiene un propietario para dividir en parcelas menores su predio. Si la finalidad es venta para cambio de uso (finca de recreo por ejemplo), el fraccionamiento podría restringirse; si la motivación es heredarle predios a familiares para el mismo uso agro-productivo, habría dos alternativas: la primera sería no dividir el predio a cambio de señalar en él áreas para cultivo del miembro o del grupo familiar y destinar un lote de terreno aledaño a la casa paterna (para optimizar las soluciones de abastecimiento de agua y disposición de desechos), bajo la respectiva escritura de propiedad con arreglo a lo dispuesto en la Ley 160 de 1994.

La segunda alternativa sería dividir el predio sin conceder derechos de edificación en el nuevo predio rural, a fin de forzar la construcción de viviendas adosadas o en torno al núcleo de vivienda fundacional del fundo rural.

Debe admitirse que estas alternativas requieren de mayor estudio y —ante todo— análisis de su viabilidad legal, pero en principio podrían ayudar a alimentar el debate pertinente.

Habría, desde luego, opciones relacionadas con el problema estructural de la tenencia de la tierra; asunto que consideramos esencial para la permanencia de la agricultura tradicional, semi-industrial e industrial, a pesar del planteamiento de la perspectiva del desarrollo rural según el cual lo necesario para los agricultores contemporáneos no es tierra sino empleo; ambas cosas son necesarias, así lo creemos, al menos ambas cosas. Pero la solución estructural como política del gobierno central ha fracasado sistemáticamente en Colombia.

El nuevo escenario del ordenamiento territorial podría favorecer la descentralización del problema de la tenencia de la tierra, de modo que los entes territoriales locales y regionales adquieran recursos y apliquen una política de reajuste de tierras, con tendencia a alcanzar la UAF en las zonas de protección agroproductiva. De nuevo debemos reconocer que plantear reformas agrarias municipales suena algo descabellado, pero también deberíamos haber aprendido a estas alturas de la historia del país, que la cordura no ha ayudado demasiado. ♦



**Sobre el autor:**

\* Ingeniero Forestal; Esp. Dr. Ordenación Territorial.

Profesor Asociado. Escuela de Planeación Urbano-Regional. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia. Icaquedel@unal.edu.co

**Notas:**

- 1 Documento de trabajo para su discusión.
- 2 En este texto llamaremos indistintamente POT a los diferentes tipos de planes: POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Esquema de OT.
- 3 Léase por ejemplo el Decreto 097 de enero de 2006.
- 4 Artículo 90, Ley 388 de 1997.
- 5 BAIGORRI, Artemio (2000), De lo Rural a lo Urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual proceso de Urbanización Global; V Congreso Español de Sociología – Granada, 1995. Grupo 5. Sociología Rural. Sesión 1ª, La sociología rural en un contexto de incertidumbre.
- 6 Op. Cit. 5.
- 7 GAVIRIA, Mario, (1971), Campo, Urbe y Espacio del ocio, Siglo XXI, Madrid; IMRAM, MUDASAR, BARNES, PHILIP, (1990), «Energy Demand in Developing Countries: Prospects for the Future», World Bank, Staff Commodity Working Paper No. 23.
- 8 LEFEBVRE, Henri, 1971, De lo Rural a lo Urbano, Antología preparada por Mario Gaviria, España, 268 p.
- 9 Op. c., 5
- 10 AGUILERA, A., José, et al. (1991). Geografía General II (Geografía Humana). Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- 11 Op. c., 5
- 12 ESTEBANEZ, J. (1988). Los Espacios Urbanos, en Puyol, R., Estébanez, J., Méndez, R., Geografía Humana, Madrid, Ed. Cátedra, pp. 357-585.
- 13 Op. c., 10.
- 14 *Ibidem*, 9.
- 15 Op. c., 9.
- 16 Con esta categoría se propone una diferenciación respecto a las áreas rurales centrales; estas últimas localizadas en las áreas de influencia directa de las grandes ciudades.
- 17 AGUDELO, P., Luis C., 2002, Caracterización de los procesos actuales de expansión de la urbanización en el valle de Aburrá. Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 112 p.
- 18 Op. c., 9.
- 19 Op. c., 9.
- 20 MONCLÚS, Francisco J., Urbanismo, Ciudad, Historia (1). La Ciudad Dispersa. Suburbanización y Nuevas Periferias, Barcelona, 1998.
- 21 Unidad Agrícola Familiar como sigue: «Un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que la explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a mil ochenta (1.080) salarios mínimos legales diarios».
- 22 Artículo 3. **Prohibición de parcelaciones en suelo rural.** A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, no se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el Plan

de Ordenamiento Territorial la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Esta prohibición cubre a las solicitudes de licencias de parcelación o construcción de parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, que actualmente se encuentran en trámite.

- En todo caso, para la definición de las normas urbanísticas de parcelación, los municipios deberán ajustarse a las normas generales y a las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional correspondiente, las cuales deberán ser inferiores a aquellas establecidas para el suelo suburbano. (El subrayado es nuestro).
- 23 Para el anecdotario queda el hecho de que algunos municipios incluyeran en su POT planes parciales de “Estudio de las zonas de riesgo en el suelo rural”.
  - 24 Art. 2 de la Ley 388 de 1997, 3er Principio: La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.
  - 25 Acuerdo 173 del 31 de mayo de 2006: “Por el cual se establecen las normas generales y las densidades máximas de ocupación de vivienda para parcelaciones en el suelo rural del Suroriente del Departamento de Antioquia”. Recuperado de [www.cornare.gov.co](http://www.cornare.gov.co).
  - 26 Decreto 097, Artículo 4. Subdivisión de predios rurales. En ningún caso se puede autorizar subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adiciones, modifiquen o sustituyan. En los eventos excepcionales en los que la Ley 160 de 1994 permite fraccionamientos del suelo rural por debajo de la extensión mínima de la Unidad Agrícola Familiar –UAF–, la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizar que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleo de población.
  - 27 ARTÍCULO 38: Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres del campo, o las que compre directamente el Instituto para programas de reforma agraria, se destinarán a los siguientes fines:
    - a) Establecer unidades agrícolas familiares, empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción;
    - b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.
- Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.
- La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.
- La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.
- Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la unidad agrícola familiar.
- 28 FAJARDO, M., Darío, Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra, Instituto de Estudios Ambientales –IDEA–; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.