

**TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL EN EL VALLE DE SAN NICOLÁS –
ORIENTE ANTIOQUEÑO: AUTONOMÍA, ESTADO Y RURALIDAD SIN
CAMPEÑINOS.**

José Fernando Orozco Bedoya.

**Trabajo de grado para optar al título de Magister en Ciencia Política – Modalidad
Profundización**

Asesor: Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra.

Instituto de Estudios Políticos.

Universidad de Antioquia.

La Ceja, 2020

AGRADECIMIENTOS.

Agradezco inicialmente a la Universidad de Antioquia y al Instituto de Estudios Políticos por la experiencia académica y de vida que fue cursar esta Maestría. A los profesores y compañeros por las amenas discusiones dentro y fuera de clase.

A la Corporación Prodepaz y a la Mesa de Desarrollo Rural del Oriente antioqueño, por permitirme conocer y pensar el territorio, y por la valiosa información que brindaron desinteresadamente para la realización de este trabajo.

A Doris Suaza y Consuelo Montoya por su valioso tiempo y conocimiento del territorio que han compartido conmigo. Por sus ideales y luchas por la ruralidad del Oriente antioqueño.

A los campesinos que me permitieron entrevistarlos y visitar la historia del Valle de San Nicolás desde la perspectiva de quien lo ha vivido y ha visto transformarse con los años y a aquellos con quienes he tenido amenas conversaciones en las veredas y los pueblos del Oriente.

Al profesor Adrián Restrepo, que oriento la construcción de este trabajo, por su tiempo e interés en el trabajo, por la lectura juiciosa y por abrir nuevas perspectivas de investigación y comprensión del territorio.

A mis padres y hermano por el amor y el apoyo desinteresado.

A Laura, por estar.

*Las grandes faldas que forman la hondonada, son muy pendientes,
pero en toda la extensión de ellas se ve el trabajo del hombre en la
lucha por la vida...*

Juan José Botero- Lejos del Nido (1924).

RESUMEN.

Hace 30 años Colombia declaró en la Constitución de 1991 el principio de la Autonomía territorial, que pretendía modernizar el Estado y las relaciones entre la Nación y las Entidades territoriales, a las que otorgó competencias y recursos para el cumplimiento efectivo de los fines del Estado, principalmente la prestación de servicios a los ciudadanos y la promoción del desarrollo económico y social de las regiones a partir del aprovechamiento de sus ventajas productivas y de las condiciones socioculturales de los territorios.

Sin embargo, su concreción en las realidades territoriales ha tenido notables dificultades, debido a vacíos y contradicciones en el diseño legal y una realidad política caracterizada por la corrupción y la escasa y poco efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos.

La implementación del principio coincide históricamente con la llegada y consolidación del Modelo de Economía Neoliberal en el país, siendo sus estrategias la racionalización de las políticas de protección a la producción y consumo agropecuario nacional y la apertura al mercado internacional, lo que ha tenido impactos bastante nocivos para la clase campesina del país.

Bajo este contexto se analizó el caso del Vallé de San Nicolás en el Oriente antioqueño, territorio que ha venido en un proceso de transformación urbana bastante notable, promovido por la expansión urbana de Medellín hacia el territorio y sobre el que algunos actores sociales de la subregión han señalado que no ha sido consultado con las comunidades y pasa por encima de las potencialidades para la producción agropecuaria y la tradición campesina del territorio, generando la exclusión de los campesinos del proceso de desarrollo subregional.

Palabras clave: Autonomía territorial, Estado colombiano, Neoliberalismo, Nueva ruralidad, Valle de San Nicolás, Ordenamiento territorial.

ABSTRACT.

Thirty years ago Colombia declared in the 1991 Constitution the principle of territorial Autonomy, which sought to modernize the State and the relations between the Nation and territorial Entities, to which it granted powers and resources for the effective fulfillment of the purposes of the State, mainly the provision of services to citizens and the promotion of the economic and social development of the regions based on the use of their productive advantages and the socio-cultural conditions of the territories.

However, its realization in territorial realities has had notable difficulties, due to gap and contradictions in legal design and a political reality characterized by corruption and the scarce and ineffective citizen participation in public affairs.

The implementation of this principle coincides historically with the arrival and consolidation of the Neoliberal Economy Model in the nation, being its strategies, the rationalization of policies for the protection of national agricultural production and consumption, and the opening to the international market, which has had a considerable harmful impact to the nation's peasant class.

Under this context, the case of the Valle de San Nicolás, in the East of Antioquia, was analyzed. This is a territory that has come in a quite remarkable process of urban transformation, promoted by the urban expansion of Medellín towards the territory and on which some social actors of the subregion have indicated that it has not been consulted with the communities and passes over the potential for agricultural production and the peasant tradition of the territory, generating the exclusion of peasants from the subregional development process.

Keywords: Territorial autonomy, Colombian State, Neoliberalism, New rurality, San Nicolás Valley, Territorial planning.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
1.1. Problema, preguntas y objetivos.....	8
1.2. Metodología de la investigación.....	14
1.2.1. Proceso metodológico.....	15
1.3. Estado de la Cuestión. (Revisión Bibliográfica).	20
1.3.1. La transformación urbana en otras zonas del país: El caso de la Sabana de Bogotá. 36	
1.3.2. Conclusiones del estado de la cuestión.	40
1.4. MARCO TEORICO.....	43
1.4.1. El Estado Social de Derecho.	43
1.4.2. El Modelo Neoliberal.....	46
1.4.3. Las Nuevas ruralidades	49
1.4.3.1. Hacia una nueva lectura de la ruralidad.....	51
1.4.4. La Autonomía territorial.	55
2. RESULTADOS.....	57
2.1. CAPÍTULO 1: Autonomía territorial en Colombia: principios y aplicación.....	58
2.1.1. El principio de Autonomía territorial en la Constitución y la Ley.	60
2.1.2. La Autonomía y la descentralización del Estado.	63
2.1.3. El principio de Autonomía territorial: las leyes para su realización.....	66
2.1.3.1. Ley 388 de 1997	67
2.1.3.2. La ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento territorial.....	73
2.1. CAPÍTULO 2:	78
2.2.1. El Valle de San Nicolás: potencial rural y realidad urbana.....	79
2.2.2. Los campesinos del Valle de San Nicolás.	83
2.2.3. Las transformaciones territoriales: 1960 – a la actualidad.	87
2.2.4. La expansión urbana de Medellín hacia el valle de San Nicolás.	92
2.2.5. Las bases de la planeación territorial en Oriente antioqueño: la visión de desarrollo desde afuera y el vacío de autonomía adentro.	95
2.2.6. Vacío: La Incapacidad política y administrativa de los entes territoriales municipales.....	99

2.2.7. La Realidad Fiscal de los municipios: No alcanza para el desarrollo campesino.....	103
2.2.8. La limitada incidencia ciudadana y organizativa en las políticas de desarrollo territorial.	107
2.2.9. La Agencia de los movimientos rurales en el territorio.	110
2.2.10. El campesino en las movilizaciones sociales del Valle de San Nicolás y el Oriente antioqueño.	114
2.3. CAPÍTULO 3:	117
La nueva ruralidad en el valle de San Nicolás.	117
2.3.1. Lo campestre y la floricultura: ruralidad sin campesinos en el Valle de San Nicolás.	118
2.3.2. Los procesos de transformación cultural y la ruralidad sin campesinos. ...	125
3. CONCLUSIONES.....	128
3.1. Valle de San Nicolás: Autonomía y Nueva Ruralidad.	128
4. RECOMENDACIONES.....	137
5. BIBLIOGRAFIA.....	140

DESARROLLO TERRITORIAL EN EL VALLE DE SAN NICOLÁS EN EL ORIENTE ANTIOQUEÑO: AUTONOMÍA TERRITORIAL, ESTADO Y RURALIDAD SIN CAMPESINOS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Problema, preguntas y objetivos.

El Oriente antioqueño y particularmente el Valle de San Nicolás, también reconocido como el “Oriente cercano”, experimenta un proceso de transformación territorial bastante notable desde la década de 1960 hasta la actualidad. Dicha transformación se ha caracterizado por el tránsito de ser un territorio esencialmente agrícola y rural, a un complejo urbano, industrial y de servicios que en la actualidad es considerado como uno de los núcleos urbanos de mayor crecimiento en el país (El Colombiano, 2018).

Este fenómeno ha determinado que hoy el Oriente – cercano- sea considerado como un “polo de desarrollo”, cuyo dinamismo económico ocupa el segundo lugar en el Departamento de Antioquia, solo superado por el Valle de Aburrá, y ha significado el notable mejoramiento de oferta de servicios como: vivienda, educación, empleo y transporte, entre otros, para los habitantes de la subregión (Gobernación de Antioquia, 2016).

Rodrigo Zuluaga, presidente de la Cámara de Comercio del Oriente antioqueño describe este proceso como: “un acelerado y dinámico proceso de crecimiento que viene cambiando radicalmente los usos del suelo, lo rural se urbaniza... se cambia drásticamente la vocación de la tierra. Tenemos una inusitada construcción de centros comerciales, bodegas, parcelaciones, asentamientos industriales, vivienda urbana y, por ende, un incremento de la población flotante y permanente” (CCOA, 2007, p, 6).

Además, “los procesos de urbanización en el Oriente han permitido consolidar una base laboral amplia en los sectores industriales y agroindustriales, así como de la construcción y el transporte, lo que se traduce en un buen indicador para el desarrollo subregional” (CCOA, 2017).

En este sentido “Valle de San Nicolás es la Zona más avanzada – del Oriente antioqueño- en todos los niveles y de mayor concentración de población; esto se explica en parte por su proximidad geográfica con Medellín y el Valle de Aburrá, por el asentamiento de importantes actividades económicas, industriales y de servicios como la autopista Medellín – Bogotá, el aeropuerto internacional José María Córdova, la Zona Franca, el establecimiento de universidades como la Universidad Católica de Oriente, Universidad EAFIT y Universidad de Antioquia, importantes centros industriales, comerciales y de servicios, establecimientos financieros, sistema vial y de intercomunicación principalmente en los municipios de Rionegro, Marinilla, Guarne, La Ceja, El Retiro, El Santuario y El Carmen de Viboral” (PLANEAO, 2009, p, 42).

Particularmente en la última década se ha consolidado un notable crecimiento en el sector de la construcción, que da cuenta de la consolidación del fenómeno de urbanización en el territorio. La Revista Semana en su sección de Sostenibilidad de septiembre de 2017, calculó que el mercado inmobiliario creció cerca de 6 veces con respecto al año 2010. Este “boom” ha generado un incremento cercano al 20% en la valorización del suelo rural, lo que representa un buen escenario para el mercado inmobiliario, que da respuesta a las demandas de suelo de nuevos pobladores en busca de un espacio tranquilo, con buena calidad de recursos como agua y aire y con buena conectividad vial con la ciudad de Medellín (Torrejón y Mesa, 2018).

Según Eduardo Loaiza, director de CAMACOL Antioquia, el Valle de San Nicolás concentra el 11% de la construcción de nuevas viviendas en el departamento de Antioquia, solo superado por el Área Metropolitana de Medellín (El Colombiano, 2018).

Las cifras de la cementera Argos, además, plantean que en 6 años la disponibilidad de vivienda nueva en el Valle de San Nicolás creció en un 250%, pasando de 700 a 2500 unidades vendidas entre 2010 y 2016 “una cifra que en proporción supera la de ciudades como Medellín y Bogotá” (Argos, 2017).

Sin embargo, las transformaciones territoriales expresadas en el dinamismo de la industria y la urbanización, han tenido como correlato, la pérdida de la potencialidad y la vocación campesina del territorio (Cardona, 2016).

Dicha “vocación” se ha configurado alrededor de la relación de los pobladores rurales con su entorno. Así, la ruralidad histórica del Oriente antioqueño y particularmente del Valle de San Nicolás, se ha construido a través del trabajo agrario de carácter familiar en pequeñas parcelas que generalmente no superan las tres hectáreas. Al carácter agrícola, se suma una profunda religiosidad católica y un sentido de autoridad centrado en la familia. (Correa y Correa, 2002).

Otro de los impactos que se plantea, es el deterioro de la calidad del medio ambiente al aumentar la presión sobre los recursos naturales para ofrecer servicios públicos a los viejos y los nuevos pobladores, la agroindustria e industria; y la deforestación, que en los últimos años ha alcanzado los 30 kilómetros cuadrados (Semana, 2017).

El desarrollo territorial por vía crecimiento urbanístico se problematiza partiendo de la oposición clásica entre rural/urbano y su correlato atraso/progreso (Zegarra, 2015). Así, el proceso urbanizador ha supuesto la pérdida del espacio rural del Valle de San Nicolás en la subregión del Oriente antioqueño y, con este, el escenario de las relaciones rurales, tanto productivas como culturales y comunitarias (Prodepaz, 2013). Una nueva ruralidad que debe reconocerse, ha mejorado sustancialmente el acceso a servicios básicos de la población.

Según la Corporación Prodepaz (2017), los últimos años la población campesina ha sido expulsada del territorio, ya no por el conflicto armado, sino por la incapacidad productiva que tienen muchos de los trabajadores del campo, que han visto como las dinámicas económicas no son sostenibles, dado el costo de los insumos agrícolas y de otras variables como el valor de los “fletes” (transporte), que incrementan sustancialmente, mientras que los productos y servicios rurales son poco competitivos frente a la entrada de alimentos y otros bienes de procedencia externa, situación que dificulta su permanencia en el campo.

A esto se suma el incremento en los impuestos, derivados del cambio de uso del suelo de rural a urbano y de expansión urbana, que genera la carga de valorización y plusvalía, que en la mayoría de los casos no puede ser asumida por los propietarios tradicionales.

Frente a esta situación han surgido voces desde algunos sectores y organizaciones sociales como la Mesa de Desarrollo Rural, CEAM, PRODEPAZ y MOVETE, entre otros, que manifiestan que las transformaciones territoriales en el Oriente antioqueño y particularmente en el Valle de San Nicolás, han sido pensadas y gestionadas desde fuera del territorio, buscando principalmente generar un espacio para la expansión urbana e industrial de Medellín y su Área Metropolitana que ya agotó sus límites en el Valle de Aburrá.

Así, por ejemplo, Sandra Hincapié en el trabajo *Democracia y poder constituyente, Movimiento Constituyente de Antioquia* (2008), publicado por el Instituto popular de Capacitación (IPC), expone que “estos megaproyectos, que provocaron una gran inversión económica, fueron diseñados desde Medellín –la capital del departamento–, sin tener en cuenta a los pobladores de los municipios en los cuales se desarrollarían” (p, 8).

Betancur (2011), plantea que “La reconfiguración territorial que se ha dado, ha operado más como una expansión de la tradicional Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que como una dinámica autónoma del Oriente antioqueño. Esto se explica en parte por el hecho, de que lo que se ha expandido territorialmente, es el asentamiento de capitales que buscan aumentar su rentabilidad en áreas con buenas dotaciones de recursos y bajos costos de producción” (p, 97).

Por su parte, la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño expone que “todo esto ocurre sin que se planifique el territorio desde adentro. Se nos impone un crecimiento por factores exógenos y asistemáticos” (2007, p 7).

Igualmente, la Corporación Prodepaz (2013) plantea frente a este tema que “ésta es una dinámica no pedida ni esperada por el Oriente antioqueño, ya que era una subregión netamente agropecuaria y de pronto vio localizada en su territorio a una gran cantidad de industrias que hicieron cambiar esa vocación económica. En este sentido, el Oriente antioqueño se vuelve un caso particular dentro del mismo departamento, pues ha alcanzado un nivel de desarrollo superior al de las demás subregiones, pero con un modelo de desarrollo externo a sus propios intereses” (p, 11).

Estas manifestaciones plantean que existe una percepción de falta de autonomía territorial frente a los procesos de desarrollo del territorio, lo que ha provocado una acelerada transformación en los usos del suelo, los procesos productivos y la cultura misma del territorio del Valle de San Nicolás, teniendo como una consecuencia notable la pérdida de la vocación y el potencial productivo agropecuario, lo que ha significado en muchos casos la expulsión de los campesinos del territorio o su integración, más o menos forzosa, a las nuevas dinámicas productivas como obreros en cultivos de flores, jardineros de fincas de recreo o en seguridad privada (Prodepaz, 2017).

También en el territorio, se han desarrollado procesos interesantes y juiciosos de planificación promovidos por generalmente por ONG's y con un acompañamiento, no siempre comprometido, de la institucionalidad ambiental y política en los territorios (López, 2006), y que han tenido como uno de sus ejes esenciales para la planificación y gestión del desarrollo, las potencialidades naturales, su productividad agropecuaria, la mano de obra y la cultura campesina. Dentro de estos cabe destacar ejercicios como: El Plan PUEBLOS (1996), los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (2000), El acuerdo de simultaneidad de MASORA (2000), el Lineamientos Generales para la Ejecución de un Plan de Desarrollo de Agricultura Sostenible en el Oriente Antioqueño (2001), el Plan estratégico del Oriente antioqueño (2009), el Plan de Crecimiento verde y adaptación al cambio climático del Oriente antioqueño (2015) y la Agenda de Desarrollo Rural del Oriente antioqueño.

Estas estrategias e instrumentos de Planificación, están relacionadas, además del interés y la preocupación de algunos actores locales y regionales en las transformaciones territoriales y la imposición de proyectos de desarrollo externos, con la Autonomía territorial declarada en la Constitución de 1991 y adoptada como un principio fundamental del Estado. Este principio, busca que los procesos de desarrollo tengan un importante contenido territorial y así, generar que el estado pueda actuar de manera más acertada y teniendo en cuenta las condiciones y características de las comunidades.

Sin embargo, la situación reflejada en los hechos y cifras expuestas en el inicio del texto, dan cuenta de que la mirada interna y la visión de desarrollo contemplada en estos procesos de planificación regional desde adentro y con base en las características y ventajas del territorio, si bien han desarrollado algunas acciones y puesto en la reflexión la situación de la ruralidad en el territorio, han actuado con mayor lentitud y menor

eficacia que otros procesos de desarrollo como los que representa la expansión urbana e industrial de Medellín hacia el territorio.

“Ha primado el ordenamiento espontáneo sobre el regulado, el cual ha sido principalmente condicionado por intereses particulares. De esta forma, los esfuerzos realizados por diferentes entidades, donde se han propuesto estrategias para el desarrollo regional y la organización territorial, aunque son bien concebidas y coherentes, no han sido realmente aprovechados. Estas estrategias se recogen en los procesos de planificación, pero no en acciones efectivas y viables sobre el arreglo territorial subregional y sobre las relaciones y actividades”. (López, 2006, p 91).

Surge entonces de esta situación un hecho que plantea un interés científico-político por entender el principio de autonomía territorial y de observar cuales han sido sus efectos en el proceso de transformación del Valle de San Nicolás, que ha tenido como característica la urbanización e industrialización del territorio y por consecuencia la pérdida de la vocación campesina en el mismo.

Frente a esta circunstancia surge la pregunta por ¿Cómo funciona el principio de Autonomía territorial en el Estado colombiano? y ¿Cuáles han sido sus efectos y alcances en el proceso de transformación territorial del Valle de San Nicolás? Estas preguntas a su vez plantean cuestiones sobre el proceso de desarrollo en el territorio ¿Cómo se ha dado el proceso de transformación territorial de la ruralidad campesina a la urbanización y nueva ruralidad en el Valle de San Nicolás? ¿A qué tipo de desarrollo está respondiendo esta transformación en el territorio? ¿Qué está pasando con los campesinos en este escenario de desarrollo?

Así, este estudio se plantea como objetivo general: *Analizar cómo ha operado el principio constitucional de la Autonomía Territorial en el proceso de transformación territorial de la ruralidad campesina a la urbanización y la nueva ruralidad que viene experimentando el Valle de San Nicolás en el Oriente antioqueño.*

Este objetivo general despliega unos objetivos específicos:

- Describir la configuración del principio de Autonomía territorial en el Estado colombiano.

- Analizar el proceso de transformación territorial que viene experimentando el Valle de San Nicolás desde mediados del siglo XX y su relación con el ejercicio de la autonomía territorial en Colombia.
- Caracterizar el tipo de desarrollo que se está implementando en el Valle de San Nicolás y sus impactos sobre la ruralidad campesina.

1.2. Metodología de la investigación.

Para dar respuesta a las preguntas planteadas y los objetivos propuestos alrededor de la autonomía territorial en el proceso de transformación urbana del Valle de San Nicolás, esta investigación toma metodológicamente un enfoque cualitativo y una estrategia de investigación documental, en la que se “entrevistaran” los documentos a la luz del problema y las preguntas planteadas,

Según María Eumelia Galeano (2007), la investigación documental no es solo una técnica de recolección y validación de información, sino que constituye una estrategia de la investigación cualitativa “la cual cuenta con particularidades propias en el diseño del estudio: obtención de la información, el análisis y la interpretación y... la combinación de diferentes fuentes (primarias y secundarias) ... Los textos pueden ser “entrevistados” mediante las preguntas que guían la investigación y se los puede observar con la misma intensidad con que se observa un evento o un hecho social” (p, 114).

La investigación documental implica un esfuerzo por identificar “un patrón subyacente en unas series de apariencias tales que se considere que cada apariencia se refiere al patrón subyacente” (Wilson, citado por Galeano, 2007, 116). En el caso propuesto, ese patrón está determinado por la pregunta en torno a la autonomía territorial y su significado y aplicación en las leyes y documentos técnicos a través de los cuales se planea y gestiona el desarrollo territorial en el Valle de San Nicolás.

El enfoque cualitativo reconoce la realidad como un proceso histórico de construcción social, mediado por las lógicas de sus actores (Galeano, 2007). Así, se intenta develar sentidos e intereses que los actores imponen sobre la gestión del desarrollo, desde dentro y fuera del territorio, situación que supone conflictos principalmente relacionados con el ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo económico, actividades

correspondientes al ejercicio del Estado y orientadas por leyes e instrumentos de planificación territorial.

Cabe resaltar que la investigación documental se caracteriza por ser una estrategia metodológica flexible, que se va adaptando de acuerdo al desarrollo de condiciones de investigación, la disponibilidad de los documentos y el descubrimiento de material que no se había encontrado en un primer momento.

El proceso opta por la investigación documental debido a que los textos pueden presentar una visión más objetiva sobre el fenómeno planteado, evitando cargas subjetivas que las personas pueden tener dada una postura o una relación directa o indirecta con el fenómeno. “El mundo no reacciona ante su presencia mostrándose ante él de una forma particular, ni el investigador afecta las acciones e interacciones del grupo o situación que analiza. En este sentido, la investigación documental poco tiene que preocuparse por controlar "los efectos del investigador"” (Galeano, 2007, p, 113).

Además, la pregunta por el concepto y principio de la autonomía territorial en el Estado Colombiano como eje de análisis, está plasmado principalmente en leyes y documentos que han tratado de concretar su contenido, presentando un mayor nivel de abstracción que permite comprenderlo como una realidad política amplia que tiene unos efectos sobre las realidades territoriales particulares.

Sin embargo, la investigación también opta por otras herramientas, como las entrevistas, que permiten construir un marco de análisis para el fenómeno particular. Como expone Galeano, “la Revisión de archivos y el análisis de contenido se convierten en técnicas fundamentales de su trabajo – de la investigación documental-, más no exclusivas; pueden combinarse con la entrevista, el cuestionario, la observación, entre otras. De la información que se adquiere a partir de los documentos, se elabora un dato para confrontar y triangular con información obtenida mediante técnicas diferentes, o de otros actores sociales, con el objetivo de posibilitar su validación” (p, 115).

A continuación, se hace una breve descripción del proceso metodológico construido durante la investigación.

1.2.1. Proceso metodológico.

- **Los documentos.**

Galeano (2007), expone que los documentos son evidentemente la materia prima de una investigación documental. Estos incluyen una amplia variedad de registros escritos de diversos géneros e intencionalidades y además acogen, obras de arte, fotografías, elementos publicitarios, audiovisuales, entre otros. Es el interés del estudio y la capacidad del investigador, la que determina el uso de los documentos y la construcción de información pertinente.

Frente a la dinámica de la investigación documental, inicialmente debe generarse la gestión e implementación de la investigación, proceso en el que se hace el rastreo y la selección de los textos a analizar, lo que implica la identificación de las fuentes de información documental, que en el caso de esta investigación se configuraron alrededor de la búsqueda en bases de datos bibliográficas como JSTOR, Tesouro y Dialnet para la búsqueda de documentos académicos y en los centros documentales de la Corporación Prodepaz y el CEAM para la búsqueda de documentos técnicos.

En el proceso se realizó la revisión y análisis de diferentes documentos que fueron clasificados de acuerdo a los momentos de análisis y desarrollo de la investigación y a su tipología documental.

Dentro del proceso metodológico, se pueden identificar fundamentalmente dos momentos. El primero se concentró en la construcción teórica y configuración de un marco de análisis sobre el principio constitucional de la Autonomía para dar paso a la lectura del caso concreto sobre la transformación territorial que ha venido experimentando el Valle de San Nicolás durante las últimas décadas.

- **Criterios de selección de las fuentes documentales:**

En general se puede plantear que la revisión de los textos se dio a partir de la identificación de tres categorías temáticas centrales en el texto: las transformaciones territoriales, la autonomía territorial y su despliegue en el Estado colombiano y la nueva ruralidad.

Luego de la búsqueda de los textos en diferentes centros documentales y repositorios virtuales, tomando como base de la búsqueda los anteriores ejes temáticos, se realizaba una revisión general que incluía la lectura de tablas de contenido, resúmenes y

conclusiones, identificando aquellos que resultaran más ilustrativos al interés de investigación para profundizar su lectura y análisis.

La selección de los documentos se dio principalmente tomando como base tres criterios fundamentados en los temas de interés del estudio.

- En primer lugar, documentos que *describieran el proceso de transformación territorial del Oriente antioqueño*, principalmente aquellos referidos a la urbanización y la “descampesinización del territorio”. Entre estos surgieron algunos trabajos académicos como artículos de revista y también algunos informes de tesis de grado. Igualmente se utilizaron fuentes institucionales y comerciales y algunos artículos de prensa regional y nacional.
 - En segundo lugar, *problematización y análisis del principio de Autonomía territorial en Colombia*. Bajo este criterio se seleccionaron los textos que se consideró fueron más potentes en su descripción y análisis teórico y jurídico sobre dicho proceso en el país.
 - En tercer lugar, documentos sobre la *nueva ruralidad*, un concepto puente que permite vincular las transformaciones territoriales con los procesos y modelos económicos globales. En este caso se eligieron textos que teorizan sobre este escenario, y que, de acuerdo a la lectura territorial, permitieran identificar y analizar las situaciones pertinentes al Valle de San Nicolás.
-
- **Estrategia de búsqueda de las fuentes documentales.**

En primer lugar, se realizó una identificación de potenciales fuentes documentales que dieran lugar a la realización de la investigación.

Dentro de este rastreo se identificaron los archivos documentales de algunas entidades y organizaciones que trabajan con temas de desarrollo y medio ambiente en el territorio: dentro de estas CORNARE, PRODEPAZ y CEAM.

Este ejercicio, fue complementado con una búsqueda en internet sobre artículos de prensa o comunicaciones institucionales y empresariales sobre los procesos de transformación territorial del oriente antioqueño.

También se realizó una búsqueda en los archivos y centros de documentación de las universidades presentes en la subregión que pudieran dar cuenta de trabajos académicos sobre los temas abordados en la tesis. En vista de encontrar pocos documentos pertinentes, la búsqueda se amplió hacia los centros documentales del Instituto de Estudios Políticos, el Instituto de Estudios Regionales y la Facultad de Ciencias sociales y humanas de la Universidad de Antioquia.

Otra estrategia consistió en la revisión de repositorios y bases de datos de revistas académicas, principalmente utilizados en la búsqueda de información sobre el análisis del principio de Autonomía territorial y los procesos de Nuevas ruralidades.

1.2.2. Las entrevistas.

- **Criterios de realización de las entrevistas:**

Se debe partir del hecho de que la investigación documental toma como fuente privilegiada de información la revisión de diversos textos, documentos y registros, cuya naturaleza la define el objeto particular de la investigación.

En el caso de esta investigación, como señala la metodología escogida, se dio prioridad a la revisión documental de acuerdo a los criterios ya descritos.

Las entrevistas en este caso, se usan como una fuente de contraste que permita ampliar y problematizar algunos temas no encontrados en la bibliografía o cuyo planteamiento puede ser polémico. En este caso se realizaron 4 entrevistas, dos de ellas a académicos y activistas regionales que pudieran ilustrar los procesos de gestión de la autonomía territorial en el Oriente antioqueño y la participación comunitaria en el Oriente. Ambas personas han participado de forma activa en la construcción de ejercicios de planeación del desarrollo como el PLANEEO, el Plan de Crecimiento Verde del Oriente antioqueño y la Agenda de Desarrollo rural.

Estas entrevistas tuvieron como finalidad contrastar las dificultades y poco margen de Autonomía señalado por los estudios de este principio en el país, en el escenario concreto de estudio, el Valle de San Nicolás.

De otro lado, se realizaron dos entrevistas a habitantes campesinos del Valle de San Nicolás, que experimentaron de primera mano, el proceso de transformación y

particularmente de la “neo ruralización” de las veredas que habitaron y habitan. La intención fue complementar con las experiencias y reflexiones concretas de estos habitantes, para dar contexto a las diferentes cifras y descripciones de los procesos de transformación territorial.

La primera entrevista fue realizada en febrero de 2019 a la profesora Doris Suaza, docente del Tecnológico COREDI y activista ambiental y territorial del Oriente antioqueño. Doris es una amplia participabnte y conocedora de los procesos de planificación como el Plan PUEBLOS y el PLANEO.

Otras dos entrevistas fueron hechas a Teresa Bedoya y Fabio Orozco, residentes del municipio de La Ceja y que han habitado en veredas con fuertes procesos de cambios de usos del suelo y de instalación de actividades como la construcción de fincas y casas campestres y cultivos de flores.

La última entrevista fue realizada a Consuelo Montoya en abril de 2020, como parte de los ajustes realizados al trabajo de grado.

Es preciso señalar, que el rastreo de información sobre la transformación territorial del Valle de San Nicolás, toma como casos ejemplo a los municipios de Rionegro y La Ceja, siendo estos los dos municipios que más pobladores tienen, los de mayor presupuesto en la subregión y los que han presentado una dinámica de urbanización más notable.

Además de las entrevistas, también se toma como un eje de análisis, la propia experiencia del investigador como Coordinador de la Línea de Desarrollo Rural Sostenible de la Corporación Prodepaz (2017-2019) y la participación de espacios como la Mesa de Desarrollo Rural del Oriente antioqueño y el Proceso Estratégico Regional, que reúnen a diversas organizaciones comunitarias e instituciones públicas y privadas, vinculadas con el análisis y la promoción del desarrollo en el Oriente antioqueño.

Este trabajo se presenta en 5 secciones generales.

La primera corresponde a la introducción que expone el problema, las preguntas y los objetivos planteados, la metodología y el estado de la cuestión y el marco conceptual.

La segunda sección corresponde a los resultados, que serán presentados en tres capítulos. El primer capítulo denominado *Autonomía territorial en Colombia principios y aplicación*, expone los objetivos que se plantea este principio del Estado y cuáles son las

formas en las que se proyecta en los territorios a través del desarrollo legislativo y el reconocimiento de las competencias de las entidades subnacionales en Colombia y cuáles son las dificultades que se han hallado para su concreción en la realidad territorial.

El segundo capítulo, llamado *Autonomía en el proceso de transformación territorial del valle de San Nicolás (Oriente antioqueño): expansión metropolitana de Medellín como eje de desarrollo*, expone como se ha venido urbanizando el Valle de San Nicolás, bajo la circunstancia en la cual este proceso ha respondido más a dinámicas externas provenientes de Medellín, que a las características productivas y sociales, y a los intereses propios de los habitantes de los municipios que componen el Valle; y la existencia de algunas dificultades para el ejercicio de la autonomía en la subregión.

El tercer capítulo, denominado, *La Nueva Ruralidad en el Valle de San Nicolás*, analiza la instalación del fenómeno de Nueva Ruralidad en el Valle de San Nicolás, abordando principalmente la consolidación de las parcelaciones campestres y de los monocultivos de flores, que han transformado notablemente los usos del suelo y el trabajo campesino en la subregión.

En la tercera sección del texto, se presentan las conclusiones del estudio. En primer lugar, se hace una reflexión sobre el proceso de transformación territorial en el Valle de San Nicolás y su relación con la aplicación del principio de autonomía territorial y con la consolidación de la economía Neoliberal en las dinámicas productivas de la subregión.

En la cuarta sección, se presentan algunas recomendaciones a los lectores y dirigidas principalmente a organizaciones e instituciones de la subregión. Estas buscan, de acuerdo a la reflexión de la tesis, aportar en la construcción de estrategias para crear escenarios propicios a la Autonomía territorial en el Valle de San Nicolás y el Oriente antioqueño. Finalmente se propone una reflexión sobre el aporte que hace el estudio al campo disciplinar de la Ciencia Política en Colombia.

El documento cierra con la presentación de la bibliografía consultada, que representa la cuarta quinta de este trabajo.

1.3. Estado de la Cuestión. (Revisión Bibliográfica).

Como se expuso en el Planteamiento del Problema, el Valle de San Nicolás en el Oriente antioqueño, viene experimentando transformaciones territoriales bastante notables, que se evidencian principalmente en el crecimiento del mercado inmobiliario y los consecuentes cambios en los usos del suelo del territorio.

En dicha dinámica se identifican principalmente 3 actores: En primer lugar, están los empresarios constructores que ven en el Valle de San Nicolás un escenario óptimo para generar oferta ante la demanda producida por la falta de espacios y recursos naturales que se presenta en la ciudad de Medellín (Londoño, 2012). En segundo lugar, están algunas Organizaciones sociales y ONG, como la Mesa de Desarrollo Rural, el Centro de estudios ambientales de Marinilla (CEAM), la Asociación de Organizaciones ambientalistas del Oriente antioqueño (AVANSO), el Movimiento por la vida y el territorio (MOVETE) y la Asamblea Provincial del Oriente, entre otros, que denuncian los impactos negativos que ha tenido dicho crecimiento urbano, entre estos: la presión sobre los recursos naturales, el deterioro ambiental, la pérdida de la cultura campesina y la violación de la autonomía territorial para definir sobre los procesos de planeación y gestión del desarrollo (CEAM, 2016); Semana (2017); estas organizaciones asumen la representación de los intereses campesinos.

Finalmente están los propios campesinos de la zona, quienes enfrentan el incremento del valor del suelo generado por la especulación inmobiliaria y la expansión de los suelos de uso urbano, la poca competitividad frente el mercado industrial de alimentos y quienes, según la Mesa de Desarrollo Rural del Oriente antioqueño (2016), tienen poca capacidad organizativa y de incidencia sobre las decisiones alrededor de la planeación y gestión del desarrollo. Por estos motivos, terminan vendiendo sus tierras a los especuladores inmobiliarios.

Cabe aclarar que se identifican algunas tensiones entre las Organizaciones ambientalistas y ONG's que asumen la representación de intereses y los propios campesinos, principalmente porque estas organizaciones no tienen una base campesina, ni intereses exclusivamente campesinos y porque no han estado en la capacidad de impulsar un proyecto de desarrollo rural alternativo que permita al campesinado superar las condiciones de pobreza y exclusión social a la que están sometidos (Mesa de Desarrollo Rural, 2018).

Esta situación matiza la problemática, pues la desarticulación y, en algunos casos, la incongruencia entre las miradas de ambientalistas y ONG's y los propios campesinos, dificulta que exista un movimiento social que tenga la capacidad de generar una posición autónoma sobre los procesos de planeación y gestión del desarrollo, lo que se suma a las ya difíciles condiciones socioeconómicas del campesinado, favoreciendo que se sobreponga la urbanización y suburbanización como escenarios del desarrollo, por encima de las condiciones productivas y socioculturales de la subregión, tradicionalmente campesinas.

En este sentido, el proceso de planificación y gestión del desarrollo territorial en el Valle de San Nicolás, implica diferentes intereses y perspectivas sobre el desarrollo territorial y particularmente en el escenario por el acceso y el uso del suelo y sus recursos, lo que representa en si un problema político.

Frente a esta situación, este trabajo se pregunta por las dinámicas políticas que han favorecido la urbanización del territorio por encima de sus potencialidades productivas y sus condiciones socioculturales, vinculadas con las prácticas y los valores campesinos, señaladas por entidades y organizaciones como la Gobernación de Antioquia (2016), el CEAM (2016) y la Mesa de Desarrollo Rural del Oriente antioqueño (2016). Así, surgen cuestiones por la autonomía territorial que ha tenido el Valle de San Nicolás para determinar los procesos de planeación y gestión de su desarrollo, el sentido que ha definido el Estado en torno a la ruralidad y el desarrollo rural y el papel que ha jugado la implementación de los modelos de desarrollo en la dinámica de transformación territorial en los últimos 20 años.

Alrededor de este planteamiento, se inicia la identificación de los centros de investigación regionales que puedan dar cuenta de la problemática en cuestión. Dentro de esta búsqueda surgen el Instituto de Estudios Regionales (INER), el Instituto de Estudios Políticos (IEP) y la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, el Centro de Estudios Territoriales (CET) de la Universidad Católica de Oriente, el Centro de Documentación de CORNARE y el Centro de Documentación de la Corporación de Estudios ambientales de Marinilla (CEAM).

Además de estos centros, la búsqueda se apoyó en la consulta de bases de datos bibliográficas disponibles en el sistema de bibliotecas de la Universidad de Antioquia,

como Redalyc y JSTOR, además de otras bases de datos públicas como el repositorio institucional de la CLACSO.

Inicialmente se inicia la búsqueda alrededor del fenómeno de crecimiento urbano en el Oriente antioqueño durante la última década (2008-2018), con el propósito de identificar las formas de acercamiento científico a este fenómeno y algunos datos y análisis que puedan aportar a la problematización. Respecto a los resultados de esta búsqueda, se puede plantear que existen muy pocos trabajos científicos que puedan ilustrar el proceso de crecimiento urbano en la zona del Altiplano, particularmente en la última década, donde se ha ubicado temporalmente el objeto de investigación.

La mayoría de los trabajos hacen referencia al proceso de transformación que vivió el Oriente entre las décadas de 1960 y 1990, a partir de la llegada de los denominados “Megaproyectos” donde sobresalen la construcción del complejo hidroeléctrico en la zona Embalses, el trazado de la autopista Medellín-Bogotá a través de las zonas de Altiplano y Bosques y la construcción del Aeropuerto internacional José María Córdova.

Posteriormente, la búsqueda de material bibliográfico se orientó hacia los procesos de planificación del desarrollo en el Valle de San Nicolás. Desde esta perspectiva se encuentran algunos trabajos que han abordado la problemática desde la revisión y análisis crítico de los múltiples planes de ordenamiento territorial, de desarrollo ambiental, de crecimiento económico, entre otros.

Estos trabajos, dentro de los que cabe destacar el estudio sobre los usos del suelo industrial en el corredor de la autopista Medellín-Bogotá (2014), desarrollado por el Centro de Estudios territoriales de la Universidad Católica y el trabajo de Amalita Cardona (2016) sobre la transformación rural contemporánea en el Oriente antioqueño, ofrecen lecturas bastante interesantes y pertinentes para el interés investigativo alrededor de la autonomía territorial en los procesos de gestión del desarrollo del Valle de San Nicolás.

A continuación, se presentan algunos de los estudios revisados para la construcción del estado del arte alrededor de los procesos de transformación territorial en el Valle de San Nicolás, como un escenario de disputa por el acceso a la tierra y los cambios en el uso del suelo, siendo este un factor determinante en el desarrollo territorial.

Los trabajos se presentan a partir de la cronología de su publicación, con el propósito de organizar la presentación de la información y observar si la variable del tiempo en la publicación de los estudios corresponde con la evolución del fenómeno planteado y que dicha evolución pueda generar perspectivas de análisis para tener en cuenta en el desarrollo del estudio.

El trabajo *La expansión urbana sobre las periferias rurales del entorno inmediato a la ciudad metropolitana (2008)*, de la profesora Zoraida Gaviria, plantea reflexiones bastante interesantes alrededor de los impactos que viene generando la expansión del territorio urbano del Valle de Aburrá hacia las subregiones del Occidente y del Oriente antioqueño, en esta última en particular en la zona del Valle de San Nicolás o Altiplano.

El estudio se pregunta por el modelo de ciudad que ha adoptado Medellín desde la década de 1960 y que la autora identifica como “modelo anglosajón de la ciudad difusa” que ha llevado a que la ciudad se extienda más allá de sus márgenes metropolitanos.

Esta investigación también explora como se ha dado el proceso de ocupación del suelo del Occidente de Antioquia y el denominado Oriente cercano o Valle de San Nicolás, preguntándose por la correspondencia de esta ocupación con el Ordenamiento territorial definido por los diferentes municipios y también por los impactos de la suburbanización en los diferentes aspectos del desarrollo territorial.

Respecto a la correspondencia de la ocupación del suelo rural con actividades urbanas en el Valle de San Nicolás, la autora señala que este ha sido un proceso que ha escapado del ejercicio planificador del territorio. Los planes de ordenamiento territorial de los municipios no tienen bien definida su zonificación, lo que lleva a concebir el territorio rural o suburbano, como un territorio de colonización, “con la enorme ventaja para los promotores inmobiliarios, que escapan a la mayor parte de las reglas del juego establecidas para las áreas urbanas y con un valor del suelo sensiblemente menor” (p, 71).

Finalmente, respecto a la pregunta por los impactos de la suburbanización en los aspectos del desarrollo territorial, la autora señala que la dinámica de ocupación del suelo rural con actividades urbanas, ha generado efectos negativos en la economía campesina propia de la zona, lo que implica también la pérdida de las prácticas y valores campesinos, la presión y el deterioro de los recursos naturales, la alteración y destrucción del paisaje, la segregación espacial de la población y la presión sobre las instituciones públicas para que

ofrezcan infraestructura y servicios urbanos, sin embargo, ha tenido unos resultados parciales debido a las limitantes administrativas y de presupuesto que tienen los municipios de la subregión.

Este trabajo resulta bastante pertinente a los intereses investigativos propuestos, aportando herramientas teóricas del proceso de la ocupación urbana del suelo rural y los cambios territoriales que esta promueve, el señalamiento a las limitantes en los procesos de planificación que existe en el territorio y desde allí del papel del Estado y finalmente en los impactos sobre el desarrollo territorial, que hacen parte de la disputa por los usos del suelo y la autonomía territorial para decidir sobre los procesos de planificación y gestión del desarrollo.

En el año 2009 Rubén Zapata y Gloria Vergara en el estudio *Una Política Pública para el Ordenamiento territorial del Valle de San Nicolás* (2009), realizan un análisis de los procesos ordenamiento territorial en el territorio del “Oriente” a partir de la aplicación de los primeros Planes de Ordenamiento Territorial formulados por los municipios de la subregión del Oriente antioqueño en el año 2000. Los autores proponen en sus reflexiones algunas falencias que tuvieron dichos planes a raíz de la falta de claridad del Estado en su formulación. De un lado, plantean que los Planes se construyeron de manera acelerada y sin contar con información clara de los procesos de planificación, además se basaron en el ordenamiento territorial español, cuyo eje principal es el desarrollo urbano.

De otro lado, indican que el proceso de planeación se hizo tomando en cuenta el denominado *Protocolo de desarrollo regional del Oriente antioqueño*, publicado por CORNARE en 1991 y proyectado a 25 años, y cuya visión de futuro territorial es una “Subregión Integrada al proceso urbanístico del valle de Aburrá” (p, 39), lo que para los autores supone una dinámica de planeación y gestión del desarrollo determinada por presiones externas a la subregión.

En el año 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicó el estudio *Análisis de conflictividades del Oriente Antioqueño*. Este trabajo establece antecedentes que permiten ubicar la transformación territorial del Oriente antioqueño, como un proceso histórico vinculado a la pretensión del desarrollo como la productividad y el crecimiento económico de la subregión. En este sentido, analiza los conflictos sociales, particularmente por el uso del suelo, que se experimentó en la subregión a partir del desarrollo de los denominados Megaproyectos, desarrollados principalmente entre

1960 y 1980 y que incluyen: el desarrollo de los complejos hidroeléctricos de EPM en la zona que hoy se denomina Embalses, la construcción de la Autopista Medellín - Bogotá y del Aeropuerto internacional José María Córdova.

El estudio expone como se transforman las dinámicas productivas y socioculturales de la subregión en ese periodo, caracterizado por la llegada de los sectores industriales y de servicios y la migración de miles de campesinos hacia las zonas urbanas de la subregión atraídas por la promesa del desarrollo urbano.

Dentro de la descripción realizada por el PNUD alrededor del desarrollo de estos proyectos, cabe destacar que ubican como una fuente de conflicto social en la subregión, el hecho de que estos proyectos fueron planeados y gestionados en Medellín y que no tuvieron en cuenta las dinámicas productivas y socioculturales propias de la subregión en su planeación y ejecución. Dicha perspectiva resulta interesante para comprender la problemática de pérdida de la autonomía territorial de la subregión del Oriente frente a los procesos de planeación y gestión del desarrollo territorial.

El trabajo plantea que se da un quiebre notable en la dinámica de crecimiento urbano e industrial del Valle de San Nicolás a partir del recrudecimiento de la violencia armada en todo el Oriente antioqueño hacia finales de la década de 1990 y que se extiende hasta el año 2007, cuando se registran los últimos enfrentamientos entre la Fuerza Pública y la Guerrilla de las FARC.

Si bien el Valle de San Nicolás no vivió con la misma intensidad los enfrentamientos armados y las múltiples situaciones victimizantes en el marco del conflicto que las demás zonas de la Subregión del Oriente antioqueño, la amenaza constante frente a hechos como el secuestro, los homicidios, el desplazamiento forzado, entre otros, supusieron en cierta medida las reservas de empresarios y de población civil, frente a la decisión de asentarse en el Altiplano oriental.

Aunque el estudio no profundiza en el tema, si ofrece elementos que permiten interpretar que la retoma del control militar del Oriente por parte de la fuerza pública, además de la implementación de programas económicos y de planificación, como el PLANEAO, reactivan la llegada de nuevas empresas y de un interés renovado en el Valle de San Nicolás como el escenario de expansión urbana de Medellín.

Al respecto, otro estudio de interés es el trabajo: *Agentes industriales y cultivo de flores en la expansión metropolitana de Medellín (2010)*, desarrollado por Sandra Salazar. El estudio aborda “la incidencia que tiene la industria y el cultivo de flores en el desarrollo territorial del Altiplano del Oriente antioqueño”, partiendo del proceso de “deslocalización industrial de la ciudad central (Medellín)”, la aplicación del modelo neoliberal y la intensificación del cultivo y la exportación de flores como uno de los principales renglones económicos de la subregión.

El estudio realiza un comparativo histórico utilizando la cartografía, para determinar la ampliación de las zonas industriales y agroindustriales, particularmente del cultivo de flores. Si bien el estudio aborda un periodo bastante amplio, de 1979 a 2010, dada la temporalidad de la investigación propuesta, se abordaron los datos entre 2005 y 2010.

Según Salazar, entre los años 2005 y 2010 se instalaron 29 nuevas industrias en el Valle de San Nicolás, la mayoría de ellas en el corredor de la Autopista Medellín - Bogotá que atraviesa la zona y en la Zona Franca cercana al Aeropuerto Internacional José María Córdova. En cuanto a la agroindustria de las flores, en el periodo considerado, la autora señala que se abrieron 41 nuevos grandes cultivos, sin contar con los cultivos ubicados en fincas y pequeñas parcelas.

Para el interés de esta investigación, el estudio de Salazar considera como un eje problemático el ejercicio de la Planeación territorial y particularmente de la ley 388 de 1997, pero cuya aplicación se dio en la subregión en el 2000 con la formulación de los Planes y esquemas municipales, que se suma a la descentralización administrativa del Estado de principios de la década de 1990. Por un lado, las normativas y el discurso planificador tienen una visión poco integral del territorio y la ruralidad se supone como un residuo de los procesos urbanos, es decir, se da prevalencia a la urbanización como expresión del desarrollo territorial, lo que ha supuesto que el Estado en diferentes niveles haya promovido la industria y la urbanización en detrimento de la ruralidad y el trabajo campesino. De otro lado, la autora señala que en el caso del Valle de San Nicolás el ejercicio de ordenamiento del territorio, ha privilegiado el “agente productivo” por encima de otros elementos del desarrollo como por ejemplo la conservación del medio ambiente, y, que finalmente la ocupación urbana e industrial del territorio ha respondido más a las consecuencias de la expansión metropolitana de Medellín que del Ordenamiento territorial y que no han existido “políticas claras que articulen estos agentes productivos

(industria y agroindustria) a un verdadero desarrollo de la subregión” (p, 13), en tanto han supuesto detrimentos sobre la economía campesina de la zona y la presión sobre los recursos naturales principalmente.

Al respecto, el trabajo de Patricia Schnitter (2012), *Impacto del Valle de Aburrá en su entorno: aproximación a las transformaciones territoriales entre los Valles de Aburrá y San Nicolás*, ofrece una visión histórica sobre la urbanización en el Valle de San Nicolás (o zona Altiplano) del Oriente antioqueño, exponiendo que es un proceso que inicia en la década de 1960 y el cual ha estado orientado por la formulación de diversos planes de ordenamiento del territorio del Valle de Aburrá, en los que sobresalen: “El Plan Metropolitano del Valle de Aburrá y del Oriente Cercano 1973, y el Estudio TOUPS 1974, que marcan la sentida preocupación ante el crecimiento de población de Medellín y los municipios del Valle de Aburrá, la necesidad de prever esta situación. Por último, el Plan de Ordenamiento Espacial, POE, del Oriente Cercano entre 1982 y 83 con la constitución del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en 1980, marca una previsión sobre la condición del Oriente hacia una perspectiva separada del Valle de Aburrá” (p, 54). La autora recalca que, dentro de estos ejercicios de planificación, cuyo elemento central fue la expansión urbana del Área Metropolitana del Vallé de Aburrá hacia el Valle de San Nicolás, “se impuso una visión economicista sobre el territorio (Valle de San Nicolás) y su énfasis estuvo en asentamiento urbano-industrial sobre lo rural-ambiental” (p, 54).

Finalmente, la autora llega a la conclusión de que puede evidenciarse un proceso de “metropolización” del Valle de San Nicolás, a partir de la acelerada expansión y agotamiento de los espacios urbanos e industriales en el Valle de Aburrá.

Este trabajo resulta interesante al objeto de investigación propuesto al ofrecer un análisis de la forma como se ha dado el proceso de urbanización y “metropolización del Valle de San Nicolás, como una respuesta a los procesos de expansión urbana e industrial de Medellín y el Valle de Aburrá, lo que identifica una tensión territorial, en torno a la autonomía del Valle de San Nicolás para decidir sobre sus procesos de desarrollo territorial, lo que ha resultado en el detrimento del binomio rural-ambiental.

Otro trabajo interesante, es el estudio *Dinámicas demográficas y poblacionales principalmente urbanas en cuatro municipios del oriente antioqueño: Rionegro, La Ceja, Marinilla y Guarne* (2012) de Nataly Arroyave, monografía para optar al título como

Socióloga de la Universidad de Antioquia. En este trabajo se ofrece una perspectiva estadística de los movimientos poblacionales en estos cuatro municipios del Valle de San Nicolás, entre 1990 y 2010.

Dentro del análisis, se puede evidenciar que hay un crecimiento notable de las poblaciones urbanas en estos municipios, que están principalmente influenciadas por factores socioeconómicos, particularmente la oferta de empleo en empresas industriales y agroindustriales, y los factores sociopolíticos que están relacionados con los procesos de violencia armada de finales de la década de 1990 e inicios del 2000, que produjeron el desplazamiento de miles de campesinos de las zonas Paramos, Bosques y Embalses del Oriente antioqueño, y cuyo escenario de llegada principal fue el Valle de San Nicolás.

Resulta interesante el planteamiento de la autora alrededor de las relaciones socioeconómicas entre el Área Metropolitana de Medellín y el Valle de San Nicolás, movilizadas a través de la Autopista Medellín- Bogotá, que también es una variable a considerar en las transformaciones demográficas y espaciales en la zona del Altiplano, lo que da fuerza a la hipótesis de que dicha transformación tiene como elemento determinante la expansión urbana de Medellín, por encima de la autonomía territorial del Oriente y sus zonas.

Adelaida Londoño realizó la investigación *Cambios del uso del suelo en el Altiplano del Oriente antioqueño-Colombia en los últimos 25 años (2012)*. Este trabajo analiza de forma estadística y cartográfica las transformaciones que ha sufrido el suelo, cambios que claramente están determinados por la acción de los seres humanos. El estudio, abarca el periodo entre 1986 y 2010, que, como plantea la autora, en términos de las transformaciones territoriales es un periodo relativamente corto, lo que lleva a plantear, como se hace también en los estudios anteriormente mencionados, que el proceso de urbanización del Valle de San Nicolás ha sido acelerado.

El estudio destaca como una de las dinámicas de transformación importantes en el territorio, evidenciado en los cambios de uso del suelo, la construcción de las vías para conectar los valles de Aburrá y san Nicolás. Inicialmente la autopista Medellín – Bogotá en la década de 1970 y posteriormente la vía Las Palmas a finales de los 80s.

Esta perspectiva resulta interesante frente a los estudios de Zoraida Gaviria ya mencionados, en torno a la concepción de la ciudad difusa, como un modelo altamente dependiente de las vías y del uso del automóvil.

La autora define la categoría de *cambios de uso del suelo* como, “el resultado de actividades productivas establecidas por el ser humano para satisfacer sus necesidades... El uso del suelo es, entonces, una mezcla de factores naturales y culturales, que se combinan en diferentes proporciones dependiendo del tipo de utilización que se da a las distintas teselas del territorio.” (p, 4).

Dicha definición resulta interesante al interés investigativo, pues dentro de la problemática identificada, los cambios de uso del suelo resultan ser el escenario de la disputa, pues su uso es un eje de la gestión y la acción por el desarrollo territorial.

La autora concluye que en los últimos 25 años el 70% del suelo del Oriente ha experimentado cambios en su uso. Resulta especialmente llamativo, el movimiento de la frontera agrícola en municipios como El Carmen de Viboral y Marinilla, en función del desarrollo de proyectos viales e industriales, mientras que, en municipios como La Ceja y Rionegro, se evidencia la ampliación en usos del suelo en cultivos permanentes (flor), y el crecimiento de sus áreas urbanas.

Frente al proceso de cambios de uso del suelo, en el año 2014, el Centro de Estudios Territoriales (CET) de la Universidad Católica de Oriente, presentó el estudio *Clasificación de los usos industriales: Autopista Medellín Bogotá; impactos urbanísticos y ambientales*. Este trabajo plantea cuestiones bastantes cercanas al interés investigativo del estudio, describiendo los impactos que han tenido algunas acciones institucionales de planeación y gestión del desarrollo, sobre las dinámicas de transformación territorial del Altiplano del Oriente.

El estudio describe el proceso de la siguiente manera:

... “Estas transformaciones se han sentido de manera particular en el Valle de San Nicolás: desde la modificación del paisaje rural tradicional propio de economías campesinas que lenta pero consistentemente se ha venido transformando en un paisaje suburbano, hasta modificaciones en las culturas tradicionales y en las formas de producción y de inserción de las economías campesinas a las corrientes de flujos económicos, por el surgimiento de sectores agroindustriales y nuevos emplazamientos industriales ubicados en el entorno del aeropuerto en Rionegro y en los municipios de Guarne, Marinilla y Santuario. Así, puede decirse que el territorio del oriente antioqueño está

experimentando un proceso de reconfiguración tanto en las formas tradicionales de ocupar el territorio que modifican sus características y atributos físico espaciales, como en la distribución de la población asentada en el mismo” (p, 9).

Dicha exposición recoge elementos bastante interesantes para la problematización alrededor de las dinámicas de disputa por el uso del suelo en el Valle de San Nicolás, como el eje determinante de la planeación y la gestión del desarrollo territorial, a partir del vínculo económico que se establece con el Valle de Aburrá a través de la autopista Medellín-Bogotá.

En este estudio se hace un acercamiento bastante interesante al papel que tiene el Estado en la determinación de las transformaciones territoriales en el Altiplano del Oriente. En primer lugar, destaca la promulgación de la Ley 388 de 1997, para el Ordenamiento territorial, que orienta la zonificación de los usos del suelo, pero que también entrega competencias a las administraciones locales para “promover el desarrollo económico local, (lo cual va más allá del mandato constitucional de garantizar la cobertura de servicios públicos domiciliarios, salud y educación que sigue estando vigente), en el sentido de promover un entorno adecuado para la actividad económica privada y para el desarrollo de iniciativas productivas comunitarias, y en consecuencia, la obligación de formular acciones y políticas en esta dirección” (p, 4), lo que permite que las autoridades locales, determinen medidas para el crecimiento fiscal y económico en los territorios, entre estos la urbanización e industrialización de los suelos.

El trabajo además expone que, durante un periodo de tiempo entre 1995 y 2006, aproximadamente, el Estado y otras entidades no gubernamentales y empresariales, realizan una serie de ejercicios de planificación territorial: PLANEA (1998), Antioquia Siglo XXI (1998), PLANEO (2003), además de los Planes y Esquemas de Ordenamiento territorial municipales formulados en el año 2000. El estudio señala que la orientación de dicha planificación se dio alrededor de la idea de construir “un desarrollo territorial, soportado por sistema urbano regional de centros poblados articulados por una infraestructura vial y de transporte necesarios para responder a la demanda de servicios a la población y a los sectores productivos regionales, para superar las disparidades en el desarrollo territorial de las diferentes subregiones y conectar el departamento con los mercados nacionales e internacionales” (p, 7).

En este sentido, existe una correspondencia entre este planteamiento y la tesis planteada en los estudios previamente citados, sobre el papel determinante que ha tenido el proceso de expansión urbana de Medellín, incluso por encima de la disponibilidad de recursos y de las dinámicas socioculturales y territoriales del Valle de San Nicolás.

Resulta llamativo que el estudio plantee como “Desafíos para el ordenamiento territorial de los municipios de Guarne Marinilla y El Santuario”, ubicados en el trayecto de la autopista Medellín- Bogotá, la “producción de suelo urbano para albergar el crecimiento poblacional en el horizonte de los próximos 15 años” (p, 17). Este desafío refuerza la tesis sobre la presión externa en la dinámica de cambios de uso del suelo y en este sentido del desarrollo territorial.

Frente al proceso de cambios de uso del suelo a partir de la consolidación de los sectores de industria y servicios en el Altiplano del Oriente, Amalita Cardona publica en 2016 el artículo *Agricultura en el Oriente antioqueño; transformación rural contemporánea para el desarrollo local y regional*, como evaluación del Proyecto Empresarial Transforma-Oriente. El estudio plantea una descripción del proceso de la transformación de los usos del suelo en el Oriente antioqueño, abordando de manera particular la realidad del Valle de San Nicolás, en donde según la autora “La vocación agrícola ha perdido fuerza, las actuales generaciones tienen otras expectativas diferentes al campo, ya que en este no encuentran oportunidad ni progreso” (p, 4).

La descripción que plantea la autora señala principalmente las dificultades socioeconómicas a las que están sometidos los campesinos del Oriente antioqueño a partir de la violencia, el deterioro de las condiciones de producción y la poca competitividad en un mercado cada vez más globalizado, lo que se traduce en la pérdida de la vocación agropecuaria de la subregión.

El artículo ofrece una perspectiva bastante interesante alrededor del papel del Estado en el proceso de transformación territorial en el Oriente antioqueño y particularmente en la zona de Altiplano, cuyo factor fundamental son los cambios en el uso del suelo, pasando de la “vocación agropecuaria” a la economía de la industria y los servicios.

Citando a Lotero y Echeverry, la autora plantea que “las experiencias recientes (de gestión del desarrollo) que dan cuenta de fuertes transformaciones económicas, revelan un sólido

vínculo entre los gobernantes encargados de la gestión pública en alianza con los agentes privados y con la existencia de una “Atmósfera Gubernamental” favorable” (p, 6).

En este sentido, la perspectiva de los autores indica como el Estado a través de sus gobernantes encargados, es un actor determinante en los procesos de transformación territorial y en las dinámicas de gestión del desarrollo, que como se ha señalado en el artículo, generan grandes afectaciones sociales sobre el campesinado, que se convierte a su vez en un factor de oportunidad para los especuladores inmobiliarios.

Otra perspectiva del fenómeno de transformación territorial del Oriente antioqueño y particularmente del Valle de San Nicolás es expuesta en el trabajo: *Población rural y consumo de lo rural de la región Este de Antioquia – Colombia* (2017), de Erika Torrejón y Carolina Mesa. El artículo se pregunta por el proceso de transformación territorial del Oriente antioqueño, desde la perspectiva de los nuevos pobladores rurales en el territorio.

Las autoras exponen que hay información muy limitada para describir de forma estadística el fenómeno de llegada de nuevos pobladores rurales, así, la metodología del estudio se asienta en una perspectiva cualitativa a través de estudios de caso y entrevistas a “nativos y nuevos pobladores”. Cabe aclarar que las investigadoras, definen al nuevo poblador como aquel que lleva menos de 10 años habitando el territorio.

El estudio expone algunas de las motivaciones de estos nuevos pobladores para tener en el Oriente y particularmente en el Valle de San Nicolás, un escenario a habitar. Al respecto plantean que: “Los nuevos pobladores son personas con menos de una década de residencia en la región, además de la alta valoración de los servicios ambientales y el acceso a las amenidades, expresan motivaciones asociadas a la búsqueda de una mejor calidad de vida por medio del contacto con la naturaleza” (p, 204). Este interés, como plantean las autoras, claramente está relacionado con la pérdida de algunas de estas condiciones en el Valle de Aburrá.

Las investigadoras también consideran que a pesar del interés de los nuevos pobladores rurales en asentarse en el “Oriente”, que básicamente corresponde a la Zona del Altiplano, muchos de estos no abandonan sus actividades laborales o sociales en el Valle de Aburrá, sino que aprovechan la cercanía entre los Valles y la eficiente infraestructura vial para desplazarse diariamente.

Las perspectivas sobre la transformación territorial en el Valle de San Nicolás, caracterizadas por la rápida y continua urbanización del territorio a partir de la articulación y la presión que ejerce la expansión urbana del Valle de Aburrá, se ven complementadas por algunos estudios sobre las dinámicas en la implementación de los modelos de desarrollo en Colombia, que ubican al Estado y sus instituciones como implementadores del mismo.

Si bien estos estudios escapan del fenómeno territorial del Valle de San Nicolás, se considera importante hacer mención de ellos, pues ofrecen una descripción de los impactos territoriales que ha tenido la aplicación de leyes y políticas públicas en torno al desarrollo y los impactos que han tenido sobre las dinámicas productivas y sociopolíticas en Colombia. Al respecto cabe resaltar los trabajos de Edelmira Pérez y Adelaida Farah (2002), de Alfredo Muñoz (2008), de Johana Cárdenas y Luis Vallejo (2016).

Pérez y Farah, en el trabajo *Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en Colombia* (2002), exponen los impactos sobre la transformación del “medio rural” que se han dado en Colombia a partir de la implementación de los modelos de Sustitución de Importaciones (ISI), a mediados del siglo XX, y del Neoliberalismo en la década de 1990.

Al respecto, las autoras plantean un proceso de concepción de lo rural, que resulta ser contrario en la aplicación de ambos modelos de desarrollo, pero que han tenido como consecuencia común el deterioro de las condiciones económicas y sociales del campesinado en Colombia. Por un lado, el modelo ISI, desestimuló la producción agropecuaria en tanto se centró en el crecimiento industrial como vía para obtener el anhelado desarrollo, lo que generó fenómenos como la transformación demográfica en el país entre 1950 y 1970, a partir de la masiva migración de campesinos hacia las crecientes urbes industriales.

Con el cambio hacia el modelo Neoliberal, las autoras exponen como la globalización del mercado, que incluyen la creciente importancia de empresas transnacionales en el ámbito agropecuario y los flujos alimentarios entre países, han marginado una ya debilitada cultura productiva campesina, que ha obligado a muchos campesinos a abandonar sus tierras debido a la imposibilidad de competir efectivamente con la producción masiva de las industrias alimenticias mundiales.

Aunque, como reconocen las investigadoras, en el Neoliberalismo se ha dado una “revalorización del medio rural”, que se define como “la visión de *lo rural como una nueva, aceptable y mejor alternativa de vida*” (p, 25), a partir de la mirada del Desarrollo Humano, esto no se ha traducido en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del campesinado, es decir, desarrollo rural sin campesinos.

Sobre este tema, Alfredo Muñoz en el trabajo *El nuevo rol de lo rural (2008)*, expone como sobre la ruralidad se da un cambio de mirada, superando la equiparación de lo agropecuario sobre lo rural. Así el medio rural, se empieza a concebir como un escenario que ofrece acceso a recursos, contacto con la naturaleza y en general, una forma de escape de las tensiones y aceleradas dinámicas de las ciudades que implican disminución de la calidad de vida.

Muñoz pone de manifiesto que el proceso de revalorización de lo rural genera a su vez una problemática de clases, pues son las personas con cierto nivel económico las que pueden pagar para acceder a la ruralidad como un medio que ofrece la satisfacción de necesidades como: tranquilidad, contacto con la naturaleza y en general acceso a recursos de calidad, que en la ciudad están deteriorados por múltiples factores.

Finalmente, el trabajo de Cárdenas y Vallejo *Agricultura y desarrollo rural en Colombia 2011-2013: una aproximación* (2016), realiza una revisión del concepto de Desarrollo Rural en los marcos de la implementación del modelo neoliberal en el país.

Desde el modelo Neoliberal, “el Estado no debe participar en la actividad productiva, pues es el sector privado el mejor administrador de la producción. En consecuencia, habría que estimular la privatización” (p, 96). A esta mirada, se suma el hecho de que el Neoliberalismo concibe la problemática rural-agraria como un problema de “competitividad”. Desde esta posición, el Estado no debe sostener las economías campesinas, si no que estas deben modernizarse para integrarse efectivamente al mercado global de alimentos y otros servicios rurales. Así, el mismo mercado “reubica” a las formas de producción poco competitivas mientras el Estado genera programas de Desarrollo Rural, basados en subsidios y créditos, que, sin embargo, dadas las dinámicas

de poca intervención sobre los factores productivos, como el uso del suelo y la comercialización, terminan siendo poco fructíferos.

1.3.1. La transformación urbana en otras zonas del país: El caso de la Sabana de Bogotá.

El fenómeno del desarrollo rural con base en la expansión de las ciudades metropolitanas hacia sus periferias, no es un asunto exclusivo de la región del Oriente antioqueño. Llama principalmente la atención el proceso vivido en la Sabana de Bogotá, que igualmente ha venido en un tránsito hacia la industrialización y la urbanización, incluso coincidiendo con el Valle de San Nicolás, como uno de los productos que ha caracterizado dichas transformaciones.

Al respecto de este proceso, se pueden identificar dos artículos interesantes y que pueden dar luces sobre las similitudes y particularidades de los fenómenos de transformación urbana de las zonas aledañas a las grandes ciudades en Colombia y abrir preguntas y puntos de comparación frente al proceso en el Oriente antioqueño.

Resulta interesante el trabajo La transformación de las familias campesinas y la metropolización de Bogotá (2016) de Viviana Otorora. El trabajo explora las transformaciones que ha vivido la comunidad de la vereda Siete Trojes del municipio de Mosquera, ubicado al occidente de la Sabana de Bogotá y aproximadamente a 10 kilómetros de distancia de la Capital del País.

La autora plantea que el proceso de transformación empieza a mediados de la década de 1950 a partir de la creación del Distrito Especial en 1954 y a través del cual se anexaron a la ciudad los municipios de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén, hoy localidades Bogotá y donde se dan los primeros indicios de la expansión hacia la región de la sabana occidental.

Otorora, además, reconoce la influencia que tuvo en este proceso la aplicación del modelo económico de sustitución de importaciones, que privilegio la producción industrial y facilito la instalación de diferentes industrias, principalmente de manufactura, en

territorios aledaños a las crecientes urbes del país. “El ajuste del modelo económico de industrialización adoptado por los países latinoamericanos ha generado un proceso acelerado de urbanización que desplaza a los campesinos hacia las ciudades; las políticas orientadas al desarrollo urbano-rural han sido privilegiadas y la inversión pública en el agro ha perdido importancia. Además, la política de estímulo a la industrialización desfavorece a la población campesina y restringe la demanda del sector agropecuario en materia de bienes industrializados” (p, 130).

La autora señala igualmente una contradicción entre las potencialidades agropecuarias de la subregión y la fácil instalación, por expansión, de grandes centros urbanos e industriales, que además de las transformaciones paisajísticas y productivas de los suelos, tuvieron un gran impacto en la cultura campesina. Al igual que en el Valle de San Nicolás, como señala en Plan Pueblos, las actividades agropecuarias y con estas los campesinos se fueron desplazando hacia zonas de montaña menos productivas.

“En la medida que disminuyó la actividad económica agropecuaria aumentó la presencia de constructoras, por ejemplo Prodesa, Amarilo, Bolívar, etc.; así como de parques empresariales y zonas industriales, ahora el sector predominante en Mosquera es el industrial, el cual aporta el 62 % de la economía al municipio, cuenta con 327 empresas registradas en la Cámara de Comercio de Facatativá al año 2010, algunas de ellas se dedican a la fabricación de productos alimenticios como: Doria S.A.S, Molinos El Lobo S.A, Fiberglass Colombia S.A, Purina Nestlé S.A., entre otras” (p, 136).

Este proceso, expone Otalora fue desarrollado al margen de la participación de la comunidad de la Sabana de Bogotá. La expansión urbana precedió cualquier tipo de planificación local y de participación social, lo que llevó a la casi total desaparición de la agricultura y la cultura campesina en ese territorio. “estos fenómenos sociales se han generado por la intervención de macroproyectos sin evaluación de impacto, endeudamiento perpetuo y marginación de la mayoría de la población de los procesos de pensamiento y decisión sobre la práctica social” (p, 130).

La autora además señala que, frente al paso de la sustitución de Importaciones a la economía de mercado internacional, ha profundizado el fenómeno de expansión urbana e industrial. Principalmente el cultivo de flores que para el año 2014 ocupaba cerca de 7500

hectáreas de la Sabana de Bogotá y que se estima, emplea más de 50000 personas en esa zona. (EJ ATLAS, 2014).

Otro texto interesante alrededor de la transformación territorial en las zonas aledañas a Bogotá, es *Ciudad en explosión: transformaciones territoriales en la región metropolitana de la Sabana de Bogotá* (2017) de Mauricio Romero.

En el artículo, el autor explora los procesos de expansión urbana de Bogotá hacia sus municipios aledaños. El autor analiza principalmente el proceso de asentamiento y construcciones urbanas alrededor de la industrialización y del trabajo fabril que se ha venido dando desde 1950 en la Capital. Aunque técnicamente el fenómeno se ha abordado como “conurbación” y “suburbanización”, el autor plantea que el proceso más bien ha respondido a procesos menos formales de dispersión, polarización y extensión urbana.

Romero expone que esta dinámica, que se ha dado de forma acelerada y más o menos espontánea, donde se mezclan paisajes y actividades rurales y urbanas, “han configurado territorios híbridos en los que nuevas condiciones urbanas se conjugan con las áreas rurales y en donde, al parecer, emerge alguna forma de ciudad territorial de reciente aparición en el contexto colombiano” (p, 4).

El investigador, señala que evidentemente este proceso de expansión hay tenido como consecuencia la pérdida de la tradición y la potencia agropecuaria de la subregión, mientras los campesinos han adaptado su vida y formas de producción al trabajo obrero en las fábricas y los cultivos de flores.

Identifica el autor, que los procesos de transformación territorial en la Sabana de Bogotá se han dado de una forma explosiva, es decir del centro hacia afuera, tanto de forma física como política, es decir, direccionados por poderes centrales que han superado la capacidad de gestión de las autoridades y comunidades de esa subregión.

Esta situación se puede hacer más evidente en el trabajo de Sonia García denominado *Verticalidades y horizontalidades en la configuración de la Sabana Occidente como puerto seco de Bogotá* (2018). Este trabajo analiza principalmente la situación de la Sabana de Bogotá y su configuración como un espacio de bodegas y empresas

comerciales dedicadas a la exportación y la importación de bienes desde y hacia la capital y el país.

La autora señala que “La producción industrial asentada en el corredor norte–sur de la Sabana se dirige a abastecer bienes de consumo para Bogotá y otras regiones del país, mientras la industria que se ha venido ubicando en el corredor occidental tiene mayor relación con el comercio internacional. En este sentido, los municipios y áreas al occidente de la capital han sido impactados fundamentalmente por la ubicación y expansión del Aeropuerto El Dorado para el comercio internacional, influenciando directamente municipios como Funza, Mosquera, Madrid (Sabana Occidente) y Tenjo y Cota (Sabana Centro) principalmente. Allí se han instalado zonas francas, parques empresariales y equipamiento para la logística en la circulación de mercancías que a diario entran y salen de Bogotá” (p, 6).

Al igual que en el caso de estudio del Oriente antioqueño y como han señalado autores como López (2006) y Gaviria (2007), la presencia del Aeropuerto tiene una gran influencia en el establecimiento de superficies comerciales y bodegas que permiten la exportación de bienes hacia el exterior y la llegada de otros tantos al país, integrando una parte sustancial de la economía local a la economía internacional.

García además señala que, en municipios como Mosquera y Facatativá, se han presentado los denominados casos de “volteo de tierras”, en donde un lote rural es clasificado como urbano o de expansión urbana, aumentando considerablemente su precio. Como un caso ejemplar, señala la Zona Franca construida por los hijos del expresidente Álvaro Uribe en el municipio de Mosquera.

Finalmente, la autora recalca, como un eje central de su trabajo, que este proceso se ha dado al margen de la participación de las comunidades y de considerar las características naturales y productivas del territorio, que históricamente han estado vinculadas a la agricultura y la vida campesina.

“La orientación económica de un territorio no es definida por las autoridades municipales y mucho menos por las comunidades ni es tenido en cuenta su desarrollo ambiental, histórico y cultural, sino la lógica de ganancia de las empresas” (p, 19).

“...por tanto el crecimiento ha sido desmesurado e incontrolado, se ha extendido hacia áreas rurales sin conservar una línea de vocación económica territorial ni mucho menos reconociendo la estructura ecológica regional, de manera que se ha puesto en mayor riesgo la riqueza natural no solo de los municipios, sino de la región si tenemos en cuenta que los bienes naturales hacen parte de un ecosistema que está por encima de los límites municipales” (García Herrera, 2018, p 15).

1.3.2. Conclusiones del estado de la cuestión.

La primera conclusión a la que se puede llegar a partir de la revisión documental, es que según los autores analizados el Oriente antioqueño, y particularmente el Valle de San Nicolás, viene experimentando una serie de transformaciones territoriales bastante notables, caracterizadas por la urbanización y suburbanización del suelo, lo que ha generado el detrimento de la economía y la cultura campesina propia de la subregión. Este proceso tiene como un hito central el desarrollo de los llamados “Megaproyectos” en la subregión, proceso que se dio entre 1960 y 1990, y que animaron la llegada de nuevas dinámicas productivas alrededor de la industria y los servicios, como es el caso de la agroindustria floricultora.

Este proceso sufre un freno a mediados de la década de 1990 y hasta el 2007, debido al recrudecimiento de la violencia armada en la subregión (PNUD, 2010). Sin embargo, la retoma del control militar por parte de la Fuerza Pública y la implementación de algunos Planes y Programas como el PLANEA, el PLANE0 y Antioquia Siglo XXI, han revitalizado la dinámica de industrialización y urbanización, que han llevado a que el mercado inmobiliario en el Valle de San Nicolás, haya crecido unas seis veces en los últimos 10 años, (Loaiza, 2017), lo que implica que haya cambios en el uso del suelo en cerca de 70% del territorio del Altiplano (Londoño, 2012).

Otra de las conclusiones a las que se puede llegar, siendo un elemento reiterativo en la mayoría de los trabajos revisados, es que el proceso de transformación territorial ha respondido en gran medida a la presión ejercida por la expansión urbana del Valle de Aburrá, que, dado el agotamiento de espacios y recursos, ve en zonas como el Altiplano

del Oriente, un escenario adecuado para expandirse y reubicarse. Este análisis permite establecer que los procesos de planeación y gestión del desarrollo territorial en el Valle de San Nicolás se han dado desconociendo la autonomía territorial para construir su propio desarrollo y sin tener en cuenta los impactos socioeconómicos y ambientales que genera dicha transformación.

Frente a esto, se puede plantear que el Valle de San Nicolás o Altiplano, experimenta una metropolización acelerada, que corresponde con el modelo de ciudad difusa que se implementa en Medellín a raíz del agotamiento de espacios y recursos, y favorecida por el desarrollo de proyectos viales que hagan más eficiente la conexión entre los Valles de Aburrá y San Nicolás, como la Autopista Medellín -Bogotá, la vía las Palmas y el Túnel de Oriente, que reducirá en un 60% el tiempo de viaje entre los valles (Gobernación de Antioquia, 2016).

Además de presión por encontrar espacios y recursos para la expansión y el reasentamiento urbano e industrial, que como se ha expresado, tiene como correlato el detrimento de la economía y la cultura campesina, existe un factor relacionado con lo que Pérez (2002) denomina la revalorización de lo rural, que está inserto en un cambio de mirada sobre el desarrollo, en donde el contacto con la naturaleza, el acceso a servicios básicos de calidad, la seguridad y la tranquilidad, son exaltados como valores del desarrollo. Esta perspectiva ha sido bien explotada por los especuladores inmobiliarios y constructores, quienes desarrollan su mercadeo a partir de la venta de ideas como lo “campestre”.

Esta perspectiva ha atraído lo que Torrejón y Mesa (2017) denominan los *nuevos pobladores rurales* del Oriente antioqueño, que son personas que llevan menos de 10 años habitando el territorio y que en muchos casos desarrollan sus actividades laborales y sociales en el Valle de Aburrá, lo que implica que son ciudadanos viviendo en la ruralidad, pero sin participar de las actividades agropecuarias tradicionales de la zona. Esta dinámica corresponde con la categoría de *nueva ruralidad*, que pone en cuestión la equiparación de lo agropecuario sobre lo rural, es decir, la ruralidad se adecua a las nuevas demandas del ideal de desarrollo.

Sin embargo, en este proceso como señala Muñoz (2008), existe una problemática de clase, pues albergar los nuevos pobladores rurales y su interés de una mejor calidad de vida orientada por la perspectiva de la revalorización del medio rural a partir de la orientación del Desarrollo Humano, implica que los pobladores tradicionales deban vender sus tierras y dejar sus actividades de economía campesina. Es decir, ruralidad sin campesinos.

Esta situación se ve complementada por la aplicación de leyes y políticas públicas que corresponden con la implementación de los modelos de desarrollo en Colombia, específicamente con la Industrialización por sustitución de Importaciones (ISI) y el Neoliberalismo, dados en los últimos 70 años y que han tenido como consecuencia la degradación de las condiciones socioeconómicas del campesinado.

En primer lugar, el ISI, ubico la industria como el factor de desarrollo socioeconómico fundamental durante la segunda mitad del siglo XX, desfavoreciendo la promoción de la ruralidad y del trabajo campesino como un escenario de desarrollo. Posteriormente el Neoliberalismo aplica una serie de medidas económicas vinculadas con la globalización del mercado, los capitales transnacionales y la marginación del Estado en los procesos de planificación y administración de los factores productivos, que tienen como consecuencia la poca capacidad de competencia productiva de un ya debilitado campesinado, lo que termina en la expulsión del campesinado a partir de las difíciles condiciones sociales en las que terminan viviendo y bajo programas de Desarrollo Rural, basados en subsidios y créditos, que no logran solucionar las condiciones de marginalidad frente al desarrollo a la que quedan sometidos los campesinos. Ruralidad sin campesinos.

El estado del arte, desde el abordaje de diversos estudios que se han hecho alrededor del desarrollo territorial en el Valle de San Nicolás y el Oriente antioqueño, exponen que claramente existe un proceso de transformación en el territorio, principalmente caracterizado por el paso de ser una sociedad rural agropecuaria a una urbe, fenómeno que responde, entre otras cuestiones, a la expansión urbana e industrial de Medellín y su área metropolitana hacia el territorio.

Esta realidad, con los impactos positivos y negativos que ha tenido en la subregión, refuerza la pregunta por la autonomía del territorio para decidir y gestionar su propio

desarrollo, es decir, ¿quién define y como se está dando este proceso de transformación territorial?, pregunta que se enmarca en el hecho de que los estudios y las organizaciones consultadas sostienen que no se ha hecho con participación de las comunidades que experimentan dicha transformación.

1.4. MARCO TEORICO.

El Estudio Transformaciones territoriales en el Valle de San Nicolás: Autonomía, Estado y Ruralidad sin campesinos, se enmarca en los límites del Estado Colombiano, abordando dentro de su configuración el Principio de la Autonomía Territorial, el desarrollo de la economía Neoliberal en el país y las consecuencias que estas han tenido sobre la ruralidad, tomando como estudio de caso, el Valle de San Nicolás en el Oriente Antioqueño.

Así, teóricamente el trabajo se sustenta en el abordaje de diferentes categorías de análisis, que permitan abordar el caso y comprender sus implicaciones en el desarrollo de un sistema que establece las formas de relación institucional entre los diferentes niveles del Estado en un territorio concreto, que para el caso de estudio se da entre el nivel nacional y el nivel subregional-municipal en el Valle de San Nicolás.

En este sentido, para comprender el fenómeno es necesario abordar el tipo de Estado definido, que según el Artículo 1 de la Constitución Política de 1991, que establece el Estado social de derecho, como la forma de organización política del territorio y la sociedad colombiana.

1.4.1. El Estado Social de Derecho.

Para comprender este tipo de Estado, es necesario remitirse en primer lugar al concepto de Estado de derecho. Según Villar (2007), este tipo de Estado “nace en el ámbito jurídico-político alemán entre los siglos XVII y XIX y tiene un origen claramente liberal” (p, 74). El objeto de este es “el aseguramiento de la libertad y propiedad del ciudadano, su objeto la promoción del bienestar del individuo y, de esa manera, conformar su carácter como “ente común”: la *res publica*” (Ibid.), en contraposición a las monarquías.

Este orden se expresa en la promulgación de una Constitución política, que establece claramente los procedimientos para la conformación y funcionamiento del Estado, entre estas, los derechos y deberes de los ciudadanos y la separación de poderes.

Siguiendo a Monhaupt, Villar expone que en el escenario de las sociedades liberales de los siglos XIII y XIX, principalmente en Europa, el Estado de derecho se configura como “el único medio que permite lograr una expansión de la personalidad individual y su promoción. De él resultan derechos importantes de los ciudadanos que corresponden a la idea de participación en la vida del Estado y de seguridad de la esfera de libertad” (p, 74).

Así, el autor desarrolla una definición de este tipo de Estado al cual reconoce como: un “Estado racional” y con él se arraiga la concepción iusnaturalista, según la cual, habría derechos del hombre anteriores al Estado, los cuales éste debe acatar y preservar. Es, pues, una concepción material del Estado de derecho, basada en una noción de justicia y fuertemente impregnada de ideología, la ideología liberal de la burguesía revolucionaria” (p, 75).

Así, se reconocen algunos elementos característicos en la formalidad de este tipo de Estado, entre estos:

- Una constitución escrita
- La separación de poderes
- Principio de legalidad
- Garantía de los derechos fundamentales
- Seguridad jurídica y protección de la confianza

Sin embargo, dentro del carácter formal de este tipo de Estado se imponía una clara concentración de las doctrinas políticas en el derecho. “Uno de los signos característicos del régimen del Estado de derecho consiste precisamente en que, respecto a los administrados, la autoridad administrativa sólo puede emplear medios autorizados por el orden jurídico vigente, especialmente por las leyes” (Villar, 2007, p, 76), generando lo que von Mohl define como “una monarquía constitucional” (Ibidem).

De acuerdo con el autor, durante las décadas de 1920 y 1930, surgieron críticas bastante notables a la “uniformidad” del Estado de derecho, sobresaliendo principalmente los trabajos de Carl Schmitt sobre su análisis al nacionalsocialismo alemán de Hitler, donde expuso como el Estado de derecho tendía a convertirse en un Estado Total.

Así, en la década de 1930 surge la idea del Estado Social, que incorpora a los derechos civiles e individuales del Estado de Derecho, los derechos sociales, configurando lo que, en la teoría del derecho, se denominan derechos de segunda y tercera generación.

Los derechos sociales, se definen como los derechos y servicios que están a cargo del Estado dentro de los cuales sobresalen: el derecho al trabajo, la seguridad social, la educación, la asistencia médica y los servicios básicos. En este sentido, se caracteriza al estado como un prestador de servicios.

De esta manera, el Estado Social de Derecho, es el producto de un “pacto constitucional entre distintos intereses y clases sociales, que pretende buscar un equilibrio y superar el enfrentamiento permanente entre ellos” (Villar, 2007, p, 90). Este tipo de Estado entonces busca garantizar las libertades civiles de los ciudadanos y establecer la garantía de derechos sociales que permita equilibrar las relaciones entre las clases sociales de un territorio determinado, promoviendo una activa participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Katz, citado por Villar (2010, p 91), plantea los elementos de este Estado, siendo estos:

1. Obligación de establecer condiciones de vida soportables, estándares mínimos para toda la sociedad o mínimo existencial.
2. Seguridad social (seguro social, código de asistencia).
3. Igualdad social (igualdad de oportunidades, protección a los socialmente débiles). La igualdad no es un principio absoluto, se refiere a un tratamiento favorable a los socialmente desfavorecidos y, en todo caso, igualdad de “chances”.
4. Equidad social, o sea la eliminación de abusos originados en el poder económico o en relaciones personales de dependencia. El Estado social “penetra todos los derechos fundamentales”.
5. Sistema jurídico público de indemnizaciones en el caso de intervenciones del Estado en los derechos de los individuos.
6. Igualmente debe haber un comportamiento social justo del individuo frente al Estado, lo que implica un sentido responsable de la propiedad, cooperación proporcional a las necesidades financieras y subsidiaridad del derecho social.

Sin embargo, como advierte el autor, los diferentes países concretan el contenido de este tipo de Estado en sus constituciones y desarrollos legislativos, estableciendo los mecanismos necesarios para su implementación y la consecución de los objetivos planteados.

Este tipo de Estado, cuyos elementos han sido incorporados en casi todas las Constituciones del mundo occidental, como plantea Ruíz (2010), ha resultado un buen elemento para la incorporación de ideas políticas neoliberales, al sobreponer la defensa de los derechos y los bienes privados, principalmente en lo referido a la economía, sobre los procesos colectivos de desarrollo.

1.4.2. El Modelo Neoliberal.

El Neoliberalismo, se reconoce como un modelo económico que pretende racionalizar las actuaciones del Estado frente al mercado, pretendiendo así, la liberación de las relaciones económicas y de las capacidades de producción y consumo privadas, para que los ciudadanos puedan definir libremente sobre sus propias acciones económicas (Bresser, 2009).

De acuerdo con Calvento (2006), el origen de este pensamiento recae sobre el economista austriaco Friedrich von Hayek quien plantea “una dura impugnación al Estado keynesiano de bienestar y con él nacía el neoliberalismo, como una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de bienestar” (p, 43).

Para Hayek, la planificación económica del Estado llevaba a la limitación formal de las libertades. “Como partidario del neoliberalismo, abogaba por la libre competencia de las fuerzas de la sociedad, como medio para coordinar los esfuerzos humanos” (Calvento, 2006, p 44).

Según Rapoport (2002), “Para mantener una sociedad libre, sólo la parte del derecho que consiste en reglas de “justa conducta” (es decir, esencialmente, el derecho privado y penal) debería ser obligatoria para los ciudadanos e impuesta a todos. Es la tesis ultraliberal, basada en la descentralización y la desregulación total de la actividad económica, que entiende incluso que la libertad individual no depende de la democracia política y que ser libre es, por el contrario, no estar sujeto, salvo en el caso de los derechos señalados, a la injerencia del Estado (p, 359).

Siguiendo a Perry Anderson y Julio Pinto, Calvento, expone que el auge del Neoliberalismo llega en la década de 1970, a partir de la crisis económica de los Estados intervencionistas y de bienestar. A partir de este proceso, es que “la corriente neoliberal comienza a adquirir cuantiosos adeptos” (p, 45).

Según Anderson (1999), Hayek atribuyó la crisis al “poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, del movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sociales” (p, 16).

Para esto, “la solución que proponían era un Estado con dos funciones opuestas: fuerte para debilitar o quebrar el poder de los sindicatos; y limitado en relación con los gastos sociales y a las intervenciones económicas. El fin primero de esta corriente era lograr la estabilidad monetaria, para lo cual era indispensable una disciplina presupuestaria. Ello implicaba, por ende, la reducción del gasto social y la restauración de la tasa de desempleo para quebrar el poder de los sindicatos” (Calvento, 2006, p, 45).

En este momento histórico, cobra también relevancia la obra del economista estadounidense Milton Friedman, *Capitalismo y libertad* (1966), en este documento, reconoce que el Estado es necesario “pero peligroso”, por lo que dicho poder debía ser regulado y descentralizado (Ibid.), principalmente frente al mercado. “lo que el mercado hace es reducir mucho el espectro de problemas que hay que decidir políticamente, y por consiguiente, minimiza la medida en la que el gobierno tiene que participar directamente en el juego” (Friedman, 1966, p. 84).

Para este autor, la desigualdad es inherente a la economía, y por tal motivo, los modelos socialistas, así como los derechos demandados por los sindicatos, llegaron al fracaso de su modelo económico. “El mercado le garantiza al individuo la libertad de aprovechar al máximo los recursos que están a su disposición, siempre que no interfiera con la libertad de los demás de hacer lo mismo. Pero no garantiza que tendrá los mismos recursos que otro... Y no hay nada que pueda evitar que conduzcan a una gran disparidad en riquezas e ingresos” (Friedmann, 1966, citado por Calvento, 2006, p 46).

Así, Calvento expone que “esta corriente de pensamiento neoliberal se ha orientado a darles una importancia secundaria a las cuestiones sociales como la pobreza y desigualdad. Privilegiaron ante todo la preeminencia del principio de propiedad privada

y la libertad individual. Por lo tanto, llegaron a considerar que, pese a que las desigualdades podían producirse por el sistema económico que defendían, estaba en manos de cada individuo procurar su seguridad y mantenimiento. Promueven un Estado limitado, y dicha característica la refuerzan mayormente en los temas sociales” (p, 47).

La aplicación de este modelo en Latinoamérica se dio a través del desarrollo del denominado *Consenso de Washington (1989)*, atribuido a John Williamson. Este consenso se compone de una serie de recomendaciones que se hacen a los países endeudados, principalmente los latinoamericanos, a la hora de renegociar su deuda y acceder a recursos de los organismos económicos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. “La implementación de dicho Consenso se materializa en el cambio del patrón productivo, que pasa de ser un modelo sustitutivo de importaciones a ser uno de apertura de la economía” (Calvento, 2006, p 48).

Este consenso recomendaba algunas estrategias, dentro de las que sobresalen:

- Disminución del gasto público, especialmente en la parte destinada al gasto social.
- Mejorar la recaudación impositiva sobre la base de la extensión de los impuestos indirectos, especialmente el IVA.
- Liberalización del sistema financiero y de la tasa de interés.
- Liberalización comercial externa, mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas existentes a la importación.
- Otorgar amplias facilidades a las inversiones externas.
- Realizar una enérgica política de privatizaciones de empresas públicas

Según Kay (2016), el modelo Neoliberal, ha tenido impactos notables sobre la ruralidad latinoamericana “intensificado los procesos de concentración de la tierra y otros recursos naturales a través de varios mecanismos tales como el acaparamiento de tierras arrinconando cada vez a la economía campesina. La agroindustria ha liderado las transformaciones en el campo expandiendo su control sobre las cadenas de valor, introduciendo nuevas tecnologías y aumentando la explotación de los trabajadores a través de su precarización, incrementando así enormemente sus ganancias” (Kay, 2016, p 26-27).

En el caso colombiano, estas premisas fueron recogidas en el Programa de Modernización de la economía colombiana (1990), durante el Gobierno del presidente Virgilio Barco

(1986-1990) y reglamentadas y desplegadas en los gobiernos posteriores, hasta la actualidad, bajo tutelas como la seguridad para consolidar la confianza inversionista. (Ver Anexo 2).

Uno de los impactos más fuertes de este tipo de medidas en el país, lo sufrió el sector productivo agropecuario, que experimentó la desaparición y regulación de las políticas de protección y que en general fue incapaz de competir frente al mercado internacional de productos agropecuarios (Machado, 2011).

Esta dinámica cambió en muchos casos la función social de la tierra, pasando de ser tierras agrícolas y pecuarias a espacios disponibles para la acción urbanizadora, eje fundamental de las políticas de ordenamiento territorial en Colombia y consignado en la Ley 388 de 1997.

Así, dentro de la implementación del Modelo Neoliberal y sus impactos sobre las dinámicas de producción agropecuaria, inherente a la ruralidad colombiana, se configura la Nueva Ruralidad, como una nueva forma de ocupación del suelo rural y de las relaciones de este con los centros urbanos.

1.4.3. Las Nuevas ruralidades

De acuerdo con Ratier (2002), las discusiones y la adopción en las ciencias sociales del concepto de Nueva Ruralidad, es relativamente reciente, ubicándose en la segunda posguerra y a partir de la crisis económica mundial de las décadas de 1970 y 1980.

El autor, expone que, desde la teoría sociológica clásica, incluyendo las visiones de Durkheim, Marx y Weber, se había pronosticado el fin de la ruralidad, como parte de un proceso de urbanización e industrialización de las sociedades modernas.

Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial y de la crisis económica del petróleo en las décadas de 1970 y 1980, la política económica de Europa y Estados Unidos, con apoyo de las entidades financieras internacionales, da un giro hacia la liberalización de los mercados internacionales, lo que estimuló la emergencia de nuevos procesos productivos basados en el sector agropecuario, viendo en la exportación de productos alimenticios propios, una buena estrategia para la consolidación de las economías nacionales.

La economía neoliberal, que propuso regular el papel del Estado sobre las actividades productivas, principalmente en temas de políticas subsidiarias de la producción y el consumo locales. Así, la producción agropecuaria tradicional empieza a desaparecer, para dar paso a la inversión de grandes capitales transnacionales en la industria alimentaria, que empiezan a especializar la producción en algunos productos específicos, bajo un sistema de agroindustria. (Kay, 2005).

Así, muchos trabajadores campesinos en el mundo, abandonaron el espacio rural, dadas las difíciles condiciones de producción y a la incapacidad de competir con grandes industrias y la importación de alimentos a más bajo costo, provenientes de países con condiciones de producción más tecnificadas y baratas.

Esta situación coincidió con fenómenos como la advertencia sobre las condiciones ambientales que se daban en las ciudades industriales, generalmente sobrepobladas y con problemas de sanidad, contaminación de los recursos naturales, inseguridad y constante “caos” derivado de problemáticas de movilidad y transporte.

Así el espacio rural disponible, donde ya no hay producción agropecuaria o donde sus condiciones son complejas, fue siendo ocupado por nuevos usos, principalmente en usos agroindustriales, industriales y urbanos, atrayendo así a nuevos pobladores rurales, provenientes de la ciudad y con capital económico y cultural suficiente para tejerse una “mejor calidad de vida” en un espacio que se aleja del caos de la ciudad.

Esta migración e instalación de nuevas personas y prácticas en los espacios rurales, contrastó con la tesis de la desaparición de la ruralidad. Frente a este tema Jean (1989), plantea entonces, que “puede ser el fin de la hegemonía agropecuaria en los campos, pero no el fin de la ruralidad”. Así, el espacio rural adopta unas nuevas condiciones, bajo las que es necesario que las ciencias sociales construyan una nueva forma de comprender este fenómeno.

Dadas las transformaciones paisajísticas, productivas y socioculturales que han venido experimentando principalmente las zonas rurales aledañas a las ciudades metropolitanas, ha sido necesario acuñar el concepto de Nueva Ruralidad, que implica que el suelo no cumple exclusivamente funciones agropecuarias o de conservación ecológica, sino que se configura en una red compleja de actividades y relaciones que mezclan usos residenciales, industriales, comerciales, con un paisaje natural y una idea de calidad de vida asociada al alejamiento del caos citadino (Cadavid, 2009).

“La globalización económica, tecnológica y cultural marca una tendencia de homogeneización de las sociedades, y tanto desde sectores económicos en plena expansión –por ejemplo, el ecoturismo o el turismo rural–, como desde el rechazo evidente de algunos urbanitas por la vida de la ciudad, el consumo de la naturaleza y de los espacios rurales es cada vez más intenso” (Torrejón y Mesa, 2017, p 195).

El desarrollo de la Nueva Ruralidad en el escenario latinoamericano ha estado vinculado a la consolidación del Neoliberalismo en la región (Ballesteros, 2006), por tanto, su estudio va a la par con el abordaje de las transformaciones económicas, sociales y políticas que ha generado el modelo en el subcontinente.

Como expone Kay (2016), el modelo neoliberal ha tenido repercusiones bastante notables en la ruralidad y principalmente en la concentración de la tierra, el capital y los recursos naturales por parte un sector reducido de capitalistas.

El Neoliberalismo promovió la transnacionalización de la economía. Esta estrategia generó que la producción agraria se concentrara en productos de exportación, que en el caso colombiano favoreció el crecimiento de sectores como como la floricultura y el banano. Estos sectores se fueron industrializando y fueron convirtiendo algunas zonas del país en monocultivos. Muchos campesinos en este proceso vendieron sus tierras a grandes capitalistas, para convertirse en empleados asalariados de estas crecientes agroindustrias (Cruz, 2010). Este tema será profundizado en el capítulo dos.

Esta configuración política y económica, como puede identificarse, toma como un principio básico la Autonomía territorial, que refuerza la desconcentración de los poderes y la visión del Estado Social de Derecho, en donde el Estado cobra sentido como prestador de servicios.

1.4.3.1.Hacia una nueva lectura de la ruralidad.

Como han indicado LLambí (2004) y Pérez y Correa (2006), la imbricación de la ciudad y el campo en todo el mundo y particularmente en Latinoamérica, se da a partir de los complejos procesos de configuración de las economías y la política en diversos países, frente a la crisis económica de la década de 1980 y el advenimiento del neoliberalismo propuesto en el denominado Consenso de Washington , y al que se sometieron los países del subcontinente suramericano como una forma de enfrentar la denominada “década perdida de América Latina”.

Como sugieren Llambí y Pérez (2007), referente a los elementos teóricos clásicos de la Economía Política que deberían permanecer en el análisis de estas nuevas ruralidades, la perspectiva liberal acertó en el hecho de que la inversión y el interés privado, diversificaron y especializaron las actividades productivas tanto en los espacios urbanos como los rurales.

Los procesos de migración del campo a la ciudad dados en Latinoamérica desde la década de 1950, se sustentaron en el sesgo industrial en el periodo del Modelo de Sustitución de Importaciones. Este modelo, redujo el papel de la economía campesina a la satisfacción de las necesidades alimentarias y de materias primas de los países y profundizó la falta de atención del Estado a la realidad social de las comunidades rurales, condiciones que llevaron a que estas se empezaran a desplazar hacia las urbes, donde las fábricas y un creciente sector de servicios prometía un empleo mucho mejor remunerado que las labores del campo y la inserción social en una floreciente clase media urbana.

El vaciamiento del campo resultó un factor fundamental para que nuevos empresarios con el acompañamiento de un Estado abierto a la inversión privada, nacional y extranjera, y que racionalizaba su intervención en los mercados, entre estos el de las tierras, pudieran dirigir su capital y sus intereses hacia actividades como la especulación inmobiliaria y la construcción, la industria, la explotación agroindustrial intensiva, el turismo, la minería, las casas de recreo o veraneo, la infraestructura pública y privada que son ahora comunes en la ruralidad.

De otro lado, los autores también reconocen la importancia de las predicciones de Marx sobre el destino del campesinado y en sí de las relaciones sociales tradicionales en la ruralidad. En este caso, los campesinos (habitantes del campo), tienden a convertirse en capitalistas, cuando cuentan con capital económico y de conocimiento que les permita ponerse arriba en la relación, y de otro lado, la mayoría que cuenta solo con su fuerza de trabajo, que tienden a convertirse en obreros.

Aunque los autores señalan que puede existir la iniciativa y la creatividad pueden surgir de pequeños emprendedores campesinos que se logren internar en la venta de bienes o servicios especializados, su presencia es limitada y como apuntan los autores, aún no han sido lo suficientemente estudiados para establecer su agencia en las dinámicas de consolidación de la nueva ruralidad. (Llambí y Pérez, 2007).

En estos escenarios, de otro lado, surgen interacciones y tensiones sociales, así como formas de producción que escapan a los pronósticos de la teoría económica clásica. La emergencia de movimientos sociales y otros actores como grupos de presión alrededor de una pugna por establecer dinámicas económicas, sociales, y potencialmente políticas en los territorios, requiere superar la visión antagónica de las clases para abrirse a la identificación y estudio de nuevas relaciones no solo de carácter económico, sino también cultural y social, de donde surgen múltiples expresiones e identidades alrededor de la ruralidad específica de un territorio determinado.

Frente a la interacción de estos grupos y organizaciones, los autores señalan la pertinencia de la pregunta por las nuevas agencias y los viejos campesinismos. Para tal propósito sugieren la aplicación de miradas como la teorización de la acción individual y colectiva, así como la evaluación de los campesinismos históricos, las teorías del hogar rural y la teoría de los nuevos movimientos rurales.

Intentando generar una síntesis de estas propuestas, los autores hacen referencia a la identificación y análisis de los móviles, ya sean ideológicos o instrumentales racionales, que llevan a las personas a actuar de forma individual o colectiva frente a diversas circunstancias que se les presentan en un territorio común.

Frente a la teoría de la acción colectiva e individual, Llambí y Pérez, siguiendo a autores como Olson (1983) y Maxwell y Oliver (1988), sugieren que, en espacios de transformación rural-urbana, es decir nuevas ruralidades, los proyectos comunes son movilizados por una serie de incentivos más bien particulares. Esta reflexión surge del análisis que se hace al identificar elementos como la lógica del costo beneficio y la participación de los beneficios sin vincularse directamente a un movimiento que cuestiona e incómoda la acción de poderes públicos y privados que pueden ser fuentes de esos potenciales incentivos particulares. Así, la lectura propuesta es que existe una racionalidad instrumental frente a la participación o no en las acciones colectivas, más cercana a la acción individual (Ibid.).

Los autores reconocen que en la particularidad y casi especificidad de las ruralidades en los territorios, surgen dos caminos para establecer una potencial acción colectiva que convoque intereses heterogéneos en un proyecto común. Por un lado, los proyectos comunes que invocan la identidad colectiva, como pueden ser los elementos étnicos o

ideológicos, pero de otro lado, la constitución de incentivos comunes que puedan ser aprovechables de forma individual.

Finalmente, frente al tema de la acción colectiva, los autores mencionan de forma breve un corolario de la movilización social, los cuales identifican como “movimientos de protesta”, siendo este, la búsqueda del retorno o la construcción futura de un orden social y económico más justo.

Llambí y Pérez proponen una mirada desde las relaciones espaciales entre los territorios para comprender las nuevas ruralidades. En primer lugar, señalan el establecimiento de una relación principalmente de servicios entre los lugares rurales dispersos y algunos centros, que permiten también el establecimiento de economías de escala e intercambio básico de bienes y servicios. Esta relación requiere un desarrollo de vías de comunicación que permitan un intercambio efectivo y lo más rápido posible. Igualmente, este intercambio promueve la integración de prácticas y valores entre la ruralidad y la urbe, principalmente referida a los hábitos de consumo.

Los autores señalan que en este proceso de interacción los habitantes rurales, sin distinción de su permanencia en el espacio, al mejorar su capacidad de ingresos y al obtener vías de intercambio cultural, como los medios de comunicación, la telefonía celular, entre otros, van adquiriendo hábitos de consumo urbano.

En la perspectiva espacial, surge también una relación que rompe la interacción más inmediata de los espacios rurales con centros urbanos: la integración de los procesos económicos locales y territoriales a la perspectiva de mercado internacional. Como plantean Llambí y Pérez, la apertura económica al mercado internacional y la promoción de la inversión privada nacional e internacional en los procesos económicos locales, han llevado a que la definición de los elementos y medios de producción, como las ventajas comparativas, adquieran una dimensión y una relación local global.

Así, y mediante estrategias políticas que han incentivado los países latinoamericanos de otorgar autonomía y descentralizar su administración, en diversas medidas, alcances y expresiones, los territorios subnacionales tienen la competencia para tener cierto control sobre el acceso y la explotación de sus recursos.

Finalmente, los autores concluyen que no existe una definición única sobre la ruralidad, así como una forma homogénea en la que se presentan los fenómenos de nuevas

ruralidades en los diferentes países. Hacen un llamado a concretar variables y características de estudio sobre los espacios “urbano-rurales concretos” (p, 57) y también a profundizar el estudio de los actores sociales y las relaciones y transformaciones por estas producidas en las configuraciones sociales, económicas, culturales y políticas.

1.4.4. La Autonomía territorial.

Cuando se aborda el concepto de autonomía territorial, como expone Duque (2009), “su naturaleza no encierra un significado absoluto o único y sus alcances están enmarcados dentro del diseño institucional particular de cada Estado” (p, 110).

Paula Robledo Silva (2006), plantea que el concepto ha sido objeto de debate dentro de campos del conocimiento como la filosofía, la política y el derecho, sin que haya una definición de autonomía que pueda caracterizar claramente las formas como se adapta a las formas de estado. “hablar hoy en día de un concepto unívoco de autonomía es tan difícil como hablar de un solo modelo de Estado unitario o de Estado federal” (p, 129).

La autora plantea que los orígenes del concepto se refieren a su etimología, como la capacidad que tiene un territorio determinado para darse normas propias.

Siguiendo la definición de la Real Academia de la Lengua española, la Autonomía territorial, hace referencia a: “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones y otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Sin embargo, las críticas de autores como el jurista italiano Santi Romano a inicios del siglo XX, quien propuso una ampliación del concepto que permitiría entenderlo “ya no sólo como la potestad de autoformación de que goza determinado sujeto titular, sino como la capacidad de crear un ordenamiento jurídico propio y diferenciado. Por lo tanto, no se trata sólo de dictar normas jurídicas, sino también de crear instituciones”. (Robledo, 2006, p 129).

A partir de esta propuesta, la autonomía territorial o local, puede comprenderse como “la potestad para dictar reglas legales y extralegales, principios y vivencias jurídicas que van a disciplinar la vida de una organización”. (Ibíd.).

Esta mirada acerca de la autonomía, fue criticada posteriormente por Giannini (1951), por considerar que se centraba exclusivamente a lo normativo, desestimando la “capacidad de los entes autónomos para dirigirse, administrarse y orientarse políticamente, e incluso, para llegar a adoptar políticas distintas a las que manejan los órganos centrales del Estado – de esta manera - La doctrina moderna lo concibe actualmente no sólo como un término ligado a la potestad de autonormación, ya sean normas jurídicas individuales u ordenamientos jurídicos completos, sino como la capacidad de autodirección o autororientación, tanto política como administrativa, del ente autónomo” (Robledo, 2006, p. 130).

La autora plantea entonces, que al advertir que no todas las entidades públicas tienen las mismas funciones, no gozan de la misma autonomía, cuestión que deriva en la complejidad para su definición general, requiriendo que se determine su contenido a través del desarrollo jurídico. (Robledo, 2006).

En este sentido, la definición de los límites de la Autonomía está ligada a la forma de organización del Estado. “Dependiendo de la forma de Estado, la configuración de la autonomía que le confiere el diseño normativo a los entes subnacionales tiene alcances diferenciados y abarcar materias radicalmente distintas. Los grados de libertad de actuación asignados a los territorios son distintos dependiendo de si se trata de Estados federales, regionales o unitarios” (Duque, 2009, p 110).

En el caso colombiano, siendo Colombia un Estado Unitario con Autonomía de sus entidades territoriales, la autonomía no abarca competencias en materia legislativa como en el caso de los Estados federales y regionales, si no que esta competencia le corresponde exclusivamente al Congreso de la República (Ibid.).

“La autonomía atribuible a las entidades territoriales, que es definida y puede revertirse y modificarse desde el nivel central, tiene carácter administrativo; es decir, no opera en materias legislativa ni judicial, cuyas competencias se encuentran en el nivel nacional del Estado, así como la función constitucional. Por este motivo, la asignación de competencias está definida desde el nivel nacional, mediante el diseño constitucional y legal” (Ibid. p, 110).

Así, la constitución y las leyes son las encargadas de dotar de contenido y sentido este principio del Estado y durante su desarrollo, la Corte constitucional ha proferido varias sentencias sobre su significado.

En la Sentencia C-572-92, se define la Autonomía territorial como: concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía”, en este sentido, “la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial” (Rodríguez, 2014, p 282).

La Sentencia C-545 de 1993, determina que “la autonomía atribuida a los municipios sólo tiene sentido en la medida en que les permita cumplir las tareas que la Constitución les ha señalado y que tienen por fin el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”.

De esta manera, se ratifica que la Autonomía territorial representa ante todo una serie de límites, que establece el Estado a través de la Constitución y la Ley, para distribuir funciones entre la Nación y las entidades subnacionales, con el fin de hacer más efectivo el cumplimiento de las funciones del Estado, enmarcadas dentro del modelo de Estado Social de Derecho (Rodríguez, 2014).

Así, el “principio de la autonomía no implica que las entidades territoriales tengan soberanía. La autonomía no es sinónimo de autarquía; es el ejercicio territorial de las competencias asignadas jurídicamente, y que son oponibles ante las autoridades Estatales” (Rodríguez, 2014)

Comprendiendo que el principio de la Autonomía establece las relaciones entre las diferentes instancias del Estado en un territorio concreto, el primer Capítulo de este trabajo, describe y caracteriza el funcionamiento del mismo en los marcos del diseño constitucional y legal en Colombia, ejercicio que permitirá abordar sus impactos sobre las realidades territoriales en el país, y en particular para el interés de este estudio, los impactos que ha tenido sobre la transformación territorial del Valle de San Nicolás, siendo una de sus expresiones, un curso de desarrollo que ha debilitado la vocación agropecuaria del territorio, excluyendo a miles de campesinos del proceso de desarrollo.

2. RESULTADOS.

2.1. CAPÍTULO 1: Autonomía territorial en Colombia: principios y aplicación.

La historia republicana de Colombia ha estado determinada por los vaivenes entre el centralismo y la autonomía territorial como formas de gobierno de una sociedad tan diversa como su territorio geográfico. El siglo XIX representó un periodo de confrontaciones políticas y armadas entre quienes promovieron la República Unitaria y quienes le apostaron al Federalismo. La Constitución de 1886, denominada de la Regeneración (de la moral católica), determinó el triunfo y aplicación del centralismo como estructura del Estado colombiano durante casi todo el siglo XX (Soto, 2003).

En el siglo XX la historia política del país se configuró a partir de realidades sociales y políticas bastante complejas, tales como: las múltiples violencias, el narcotráfico, la corrupción clientelista, las crisis de los partidos tradicionales, la pobreza de millones de ciudadanos y la crisis económica (Peralta, 2008).

Esta situación llevó a que, desde la segunda mitad del siglo XX, emergieran expresiones de descontento social, entre ellas las armadas, que exigían un cambio sustancial en la configuración de Estado, siendo una de las más aclamadas la Autonomía regional, que permitiera equilibrar las disparidades regionales, acercar a la ciudadanía al Estado y disminuir la intensidad del conflicto armado (Bonet, 2006).

Las manifestaciones organizadas con deseos de cambios políticos que a su vez sustentaran transformaciones sociales profundas, coincidieron históricamente con los procesos de paz de 1985, que permitían el ingreso a la contienda política de expresiones armadas como el EPL y el M-19, políticamente desligadas de los partidos tradicionales. Esta confluencia histórica finalmente decantó en el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1991, después de un año en el que se desarrollaron unas elecciones presidenciales notablemente violentas.

Como expresa María Teresa Uribe (2002), la Constitución de 1991 fue vista como un “*proceso de paz*” que intentaba subsanar las exclusiones sociales y políticas que vivía la

sociedad colombiana y que eran identificadas como unas de las causas fundamentales de la violencia armada. Estas exclusiones estaban principalmente relacionadas con “las asimetrías en las relaciones institucionales de las regiones y las localidades con el centro administrativo del Estado” (Uribe de Hincapié, 2002, p 195), es decir, con el centralismo político del Estado.

Así, uno de los principales cambios introducidos en la nueva Constitución se dio en torno al propósito de reconciliar el Estado central con las regiones (Soto, 2003). Se pasó entonces de un régimen centralista y presidencialista a “*un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*” (Artículo 1, Constitución Política de Colombia 1991).

Sin embargo, la mayoría de los análisis referentes a los resultados que ha tenido la Constitución de 1991 respecto de la Autonomía territorial, (Uribe, 2002), (Soto, 2003), Bonnet (2006), Peralta (2008), Duque (2009) y Rodríguez (2014) coinciden en señalar que sus resultados han sido bastante limitados.

Los ciudadanos no se acercaron al Estado como se suponía, no se amplió la participación política efectiva, no se logró doblegar el clientelismo político, no se logró superar la pobreza ni equilibrar las disparidades regionales, así como tampoco se superó la violencia que, entre las décadas de 1990 y principios del 2000, se recrudeció (Uribe de Hincapié, 2002) (Soto, 2003) (Peralta, 2008).

Aunque en la actualidad los índices de violencia armada han disminuido notablemente, debido a la pacificación de la política de Seguridad Democrática en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y al Proceso de Paz adelantado entre la guerrilla de las FARC y el Estado colombiano a la cabeza del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018); la corrupción y el clientelismo prevalecen, existen graves problemas en la prestación de los servicios básicos del Estado como la salud y la educación, principalmente en las zonas rurales, las disparidades regionales son notables y la ciudadanía no ha logrado ubicar su rol dentro de las dinámicas del Estado, sustentando el escenario que María Teresa Uribe denomina, *una democracia sin política*.

2.1.1. El principio de Autonomía territorial en la Constitución y la Ley.

La declaración de la Autonomía como un principio constitucional del Estado, se definió en el artículo 287 de la Constitución, planteando que: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Igualmente, el artículo 288 de la Constitución de 1991 propone el establecimiento de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades subnacionales, que serán establecidas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, encargando al Congreso de la Republica su formulación y la gestión de su puesta en marcha.

Respecto al primer punto, el Gobierno por autoridades propias implica la configuración de los regímenes departamental, desarrollado en los artículos 297 a 310 de la Constitución, y el régimen municipal, desarrollado en los artículos 311 a 320 de la Constitución Política.

En el caso del Régimen Departamental, el artículo 305 otorga las funciones a los Gobernadores, dentro de las cuales caben: Hacer cumplir la Constitución y las leyes, así como las Ordenanzas departamentales en sus territorios y administrar y coordinar la prestación de los servicios y funciones conferidas en la Ley 388 de 1997. El acápite 5 de este capítulo plantea que el Gobernador tiene potestad para: “Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento” y el acápite 7, permite: “crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias”, siendo estos cargos de libre nombramiento.

En cuanto al régimen municipal, el artículo 311, por su parte, declara que: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

El artículo 315 de la Constitución, define las funciones de los alcaldes, dentro de las cuales cabe destacar “la dirección administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”.

Así, una de las expresiones de la descentralización administrativa del Estado es el libre nombramiento de los funcionarios y trabajadores del Estado.

De acuerdo con el Manual de Función Pública de la ESAP, citando a Hernández (2004), “los cargos de libre nombramiento y remoción, son aquellos cuya provisión corresponde, de manera discrecional, a la autoridad nominadora, es decir, que suficiente la manifestación expresa del nominador, a través del acto de nombramiento, y que el designado acepte y cumpla con los requisitos señalados para cumplir el cargo”, cuya formulación y revisión está a cargo de los gobernadores y alcaldes (p, 47).

Además de esta distribución constitucional, la Ley 388, denominada Ley de Desarrollo territorial, determina en sus objetivos:

El establecimiento de los mecanismos que permitan 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 localizado en su ámbito territorial” y “Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que

prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Dentro de las competencias y funciones asignadas a las entidades subnacionales, en la Ley 388 de 1997, para el interés del estudio, cabe destacar principalmente el ordenamiento y la gestión del desarrollo económico y social en los territorios. Estos ejercicios son principalmente orientados por la construcción de planes, programas y estrategias de desarrollo regional, que deben estar ajustadas a la normatividad de carácter nacional.

Estos ejercicios también contienen un carácter participativo, siendo esta una forma de promover que la organización del Estado se realice de forma democrática. Por un lado, los ciudadanos votan con base en un Programa de Gobierno propuesto por los candidatos; y además cuentan con herramientas de participación ciudadana, acción consignada en el artículo 270 de la constitución y por leyes como la Ley 1757 de 2015 que enuncia los mecanismos de participación ciudadana: “la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto” (Participación Bogotá, 2017, p 2).

En este sentido, el principio de Autonomía Territorial en el Estado colombiano reconoce la importancia de la participación comunitaria en las decisiones y la gestión sobre el desarrollo y también en la vigilancia y el control de la administración de los recursos públicos por parte de los representantes políticos y los funcionarios.

La participación, es reconocida como un principio fundamental tanto en la Constitución Política de 1991 como en las leyes 388 de 1997 y la 1554 de 2011, dedicadas al desarrollo y el ordenamiento territorial, respectivamente y que serán descritas en las próximas líneas. La Constitución en su artículo 103, establece los mecanismos de participación ciudadana, y el artículo 270, determina: “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

El ejercicio de la participación ciudadana está regulado por la Ley 134 de 1994, que afirma “La nueva Constitución diseñó una democracia diferente en la cual los

colombianos tienen la posibilidad de ser los orientadores de su destino” (p. 1). Para esto otorga mecanismos a los ciudadanos para que puedan participar de forma directa en las decisiones y la gestión de su propio desarrollo.

Dentro de estos mecanismos sobresalen:

- La Iniciativa popular legislativa y normativa: a través de estas los ciudadanos y organizaciones sociales pueden presentar ante las diferentes corporaciones legislativas del Estado, sus propuestas de ley.
- El referendo
- El cabildo abierto
- La revocatoria del mandato
- La consulta popular

Como se evidencia, la Constitución de 1991, así como los desarrollos legislativos posteriores, contienen un “espíritu” de autonomía en las entidades territoriales, que les permita promover el desarrollo de acuerdo a las características de los territorios y las comunidades que los habitan. En este ejercicio cobra un sentido especial la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, como una forma de sostener el modelo democrático.

Sin embargo, como muestran diversos estudios sobre este principio político en Colombia: Soto (2003), Bonet (2006), Duque (2009), Rodríguez (2014), y, los estudios sobre el proceso de transformación territorial en el Valle de San Nicolás, la autonomía ha tenido dificultades para concretarse en las realidades territoriales. Este tema será abordado en los siguientes capítulos y las conclusiones de este estudio.

2.1.2. La Autonomía y la descentralización del Estado.

La Autonomía territorial, como posibilidad de planear y gestionar acciones para el desarrollo ajustadas a las realidades territoriales y con una participación activa de la ciudadanía, va de la mano con el ejercicio de la *descentralización*, en cuya estructura se ubica como ente básico a los municipios y como ente intermedio a las gobernaciones.

La Sentencia C-957 de 2007, define la descentralización como un ejercicio administrativo en búsqueda de la efectividad del servicio público, amparada en los principios de especialización y proximidad (Rodríguez, 2014, p 10).

Según Bonet (2006) y Duque (2009), en el Estado colombiano se reconocen tres tipos de descentralización:

- *La descentralización política:* que implica el gobierno por autoridades propias, elegidas mediante el voto popular.
- *La descentralización administrativa:* a través del cumplimiento de las funciones que le corresponden al Estado, principalmente la prestación de los servicios públicos
- *La descentralización fiscal:* que permite a los municipios establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y la participación en las rentas nacionales.

Respecto a la descentralización política, Duque (2009) expone que se mantiene en sus bases, que son previas a la Constitución, a través de la declaración de la elección popular de alcaldes definida en el acto legislativo 01 de 1986 y la elección popular de gobernadores, instaurada en el artículo 303 de la Constitución.

Rodríguez (2014) define la descentralización administrativa como: “El otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales y locales” (2001, p 17). En este sentido, el Estado Nacional transfiere algunas responsabilidades sobre la planeación y la gestión del desarrollo de los territorios a las entidades subnacionales, con el fin de hacer más eficientes las funciones del Estado, principalmente en materia de prestación de servicios, aprovechar las ventajas de los territorios para promover su desarrollo económico y social, y, garantizar la democracia (García, Colmenares y Rolón, 2017).

En cuanto a la descentralización fiscal, según Bonet (2006), el impacto más importante, después de la Constitución de 1991, fue la “ejecución del gasto público, ya que los gobiernos subnacionales pasaron de ejecutar el 23% del gasto público del país en 1984 al 42% en 2000” (p, 1). Además, se les otorgó a las entidades subnacionales la posibilidad

de presentar sus planes de inversión, de acuerdo con la ley y la normatividad de superior jerarquía.

Así, como está en el artículo 287 de la Constitución de 1991, los municipios y gobernaciones tienen potestad para “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, especialmente impuestos referidos al consumo de licores y tabaco en el caso de los Departamentos, regulados por la Ley 223 de 1995 denominada Estatuto tributario. En el caso de los municipios los principales impuestos se refieren al predial, regulado por el Decreto ley 1421 de 1993, el impuesto de Industria y Comercio regulado por la Ley 14 de 1983 y la Ley 223 de 1995. Finalmente, la sobretasa a la gasolina reglamentado por la ley 105 de 1993 y que faculta a los municipios para establecer una sobretasa de hasta el 20% sobre el precio de los combustibles.

El Estado, además, definió el Sistema General de Participaciones en el artículo 356 de la Constitución, que establece su creación y límites al Gobierno Nacional: “no podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. Además, determina que los recursos de este Sistema serán distribuidos de acuerdo con la ley.

La Ley 715 de 2001, a través de la cual “se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias”, determina en su artículo 3 que las transferencias a las entidades subnacionales tendrán unas destinaciones específicas, siendo distribuidas de la siguiente manera:

- Para educación el 58.5%
- En temas de salud el 24.5%
- Propósitos generales: 17%

Estas dos fuentes, el recaudo propio y las transferencias realizadas por el Estado central, se configuran como la base económica para que las entidades territoriales puedan proyectar y gestionar su propio desarrollo. La vigilancia del uso de estos recursos está a cargo de la Contraloría General de la República quien tiene también un ente descentralizado en las Contralorías Departamentales y las Contralorías locales en las grandes ciudades.

Como se indicó en las líneas anteriores, la Constitución en el artículo 270, señala que la ley, organizará las formas de participación para la vigilancia y el control de la gestión pública. De este principio, surgen las leyes 134 de 1994 que reglamenta la participación ciudadana y la Ley 850 de 2003, que orienta el ejercicio de las *Veedurías Ciudadanas*. El artículo cuarto de la Ley 850 de 2003 define que:

La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad. Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

El contenido de los principios establecidos en la Constitución de 1991, y las leyes que los desarrollan y reglamentan, alrededor de la Autonomía y el desarrollo territorial, encuentran un punto de concreción en las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011, denominadas de Desarrollo territorial y Ley Orgánica de Ordenamiento territorial. Son estas las que determinan los alcances y las competencias que tienen las entidades territoriales subnacionales para el desarrollo de su Autonomía.

A continuación, se presenta una descripción general de estas leyes, que aportara a la comprensión del funcionamiento del principio de Autonomía territorial en Colombia.

2.1.3. El principio de Autonomía territorial: las leyes para su realización.

El Estado colombiano, en su organización, define como un principio la Autonomía de los territorios, siendo esta una estrategia para facilitar el cumplimiento de las funciones del Estado en las regiones.

Para configurar este principio, como expone Soto (2003), la Constitución designa al Congreso de la República para la formulación de leyes que determinen sus aspectos generales y las disposiciones que permitan su cumplimiento en los diferentes niveles de organización estatal (nacional, departamental, distrital, regional, metropolitano, provincial y municipal).

Dentro de esta legislación se destacan principalmente dos leyes que impulsan el ordenamiento y las estrategias de desarrollo económico de las entidades territoriales: la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011.

Ambas leyes, tienen un énfasis en el principio de la Autonomía territorial, promoviendo el ejercicio de la descentralización de las funciones del Estado y fortaleciendo la capacidad de las gobernaciones, las áreas metropolitanas y los municipios para planear y gestionar el desarrollo de sus territorios, de acuerdo con sus características y potencialidades, protegiendo al medio ambiente y respondiendo a los intereses y necesidades de sus comunidades.

En este sentido, estas leyes son instrumentos fundamentales para las entidades territoriales, ya que definen el marco político de su actuación y su relación e interacción con el Estado en un nivel nacional.

A continuación, se realizará una descripción sintética del contenido de estas leyes, prestando especial atención a sus objetivos y principios fundamentales, para que estos permitan un avance en la comprensión del principio de Autonomía territorial en el Estado colombiano.

2.1.3.1. Ley 388 de 1997

Denominada Ley de desarrollo territorial. Esta ley está compuesta por 139 Artículos recopilados en 14 Capítulos. El articulado recoge temas como los Objetivos y Principios generales de la Ley, las Orientaciones para el ordenamiento, los usos del suelo y las acciones urbanísticas en los territorios.

Dentro de los objetivos que se plantea esta Ley, se encuentra “El establecimiento de los mecanismos que permitan 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 localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”, así como “Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres” y “Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.

La Ley 388 de 1997, también plantea tres principios fundamentales, que configuran el contenido político de la Ley respecto del ordenamiento y el desarrollo territorial.

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el interés particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Además de estos principios, define la *Función Pública* del urbanismo, como la garantía del acceso a vías, parques y otros espacios e infraestructuras públicas y la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, mediante el acceso a vivienda y servicios públicos. Estas acciones además estarán determinadas por la función social de la propiedad y la protección del patrimonio ecológico y cultural de los territorios.

En su artículo cuarto contempla, además, la *Participación Democrática*, como una forma de buscar la concordancia de “los diversos intereses, económicos, sociales y urbanísticos, mediante la participación de la comunidad y sus organizaciones”.

Se definen como formas de participación comunitaria en los procesos de planeación y gestión del ordenamiento y el desarrollo económico: “el derecho de petición, la

celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos”.

El Capítulo II de la Ley 388 se dedica al desarrollo de los conceptos y orientaciones que definen la acción pública del *Ordenamiento territorial*. Este es definido como “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”.

El Ordenamiento territorial tiene por objeto “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: las estrategias de ocupación y uso del suelo, las acciones urbanísticas necesarias y la definición de los programas y proyectos para concretar el ordenamiento y el desarrollo territorial”.

El capítulo II, también define en el artículo siete de la ley las *Competencias en materia de ordenamiento*, que corresponden a cada nivel del Estado. Así, la nación es la encargada de formular y procurar el cumplimiento de los lineamientos generales para el ordenamiento y aquellos asuntos de interés nacional, como Parques Naturales, grandes obras de infraestructura y además la definición de los lineamientos generales de la urbanización y el sistema de ciudades en el territorio.

A los departamentos les corresponde la elaboración de las directrices del ordenamiento de sus jurisdicciones, y especialmente en las áreas intermunicipales, orientando principalmente los usos del suelo de acuerdo con sus potencialidades y tratando de aprovechar las ventajas comparativas que poseen los territorios. Además, prestaran acompañamiento y asesoría técnica, jurídica y política a los municipios, especialmente a aquellos de menos categoría fiscal.

A los municipios, les corresponde la formulación y gestión de los Planes de Ordenamiento territorial, definiendo los tipos de suelo en su jurisdicción: urbano, de expansión urbana y rural; y también las zonas de competitividad: económica, ambiental, y reglamentando su uso, de acuerdo con las políticas nacionales y a las orientaciones departamentales y metropolitanas, si es el caso.

El párrafo correspondiente a este artículo, respecto a la autonomía y las competencias municipales, menciona que: estarán determinadas “por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supramunicipal”. Esto significa que la autonomía territorial tiene límites en los ordenamientos legales y administrativos que imponen los entes territoriales de mayor nivel.

El artículo 8, define la *acción urbanística*, como las decisiones y acciones que se toman en el nivel municipal para desarrollar el Ordenamiento territorial, entre estas:

- Clasificar el suelo y definir su zonificación de acuerdo con la función social y ecológica.
- Identificar y señalar las características de la infraestructura para el transporte y la prestación de los servicios públicos, la disposición de residuos sólidos, identificar las áreas para construcción de vivienda de interés social y las zonas de riesgo para la construcción, entre otros.

El Capítulo III, configura las orientaciones para la formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento territorial, como instrumento fundamental para el ejercicio del Ordenamiento, definiéndolos como una serie de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas programas, actuaciones y normas para orientar el desarrollo físico y los usos del suelo en el territorio.

La formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial estará determinada por la Constitución y las leyes, principalmente las referidas a los temas ambientales y económicos, además por las disposiciones normativas y administrativas que las entidades territoriales de un rango superior establezcan.

Los Planes de Ordenamiento territorial deberán contener un componente general, donde se expresen los objetivos, estrategias y contenidos estructurales del Plan, un componente urbano donde se regula el desarrollo físico de los suelos clasificados como urbanos o de expansión urbana dentro de los municipios y en componente rural que busca la “adecuada interacción” entre las zonas rurales y las cabeceras municipales y la correcta utilización de los suelos, de acuerdo con su función social y a la necesidad de proteger las áreas proveedoras de recursos naturales, además de la regulación sobre la construcción de vivienda y otras infraestructuras públicas y privadas en las zonas identificadas como rurales.

El Capítulo IV se dedica a la clasificación de los suelos, que deberá ser asumida en los planes de desarrollo territorial. Dentro de esta clasificación se reconocen 5 tipos de suelo de acuerdo con su función social y ecológica:

- Urbano
- De expansión urbana
- Rural
- Suburbano
- De protección

El Capítulo V está dedicado a la definición y establecimiento de las Actuaciones Urbanísticas, que se refieren a la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles dentro de los suelos urbanos y de expansión urbana, identificados en el Plan de Ordenamiento territorial. Dentro de los artículos que componen este Capítulo se consideran asuntos como la identificación de los espacios de construcción de vivienda y de vivienda de interés social, además de las reglamentaciones respecto de los usos del espacio público, los condicionamientos a los constructores y las normas de paisajismo. Este articulado también hace referencia a los trámites, cargas y beneficios alrededor de los usos del suelo y sus cambios. Caben allí conceptos como los de plusvalía por desarrollo urbanístico, los índices de edificabilidad que deberán definirse en el Plan de Ordenamiento y la urbanización del suelo de expansión.

Los capítulos VI, VII y VIII en general están dedicados a los procesos de Desarrollo y construcción prioritaria, es decir, de los terrenos públicos o privados que estén

considerados dentro del perímetro de las zonas de expansión urbana y todos los procesos de enajenación (voluntaria) y expropiación administrativa y forzosa a los que podrá acudir el Estado para garantizar el principio de prevalencia del interés general sobre el particular y de la función social de la propiedad.

El Capítulo IX se refiere al tema de la Participación en la Plusvalía. Esta es definida como el incremento del aprovechamiento del suelo, y por lo tanto su costo, debido a una actuación urbanística, como por ejemplo la declaración de suelo rural como urbano y su cambio de uso. Así, se considera que el Estado puede obtener una parte de ese plusvalor, con el fin de obtener recursos que serán destinados al mejoramiento de vías y otras infraestructuras públicas y el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

Los Concejos municipales, pueden establecer el monto del impuesto generado, que debe ir entre el 30% y el 50% del valor estimado en el valor comercial del predio sujeto de actuación urbanística.

El Capítulo X de la ley 388 de 1997, aborda las disposiciones alrededor de la construcción de viviendas de interés social en los municipios y distritos.

El Capítulo XI, establece los determinantes respecto a las Licencias y Sanciones, para los procesos que tengan que ver con hechos urbanísticos, como, por ejemplo: la construcción, remodelación, demolición y urbanización de bienes inmuebles, así como para la división de predios para urbanizaciones o parcelaciones. Estas licencias y sanciones deberán estar sujetas a las disposiciones de la Constitución y la ley.

El Capítulo XII, propone la Participación de la Nación en el desarrollo urbano. Se define básicamente la construcción de Programas y Proyectos de apoyo técnico y financiero al desarrollo de proyectos de infraestructura y urbanismo en las regiones, teniendo como criterios para la participación de la nación: “la localización geográfica de las ciudades, la categorización municipal, la dinámica demográfica, la situación socioeconómica, las ventajas relativas de competitividad y el esfuerzo fiscal”.

Finalmente, los capítulos XIII y XIV, plantean las disposiciones generales para el cumplimiento de la ley 388, así como los mecanismos de cumplimiento a los que podrán acudir las entidades territoriales o los ciudadanos para exigir el cumplimiento de la ley.

En la Ley 388, así como en diversos textos consultados, se resalta la importancia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como una herramienta necesaria para regular el acceso y los usos del suelo, potencializar la protección de los ecosistemas y los recursos naturales e impulsar la concreción de la autonomía territorial.

2.1.3.2. La ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento territorial.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, fue promulgada en el año 2011, 20 años después de la Asamblea Constituyente y 14 años después de expedida la Ley 388 de 1997. Fueron 19 los proyectos de ley construidos y revisados por el Congreso de la República, sin que hubiese consenso sobre los alcances y la organización de los diferentes niveles del Estado para concretar el ordenamiento territorial en los departamentos, municipios, distritos y áreas metropolitanas en el país.

German Vargas Lleras, Ministro del Interior y de Justicia en el año 2011, plantea que la Ley 1454 de 2011: “se trata de una normativa que propicia la integración territorial para generar mayor competitividad e inversión estratégica de los recursos públicos en el nivel más próximo al ciudadano, promueve la participación ciudadana y defiende la unidad nacional, a la vez que mantiene la integralidad y autonomía territorial, facilitando el crecimiento socioeconómico equitativo en lo local, entre otros aspectos, gracias a la creación del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Territorial que la Ley prevé en concordancia con el Acto Legislativo de regalías”.

Igualmente, el ministro define que la Ley es “el marco general del nuevo modelo de desarrollo territorial” que busca el crecimiento socioeconómico de las regiones, lo que implica equidad a la hora de distribuir los recursos.

La Ley se divide en cinco Títulos y 40 Artículos que definen los conceptos generales marco del ordenamiento territorial.

El Título I, presenta las disposiciones generales de la Ley 1454, contemplando su objeto, el concepto y finalidad del ordenamiento territorial y los principios fundamentales.

Así, el artículo uno, plantea que el objeto de la ley es: “dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio, definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial”.

Respecto al concepto y finalidad del Ordenamiento Territorial, el artículo dos plantea que este es un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción de país... tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado para facilitar el desarrollo territorial, entendido como “económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”.

En cuanto a la finalidad del ordenamiento territorial, se define que esta es “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”.

El artículo tres, correspondiente al Título uno, expone los “*principios rectores*” de la ley, dentro de los que cabe destacar:

- La soberanía y unidad nacional
- La Autonomía de los territorios para la gestión de sus intereses
- La descentralización administrativa
- La sostenibilidad fiscal y ambiental

- La participación comunitaria

Pasando al Título dos de la Ley, este corresponde al Marco Institucional de la Ley. Este aparte recoge las instancias técnicas que se crearon a partir de la promulgación de la Ley y las figuras de asociación en las que podrán articularse los territorios para hacer gestión del desarrollo a escala regional.

De esta manera, en el Capítulo uno, del Título dos, el artículo cuarto plantea la creación y funciones de la *Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)*. Esta instancia está conformada por representantes de los Ministerios del Interior y Justicia, Medio Ambiente, el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales y una serie de expertos y académicos en el tema designados por el Gobierno Nacional.

El artículo sexto define como funciones de la COT fundamentalmente asesorar, revisar las políticas y proponer estrategias relacionadas con el ordenamiento territorial en los diferentes niveles del Estado: Nacional, Departamental, Metropolitano, distrital y municipal.

El artículo 8, propone la configuración de las Comisiones Regionales de Ordenamiento territorial, que deberán ser creadas por Acuerdos Departamentales y Municipales y que serán lideradas por los gobernadores y alcaldes. Las Comisiones Regionales, tienen como función “Orientar las acciones de Ordenamiento en los territorios y participar en la elaboración del Plan Estratégico Territorial, actuando bajo los lineamientos generales establecidos por la COT” (p, 18).

El Capítulo dos del Título Dos, aborda las disposiciones generales correspondientes a los esquemas de asociación territorial. Dicha asociación tiene por objeto, buscar la articulación de los territorios para planear y gestionar de forma más efectiva el desarrollo territorial, en materia de infraestructura, prestación de servicios públicos, desarrollo económico, además del fortalecimiento de la autonomía territorial, a partir del otorgamiento de competencias de ordenamiento territorial a las administraciones subnacionales.

Dentro de estos esquemas de asociación caben: las asociaciones de departamentos, asociaciones de municipios, asociaciones de áreas metropolitanas, asociaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Provincias administrativas y de planificación.

En el artículo 18, la ley expone el funcionamiento de los *Contratos o Convenios Plan*, que son una figura a través de la cual el Gobierno Nacional puede contratar a las entidades territoriales para la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo. En estos contratos quedaran definidos los aportes realizados por cada una de las partes y sus fuentes de financiación.

El artículo 19, plantea la configuración de las *Regiones de planeación y gestión*, que “podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos” (p, 22).

En el Capítulo tres del Título dos, aborda la *Política legislativa en materia de ordenamiento territorial*, que diversifica los Regímenes departamentales y municipales, estableciendo la escala de categorías fiscales de los municipios.

Pasando al Título tres de la ley 1454 de 2011, esta corresponde con la definición de las Competencias. Estas tendrán como principios: La coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad.

El Capítulo dos del Título tres, expone las *Disposiciones en materia de competencias*. En general estas competencias facultan a los departamentos y municipios para “definir su estructura interna y su organización administrativa, así como el establecimiento y distribución de funciones para el cumplimiento de sus deberes constitucionales...Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales” (p, 26).

El Capítulo tres del Título tres, plantea la distribución de competencias en materia de Ordenamiento Territorial, entre la nación y las entidades subnacionales.

Así, a la nación le corresponde establecer la Política General de Ordenamiento y planear y ejecutar las grandes obras de infraestructura, así como los lineamientos del proceso de

urbanización y las políticas de preservación ecológica y cultural. A los departamentos les corresponde establecer directrices y orientaciones generales para determinar la ocupación y los usos del espacio de acuerdo con sus condiciones ecológicas, económicas y culturales. Además, deberán asistir técnica y financieramente en materia de ordenamiento territorial a los municipios que así lo requieran.

A los municipios les corresponde la formulación, gestión y ejecución de los Planes de Ordenamiento territorial en donde clasifican sus tipos de suelo, de acuerdo con su función social y ecológica y donde definen sus zonas de competitividad. Este ejercicio está determinado por la normatividad establecida por entidades territoriales de un rango superior.

Pasando al Título cuarto de La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, esta se dedica a la exposición de las orientaciones para el funcionamiento de las *Regiones administrativas y de planificación*, donde se definen formas y criterios para su conformación, sus objetivos y formas de funcionamiento y financiación.

Finalmente, el Título cinco de esta ley, las Disposiciones finales que en general están relacionadas con la actualización normativa para el desarrollo de la ley.

En términos generales, como plantea la Corte Constitucional en la Sentencia C-545 de 1993, “El principio de la autonomía territorial atribuido a los municipios y departamentos en Colombia, solo tiene sentido en la medida en que les permita cumplir las tareas que la Constitución les ha señalado y que tiene por fin el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”. En este sentido, es un principio del Estado que busca hacer más efectiva la prestación de los servicios públicos a su cargo, permitiendo que desde los territorios puedan generarse estrategias de desarrollo, de acuerdo con la ley, que sean pertinentes a las características del territorio, promoviendo la superación de las inequidades entre el campo y la ciudad, el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos y ajustando la planeación a las necesidades y ventajas productivas, además de promover el acercamiento del Estado a los ciudadanos, con el fin de que sean estos actores protagonistas del desarrollo local, regional y nacional.

Sin embargo, como han indicado diversos autores como Uribe de Hincapié (2002), Bonnet (2006), Duque (2009) y Rodríguez (2014), los alcances reales de la autonomía han sido bastante limitados.¹

A continuación, se analizará el fenómeno de transformación urbana que experimenta el Valle de San Nicolás, rastreando las diversas expresiones políticas sobre la Autonomía territorial que se han presentado en este proceso, intentando identificar sus efectos y alcances sobre la realidad territorial.

2.1. CAPÍTULO 2:

Autonomía en el proceso de transformación territorial del valle de San Nicolás (oriente antioqueño): expansión metropolitana de Medellín como eje de desarrollo.

El Oriente antioqueño y particularmente el Valle de San Nicolás también reconocido como el “Oriente cercano”, experimenta un proceso de transformación territorial bastante notable, caracterizado por el tránsito de ser un territorio esencialmente agrícola y rural, a un complejo urbano, industrial y de servicios que en la actualidad es considerado como uno de los núcleos urbanos de mayor crecimiento en el país (El Colombiano, 2018).

Este fenómeno ha determinado que hoy el Oriente cercano sea considerado como un “polo de desarrollo”, cuyo dinamismo económico ocupa el segundo lugar en el Departamento de Antioquia, solo superado por el Valle de Aburrá, y ha significado el notable mejoramiento de oferta de servicios como: vivienda, educación, empleo y transporte, entre otros, para los habitantes de la subregión (Gobernación de Antioquia, 2016).

Sin embargo, este escenario de desarrollo territorial tiene como correlato algunos impactos no tan positivos y cuyos efectos empiezan a evidenciarse en el territorio del Valle de San Nicolás. La pérdida de la vocación agropecuaria del territorio, viene imponiendo lógicas de ordenamiento, ocupación y uso del suelo, que responden a

¹ Se recomienda revisar el Anexo 1 de este documento donde se hace una exposición sobre las dificultades jurídicas, políticas y sociales para concretar el principio de Autonomía en la realidad territorial en Colombia.

demandas externas por recursos naturales, seguridad, tranquilidad y competitividad en el mercado internacional. Estas dinámicas han aumentado significativamente la presión por la tierra que ha elevado notablemente su precio y el cobro de impuestos a la posesión, generando que muchos campesinos no tengan más opción que vender sus fincas a los especuladores inmobiliarios en busca de terrenos urbanizables (Gaviria, 2009).

Esta problemática, empieza a tener también impactos ambientales al existir una demanda creciente por recursos naturales como el agua, que, si bien es un bien abundante en la subregión, empieza a mostrar escases y deterioro en su calidad, además, la presencia de industrias y agroindustrias empieza a generar niveles de contaminación del aire y el agua que son preocupantes (MDR, 2016).

Esta situación, ha generado tensiones frente al proceso de gestión del desarrollo territorial en el Valle de San Nicolás. Organizaciones sociales y ambientalistas de la subregión, como la Mesa de Desarrollo Rural (2016), el CEAM (2016) y Prodepaz (2017), manifiestan que las dinámicas de transformación territorial *han sido impuestas desde fuera*, sin tener en cuenta las características ecológicas, productivas y sociales del territorio y que en este proceso se viene dando la pérdida de la vocación agropecuaria, situación que tiene como expresión visible el desplazamiento de las familias campesinas a raíz de los cambios en el uso del suelo (PNUD, 2010), (MDR, 2016), (Prodepaz, 2017).

En este sentido, se presenta una vulneración de la Autonomía territorial del Valle de San Nicolás frente al proceso de desarrollo, que inclina su balanza hacia un modelo urbano.

A continuación, se presentan algunas reflexiones sobre las transformaciones territoriales en el Valle de San Nicolás y las dificultades políticas que enfrenta el territorio para concretar un proceso de Autonomía que le permita formular y gestionar un proyecto de desarrollo fundamentado en sus potencialidades productivas y sus características socioculturales.

2.2.1. El Valle de San Nicolás: potencial rural y realidad urbana.

El Valle de San Nicolás o zona de Altiplano, está ubicado en la parte suroriental del departamento de Antioquia, limitando al Noroccidente con el Área Metropolitana de Medellín, al Noreste con la zona Porce Nus, al occidente y al sur con la Zona Paramo y al Oriente con la Zona Aguas y la zona Bosques.

Mapa del Oriente Antioqueño por Subregiones.



Fuente: CORNARE (2007). Evaluación del avance de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal del Oriente antioqueño.

Mapa del Valle de San Nicolás



La subregión está compuesta por Nueve municipios: Guarne, Rionegro, Marinilla, El Santuario, La Ceja, El Retiro, El Carmen de Viboral, La Unión y San Vicente Ferrer. Ocupa 174466,67 hectáreas, correspondiendo aproximadamente al 21.3% del territorio del Oriente Antioqueño (CORNARE, 2007).

El Censo del año 2018, realizado por el DANE expone que en el Valle de San Nicolás viven 417. 296 personas, de las 582.424 del Oriente antioqueño, concentrando cerca del 71% de la población que habita en la región.

Esta situación se explica por el nivel de desarrollo urbano que ha alcanzado el Valle de San Nicolás en las últimas décadas, concentrando los sectores de la industria y la prestación de servicios especializados de salud, servicios de educación secundaria y superior, comercio y servicios administrativos.

También se han presentado otros fenómenos como la migración hacia el territorio de población desplazada por la violencia, provenientes de otras zonas del Oriente antioqueño (PNUD, 2010) y el “boom” de la construcción que se ha presentado en los últimos años y que ha atraído principalmente a personas provenientes de Medellín, situación favorecida por la cercanía y la conectividad entre el Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá (Gaviria, 2007).

El tiempo estimado de recorrido entre Medellín y los municipios del Valle de San Nicolás, oscila entre 20 minutos, llegando al sector Aeropuerto José María Córdova en Rionegro por el recién inaugurado Túnel de Oriente y una hora treinta, llegando al municipio de La Unión, ubicado en el extremo sur de la subregión, vía La Ceja.

Actualmente son diversas las vías que conectan al Valle de San Nicolás con la ciudad de Medellín:

- Autopista Medellín- Bogotá
- Avenida Las Palmas.
- Vía Santa Elena.
- Túnel de Oriente.
- Vía Envigado – El Escobero

Esta infraestructura vial permite un alto flujo de vehículos y personas que se desplazan entre los dos valles diariamente para atender asuntos laborales, académicos, en busca de servicios especializados de salud, entre otros (Gaviria, 2009).

Geográficamente, el Valle de San Nicolás se ubica en la cara occidental de la cordillera central colombiana, siendo su paisaje un valle rodeado de un sistema de montañas denominado Cerros del Valle de San Nicolás, dentro de los que se destacan el cerro el Capiro, ubicado en límites entre Rionegro y La Ceja, el cerro el Tabor entre La Ceja y la Unión y el cerro Bonifacio en el Carmen de Viboral.

La altitud del Valle de San Nicolás está sobre los 2200 msnm, situación que determina un clima templado- frío en un ecosistema de Bosque premontano (CORNARE, 2007). La geografía montañosa, así como el índice de precipitaciones, en promedio 2500 m cúbicos por año (Quijano y otros, 2018), determinan que el Valle de San Nicolás sea un territorio altamente rico en recursos hídricos, utilizados en el suministro regional de acueductos, en la industria y la agroindustria, y, como servicio a otras regiones del departamento como el Valle de Aburra (DAP Antioquia, 2016).

La riqueza en agua, así como las condiciones climáticas y la presencia de nutrientes y cenizas volcánicas en los suelos, determinan un potencial productivo asociado al sector agropecuario. Según CORNARE, WWF y la Fundación Natura (2015), el Valle de San Nicolás concentra el 36% de la producción agrícola de la región del Oriente antioqueño, destacándose los cultivos de frijol, papa, hortalizas y frutas pequeñas como el tomate de árbol, la uchuva y la mora. También tiene una participación importante en la producción de leche, huevos y carne de cerdo (Gobernación de Antioquia, 2013).

Desde la década de 1980, asociada a la presencia del Aeropuerto Internacional José María Córdova, el sector de la floricultura viene creciendo notablemente en el Valle de San Nicolás. Para el año 2013, según la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, los cultivos de flores en la subregión, ocupaban alrededor de 1000 hectáreas y producían cerca de 12000 empleos directos, lo que ha convertido a este sector en un pilar de la economía subregional (Ibíd.).

Igualmente, durante las últimas décadas, se ha consolidado el sector de la manufactura industrial. Según la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño en 2016 en la subregión se registraban 2047 unidades empresariales relacionadas con el tema industrial. Algunas

de las industrias con mayor presencia en el Oriente Antioqueño y particularmente en el Valle de San Nicolás son las de alimentos, textil, químico, metalmecánica, papel, plásticos y minería.

Otro sector que ha dinamizado la economía subregional es la construcción. Según la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia (2018), entre el 2016 y el 2017, este sector creció en un 22% en la subregión. En 2017 se vendieron cerca de 4000 viviendas nuevas. “Otros indicadores importantes - reflejan que el territorio cuenta con 32 mil metros cuadrados de nuevos locales comerciales que se encuentran en oferta para venta y arriendo, y se cuenta con 327 mil metros cuadrados licenciados para construcción, de los cuales 250 mil corresponden a vivienda” (Oriente Comercial, 2018).

El notable dinamismo urbano e industrial en la subregión, da cuenta de las transformaciones territoriales que ha experimentado el Valle de San Nicolás en las últimas décadas, pasando de ser un territorio rural y agropecuario a uno de los núcleos de desarrollo urbano en el país, como expone Federico García presidente de la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia.

A partir del desarrollo estas diversas infraestructuras en el Oriente Antioqueño, el territorio se ha convertido en un enclave económico de importancia nacional, un sitio de ruptura geográfica en función del tráfico de mercancías y personas entre las dos principales ciudades del país y con un potencial en infraestructura, tecnológico y por su puesto político, para el desarrollo de actividades enfocadas en producción de bienes de exportación como las flores y recientemente el aguacate y otras frutas tropicales como la uchuva y la gulupa (Gobernación de Antioquia, 2016).

Esta situación, evidentemente resulta novedosa para un territorio que debido a sus condiciones geográficas y su “ethos” particular, había permanecido relativamente aislada de procesos económicos del mercado internacional y había consolidado unas prácticas y valores alrededor de la vida campesina. (Hermelin, 2007).

2.2.2. Los campesinos del Valle de San Nicolás.

A partir del desarrollo estas diversas infraestructuras en el Oriente Antioqueño, el territorio se ha convertido en un enclave económico de importancia nacional, un sitio de ruptura geográfica en función del tráfico de mercancías y personas entre las dos principales ciudades del país y con un potencial en infraestructura, tecnológico y por su

puesto político, para el desarrollo de actividades enfocadas en producción de bienes de exportación como las flores y recientemente el aguacate y otras frutas tropicales como la uchuva y la gulupa (Gobernación de Antioquia, 2016).

Esta situación, evidentemente resulta novedosa para un territorio que debido a sus condiciones geográficas y su “ethos” particular, había permanecido relativamente aislada de procesos económicos del mercado internacional y había consolidado unas prácticas y valores alrededor de la vida campesina. (Hermelin, 2007).

La profesora Clara Inés García, señala que, durante el siglo XIX, la región del Oriente antioqueño se destacó por dos procesos históricos. En primer lugar, la disputa que libró Rionegro con Medellín, por constituirse como el “eje de poder hegemónico de Antioquia y Capital del Estado (García, p .132). El segundo hecho es haberse consolidado como uno de los núcleos de dirección de la denominada “colonización antioqueña” hacia el occidente colombiano.

Sin embargo, pese a su importancia histórica, la profesora García advierte que, durante la primera mitad del siglo XX, la región entró en un tipo de letargo que denomina “pérdida de dinamismo”. Siguiendo a Boisier (1998) el Oriente se convirtió en “una comunidad inanimada, segmentada... poco perceptiva de su identidad territorial, pasiva”.

Durante este periodo, se presentó un tiempo de incubación de un “ethos” particular, que se ha identificado como “del campesino antioqueño”. Al referirse a ethos, como plantean Correa y Correa (2002), “se trata de una formación de naturaleza espiritual y psíquica, social e histórica, en cuya configuración ha intervenido una pluralidad de factores que van desde la influencia familiar, hasta las limitaciones o carencias asociadas al medio geográfico, la cultura y en ella la religión, las costumbres, los mitos, las creencias, las percepciones del sí mismo y de los otros”. (p, 4).

Dentro de este ethos particular, se da una gran importancia a la herencia familiar, el respeto por la palabra y la obediencia al padre y la exaltación de la madre como jefe del hogar. También se hace evidente una participación importante del credo cristiano-católico, como parte de este conjunto cultural del campesino antioqueño, que se expresa en la zona del Oriente antioqueño.

Según Calle y Calle, la fuerte presencia de estos dos elementos es fundamentales para comprender las tendencias ideológicas y partidistas que se desarrollan en Antioquia,

claramente tendientes hacia el mantenimiento de las tradiciones y la conservación de los elementos sociales y políticos que sostienen este ethos.

Esta lógica impulsa también una desconfianza y recelo frente a propuestas políticas que cuestionen dichos valores y prácticas, situación que puede considerarse tiene un reflejo en la sociedad antioqueña actual. No es ese el objetivo de este estudio, sin embargo, plantea una pregunta de carácter sociológico que sería interesante explorar.

La perspectiva conservadora, se mezcla por el desarrollo de un profundo amor al trabajo duro y a la tierra, que como exponen los autores, está relacionado con el entorno agreste y la vitalidad de los campesinos para los trabajos fuertes. “El hacha de los mayores”.

De otro lado, los autores, siguiendo a James Parsons, identifican una característica fundamental, *el sentido aventurero*, que impulsó hechos como la colonización antioqueña hacia el occidente del país. En un proceso más o menos espontáneo y con una ruta no siempre clara, los jóvenes hijos salían de sus hogares a los 15 o 16 años para irse a “abrir” monte y establecer sus propias parcelas agrícolas o para trabajar en la construcción de caminos y carreteras. Las reseñas de Parsons (1978), identifican que varios de estos jóvenes serían del Oriente antioqueño.

A su vez, ese espíritu aventurero, su gusto por el trabajo y su jovialidad, le valieron el desarrollo de prácticas comerciales que se han identificado como una habilidad y una “viveza” para los negocios, que en algunas ocasiones supera la ética y la legalidad.

Como indica Conrado Duque (1984), en el Oriente antioqueño y particularmente el Altiplano como una zona agrícola notablemente productiva en comparación con otras zonas de la subregión, en la primera mitad del siglo XX se desarrolló un sistema de producción campesina de pequeña escala, donde la mayoría de parcelas no superaban las 3 hectáreas productivas, donde se explotó el trabajo familiar generacionalmente y que atendía principalmente los mercados locales y regionales.

El autor expresa, refiriéndose particularmente al caso del municipio del Santuario, pero reconociendo una dinámica similar en los municipios del Valle de San Nicolás, las condiciones geográficas, los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, así como las prácticas campesinas, no permitieron un proceso de progreso técnico y tecnológico que permitiera transformar e integrar efectivamente la producción agrícola fundamentalmente y en menor escala la producción pecuaria, a la economía capitalista. ⁱ

Otra cuestión importante, es la débil llegada del Estado a los territorios campesinos, que fue una constante notable durante el siglo XX y el XXI. El estado no estuvo en capacidad de llevar servicios de educación, salud y cultura, como tampoco infraestructura en servicios públicos y vías que permitieran una interacción económica y social más fuerte entre la ruralidad y la ciudad.

Frente a esto, como señala Fabio Orozco, campesino de La Ceja, “lo más normal era que un muchacho estudiara la primaria y después a trabajar... en el campo... Ya desde niños se acostumbraba a los niños a trabajar: cargando leña, cargando agua, ayudando con las gallinas y con las vacas... unos poquitos que ya tenían familiares en el pueblo de pronto se iban a hacer el bachillerato, pero lo normal era que se pusieran a trabajar la tierra”.

Estas condiciones, además de la situación geográfica, favorecieron que se diera un evidente desequilibrio en los procesos de desarrollo del territorio sustentado en la dicotomía urbano/rural, y que pone al campesino en una situación de atraso, ignorancia y pobreza.

Esta es entonces la situación del campesinado del Oriente antioqueño y particularmente del Valle de San Nicolás en la primera mitad del siglo XX, que se podría considerar tienen alguna persistencia en la actualidad.

La profesora Clara García (2007), enuncia que este proceso de construcción, pasiva y aislada de sociedad, se ve interrumpida y “reconfigurada” por el proceso de transformación iniciado en el Oriente desde las décadas de 1950 y 1960, cuando “el oriente antioqueño adquirió un nuevo significado para los grupos de poder antioqueños, que proyectaron entonces la extensión de la industria de Medellín a Rionegro (traslado de algunas empresas), el inicio de la agroindustria de exportación (flores) y la prolongación de su hábitat al altiplano del oriente antioqueño (parcelaciones y fincas de recreo). Igualmente adquirió nuevo significado para sus pobladores, por la vía de los impactos la efectiva dinamización de procesos económicos y sociales que le cambiaron la vocación e inserción en la economía regional a quienes poblaban el altiplano” (p, 136).

A continuación, se exponen algunos de los cambios que ha experimentado el territorio del Oriente Antioqueño y particularmente el Valle de San Nicolás históricamente desde la década de 1960 que hacen parte de su proceso de urbanización e industrialización y contribuyen a comprender la situación actual que vive el territorio con la nueva ola de la construcción y sus impactos.

2.2.3. Las transformaciones territoriales: 1960 – a la actualidad.

Al abordar la transformación del Oriente antioqueño y del Valle de San Nicolás en particular, como un objeto de estudio, en los documentos históricos, técnicos y científicos, surge un factor común que se ubica como un elemento determinante en dicho proceso: *la influencia que ha tenido la expansión de las dinámicas urbanas e industriales de Medellín y su Área Metropolitana, hacia la subregión*. Este fenómeno se ve favorecido por la cercanía geográfica entre los dos valles.

Esta relación en general ha estado configurada alrededor del intercambio de bienes y servicios. Por un lado, las empresas industriales se han trasladado de Medellín y el Área Metropolitana hacia el Oriente en busca de espacios, recursos naturales y mano de obra no calificada y algunas personas llegan en busca de tierras para instalar sus residencias o casas de descanso, que les permitan escapar del caos urbano de Medellín. De otro lado, los orientales han concurrido al Valle de Aburra en busca de servicios de educación, salud, comercio y servicios especializados.

Sin embargo, frente al proceso de transformación urbana en el Valle de San Nicolás, ha tenido un mayor peso la primera parte expuesta de esta relación, ya que la expansión metropolitana ha generado cambios sustanciales en la vida económica, social y cultural de las comunidades del Valle de San Nicolás (Prodepaz, 2013).

A partir de la lectura de documentos como el *PLANEÓ (2009)*, el *Análisis de conflictividades del Oriente antioqueño (PNUD, 2010)* y *Cambios de uso del suelo en el altiplano (Oriente antioqueño – Colombia)* en los últimos 25 años (2015) de la profesora Adelaida Londoño, se pueden identificar tres momentos de impulso en dicha transformación:

En primer lugar, la llegada de las primeras industrias de manufactura a la subregión en la década de 1960. Las textilerías, llegaron en busca de recursos como el agua, la mano de obra barata y condiciones tributarias más favorables que las presentadas en Medellín. La instalación de las fábricas movilizó a una gran cantidad de personas hacia los cascos urbanos de Marinilla y Rionegro; fundamentalmente campesinos en busca de empleo y mejores condiciones de vida que las que tenían en las veredas de las que provenían (Gaviria, 2007).

Para la época, también empieza la construcción del complejo hidroeléctrico Peñol – Guatapé. Si bien este proyecto no está ubicado dentro de los límites del Valle de San Nicolás, generó impactos en toda la subregión del Oriente antioqueño, debido a la magnitud de las obras y lo que representan para el territorio, además de que la principal Cuenca del Altiplano, del Río Negro, se configura como una de las más notables surtidoras de agua hacia el embalse (PNUD, 2010).

La construcción del complejo hidroeléctrico y los impactos que tuvo en la realidad social del territorio, entre estos el desplazamiento de miles de campesinos de la zona de influencia y la transformación productiva y social de municipios como El Peñol, San Rafael y Guatapé, generó movilizaciones de rechazo por parte de la comunidad y fue la génesis del denominado Movimiento Cívico del Oriente antioqueño (Ibid.).

Posteriormente en la década de 1970 y 1980, se construyen las obras que son hitos de la nueva perspectiva de desarrollo en la subregión: la autopista Medellín - Bogotá, que recorre los municipios de Guarne, Rionegro, Marinilla y El Santuario, y el Aeropuerto Internacional José María Córdova en el sector de Llanogrande.

La puesta en funcionamiento de estas infraestructuras proporcionó a los sectores de la industria y el comercio, oportunidades para proyectar su proceso económico a nivel nacional e internacional. Esta situación, motivó la llegada de nuevas industrias dentro de las que cabe destacar la Compañía Nacional de Chocolates y Sancela S.A, productora de los productos Familia y de Toallas higiénicas Nosotras, ambas provenientes de Medellín.

En este periodo, también se consolida la construcción de segundas residencias y casas de veraneo, principalmente de los empresarios y ricos de Medellín, quienes llegan a la región los fines de semana o en los periodos de vacaciones, para darse un respiro del caos ciudadano (Gaviria, 2002).

También se impulsó la construcción de la Zona Franca en inmediaciones del Aeropuerto internacional, lo que significó también un traslado notable de empresas industriales y comerciales hacia la zona, consolidando en la región un modelo económico de exportación (López, 2006).

Claramente la llegada de las empresas industriales y comerciales dinamizó la oferta de empleo en la subregión, lo que motivó un crecimiento demográfico notable. Por ejemplo, Rionegro pasó de tener 25.000 habitantes urbanos en 1975 a 40.000 en 1990 y 75.000 en

el año 2010. (Alcaldía de Rionegro, 2016). En el caso de La Ceja, pasó de tener 17.000 habitantes en 1964 a 38.000 en 1993 (DAP Antioquia, 2016).

La década entre 1995 y 2005, representó un momento bastante complejo en materia de orden público para el Oriente antioqueño. La presencia y acción armada de guerrillas, paramilitares y fuerzas del Estado, que disputaban el control territorial y el acceso al Magdalena Medio, provocó una crisis social y humanitaria en el territorio. Si bien el Valle de San Nicolás fue la zona con menos impacto de las acciones armadas de estos grupos, se configuró como un espacio de recepción de miles de campesinos que venían desplazados del denominado “Oriente lejano”. Este hecho determinó que los municipios del Altiplano tuvieran que tomar acciones para ofrecer condiciones de existencia y permanencia a los desplazados, entre estos: servicios de vivienda, salud, educación y empleo (PNUD, 2010).

El conflicto generó también un freno en el proceso de expansión urbana e industrial hacia el Oriente, pues algunos empresarios y políticos fueron víctimas de hechos como secuestros y amenazas por parte de los grupos armados, generando que muchos de ellos salieran del territorio, y generando el temor y la desconfianza de posibles inversionistas de capital en empresas asentadas en la subregión (Ibíd.).

Sin embargo, después de que la confrontación armada disminuyera a partir de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y del debilitamiento de la capacidad militar de las guerrillas, el proceso de urbanización e industrialización tomó un nuevo impulso.

En este periodo, que puede ubicarse desde el año 2010 hasta la actualidad, la expresión más notable en el proceso de transformación territorial es el crecimiento del mercado inmobiliario, asunto central de interés para este estudio. Los municipios del Valle de San Nicolás, dejaron el paisaje de viejas casonas, para construir edificios de apartamentos y conjuntos residenciales.

En marzo del presente año, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la Resolución 095 de 2019, notificó a Rionegro y La Ceja, y a otros 17 municipios en el país, que debían crear Curadurías Urbanas, para los procesos de licenciamiento de nuevas construcciones, en función de que, en los últimos 5 años, han entregado un área superior a los 100.000 metros cuadrados en licencias de construcción nuevas.

Este dato es respaldado por la información proporcionada por la Cámara colombiana de construcción CAMACOL y La Lonja inmobiliaria de Medellín, desde 2012 las construcciones en el Valle de San Nicolás han crecido 200%, concentrando cerca del 11% de las nuevas viviendas que se construyen en todo el departamento de Antioquia.

El incremento en la construcción tiene impactos sobre las dinámicas demográficas. Hoy el Valle de San Nicolás alberga cerca de 420.000 personas, siendo casi el 70% de la población de la subregión del Oriente antioqueño (DANE, 2019). Esta situación indica demandas por recursos naturales para la prestación de servicios públicos, infraestructura vial, servicios de educación, salud y comercio y viene configurando un escenario urbano sobre un territorio tradicionalmente rural.

Claramente la transformación territorial del Valle de San Nicolás, ha supuesto mejoras en la calidad de vida de las personas, a partir de la generación de un acceso más efectivo a bienes y servicios como empleo formal, educación en todos los niveles, servicios públicos con calidad, conexiones viales intermunicipales y con Medellín, equipamiento urbano entre otros (Salazar, 2010).

Sin embargo, la urbanización también ha traído problemas significativos para la subregión, principalmente alrededor de temas como el medio ambiente, la exclusión económica de los campesinos y los problemas asociados a la vida de ciudad como la movilidad, la inseguridad y la violencia urbana (Gaviria, 2007).

Respecto al tema ambiental organizaciones sociales y ambientalistas como CEAM (2015), la Mesa de Desarrollo Rural (2015) y Prodepaz (2017), plantean su preocupación por la presión que se está haciendo a los recursos naturales, dada la necesidad que tienen los municipios de prestar servicios públicos, principalmente de acueducto y alcantarillado. Además de la demanda urbana, la presencia de industrias de manufactura y cultivos agroindustriales de flores, son también una preocupación constante, principalmente por la demanda de agua que tienen y por el manejo de productos químicos tóxicos para la salud que se manejan en estas actividades productivas (Salazar, 2010).

Otro tema preocupante es la deforestación que experimenta la región, principalmente asociada a la expansión de la frontera agrícola y la frontera urbana. Aunque no fue posible encontrar un estudio que exponga a profundidad esta problemática, según la Revista Semana en su sección Semana Sostenible (2016), entre 2014 y 2016, el Valle de San

Nicolás perdió 30 kilómetros cuadrados de bosque, lo que da cuenta de un problema de gran magnitud.

Según el profesor Mario Quijano (2018), también existe un riesgo sobre los sistemas de humedales en la subregión, y especialmente sobre la cuenca de Rionegro debido a las actividades antrópicas, principalmente aquellas relacionadas con la construcción. La deforestación y el movimiento de tierras tienen un impacto notable sobre el comportamiento biótico de los humedales, lo que reduce tanto su potencial hídrico como la calidad de condiciones que permiten la biodiversidad de flora y fauna presentes en estos ecosistemas.

Respecto al tema productivo, como se ha indicado el Valle de San Nicolás ha experimentado un cambio que va de la producción agropecuaria campesina a la industrialización y los servicios, que hacen parte del proceso de urbanización de la subregión.

Según Michel Hermelin (2007), hacia inicios de 1960 la economía del Valle de San Nicolás era básicamente agropecuaria, con cultivos de maíz, frijol, papa, hortalizas y frutas de clima templado-frío, como la mora y el tomate de árbol. Además, había una presencia importante de ganadería de leche, principalmente en las zonas de La Ceja, el Retiro y La Unión.

Sin embargo, la economía subregional empieza a transformarse en la década de 1960 con la llegada de las primeras empresas industriales al territorio, principalmente concentradas en los municipios de Rionegro y Marinilla. Como se ha expresado, la tendencia hacia la industrialización siguió creciendo en las décadas posteriores, teniendo como consecuencia la pérdida progresiva de la vocación agropecuaria y la tradición campesina del territorio (Cardona, 2016).

En este sentido, se configuró un escenario económico que excluye el trabajo agropecuario de sus horizontes, llevando a que la población campesina se vea en la necesidad de desplazarse o adaptarse a las nuevas dinámicas productivas, convirtiéndose en obreros de los cultivos de flores o las fábricas de manufactura de la subregión (Prodepaz, 2017).

Los cambios en la economía del territorio produjeron fenómenos sociales como el rápido crecimiento demográfico y la concentración de la población en los cascos urbanos de los municipios. Esta nueva configuración productiva trajo también transformaciones en las

formas como se relacionan los ciudadanos y en sus expresiones socioculturales, pasando de una cultura campesina a una cultura de ciudad (Gaviria, 2007).

“Estos cambios en la composición demográfica de la población contribuyeron al resquebrajamiento de los lazos de cohesión social fundados en las relaciones de compadrazgo y vecindad y un cambio en las tradiciones y costumbres pueblerinas hacia estilos de vida más urbanos” (PNUD, 2010, p 7).

La vida campesina es un recuerdo lejano para la mayoría de las personas que habitan los cascos urbanos de municipios como Rionegro y La Ceja (Calle, 2015). Los ciudadanos se han adaptado a un estilo de vida ciudadano, donde las calles están llenas de vehículos y de personas, asisten a actividades como el cine o las visitas a los centros comerciales.

Esta situación, como revela la exploración bibliográfica, ha estado fuertemente relacionada con la expansión urbana de Medellín hacia el Valle de San Nicolás.

2.2.4. La expansión urbana de Medellín hacia el valle de San Nicolás.

Como se planteó en la parte anterior, el Valle de San Nicolás ha experimentado transformaciones territoriales bastante notables durante las últimas décadas, cambió su paisaje, su dinámica económica y las prácticas y valores culturales, configurando un escenario de ciudad, que ha tenido beneficios e impactos negativos, respecto a la perspectiva de desarrollo en la subregión.

Al plantear la pregunta por las razones de estas transformaciones, la revisión bibliográfica de textos técnicos como Planes de Ordenamiento territorial, Planes de Desarrollo y documentos académicos que exploran esta problemática, surge un factor común: la influencia que ha tenido la expansión de Medellín y el Valle de Aburrá en la configuración territorial del Valle de San Nicolás.

La migración de habitantes y empresas a la subregión provenientes de Medellín y la ampliación de las vías de comunicación entre los Valles de San Nicolás y el Valle de Aburrá, llevaron a concebir al Altiplano del Oriente como parte del proceso de expansión metropolitana de la ciudad de Medellín.

La migración de las personas y dinámicas de la ciudad al Valle de San Nicolás están relacionadas principalmente con la cercanía existente entre los dos valles y las efectivas

formas de comunicación que se han venido desarrollando en las últimas décadas. Dentro de estas puede destacarse la autopista Medellín-Bogotá, construida en la década de 1970, la ampliación y la construcción de la doble calzada de la vía Las Palmas en la década de 1990, la vía Santa Elena mejorada en 1990 y el recién terminado túnel de Oriente, que comunica a Medellín con la zona del Aeropuerto de Rionegro en menos de 20 minutos.

Para autores como López (2006), Gaviria (2007), Schnitter (2009), Zuluaga (2010) y Calle (2015), la expansión urbana de Medellín y el Área Metropolitana hacia el Oriente y particularmente hacia el Valle de San Nicolás, está motivada por el agotamiento de los espacios construibles en la ciudad, que se quedó pequeña geográficamente para contener su dinamismo urbano e industrial. Esta situación llevó a que se elevaran los precios de la tierra y a que las autoridades municipales y regionales, empezaran a regular la actividad de la construcción.

“Medellín y su área metropolitana alberga una población un poco mayor a los tres millones de habitantes, asentados en un área de 1.152 kilómetros cuadrados, donde se observan grandes problemas de desigualdad, pobreza y segregación socio espacial, que se agudizan por deficientes procesos de planificación y la baja articulación de los entes territoriales. Esta situación hace que las perspectivas de sostenibilidad de la ciudad se tornen difíciles” (López, 2006, p 7).

En este sentido, la dinámica de expansión de las actividades industriales, habitacionales y sociales de Medellín hacia el Oriente cercano tiene como uno de los determinantes el agotamiento de los espacios metropolitanos para la actividad industrial y la vivienda urbana. Este hecho está vinculado a la masiva llegada de población desplazada por la violencia en la década de 1990, quienes en su mayoría empezaron a ocupar laderas mediante el desarrollo de invasiones, que paulatinamente se han ido integrando a la red urbana de la ciudad. Además, el deterioro de las condiciones de vida, que incluye fenómenos como la contaminación del aire y el agua, la inseguridad, la violencia entre bandas urbanas, entre otros fenómenos, ha motivado que muchos habitantes de Medellín, especialmente de sectores económicos medios y altos, empiecen a buscar nuevos escenarios para instalar sus viviendas (Gaviria, 2012).

Frente a esta situación, el Altiplano del Oriente se configura como un espacio ideal, debido a la oferta de recursos naturales y humanos, la disponibilidad de tierras y a la

cercanía con el centro político administrativo, comercial y de servicios del Departamento (Área Metropolitana y otros, 2015).

Al respecto, la profesora Zoraida Gaviria (2009) expresa que si bien el modelo de planificación de Medellín y la mayoría de los municipios del Valle de Aburrá, acuden al concepto de ciudad compacta, en el que se contempla aglomeraciones urbanas en las que se provee acceso a bienes y servicios dentro de un espacio claramente delimitado, la realidad es que la situación geográfica del Valle de Aburrá y el crecimiento demográfico han determinado que, en la práctica, el modelo de ciudad sea *difuso*.

El concepto de ciudad difusa, correspondiente con el modelo de ciudad norteamericano de suburbios alrededor de un centro industrial y de servicios, ofrece una buena perspectiva para entender el fenómeno de expansión actual del Área Metropolitana. Frente al agotamiento de espacios en la ciudad compacta, se buscan espacios más alejados que cubran este déficit.

Así, ejercicios de planificación como el Plan Tres Valles (2016) realizado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, La Gobernación de Antioquia y La Universidad del Rosario, toman como base del ordenamiento territorial, la necesidad de expandirse hacia el Valle de San Nicolás. Identificando como corredor industrial el eje de la autopista Medellín-Bogotá (Guarne, Rionegro, Marinilla y el Santuario); y los municipios más al sur del Valle de Aburrá, tales como El Retiro, La Ceja y el Carmen de Viboral, como centros de vivienda, mientras que Medellín seguirá siendo el eje comercial y de servicios. Este modelo es altamente dependiente de los vehículos automotores, que generan problemáticas como el congestionamiento vial y la contaminación del aire de los municipios del Valle de San Nicolás, que no cuentan con una infraestructura apropiada para contener el volumen de vehículos que transitan en el territorio (Echeverry, 2018).

En este sentido, la demanda de suelo en el Valle de San Nicolás se ha disparado en la última década como bien lo expone Adelaida Londoño (2016). Dicha demanda “ha supuesto un incremento significativo en el precio de la tierra”, lo que configura, una carga impositiva que resulta en muchas ocasiones imposible de pagar por parte de los campesinos habitantes tradicionales del territorio y así mismo representa un estímulo para la venta de la tierra.

Esta situación ha planteado un escenario favorable a los especuladores inmobiliarios quienes llegan al territorio en busca de tierra disponible para desarrollar proyectos de vivienda urbana y campestre, así como unidades industriales y agroindustriales, ante la demanda que existe por parte de habitantes y empresarios de la ciudad de Medellín:

Estas características permiten identificar claramente la tendencia de la región a convertirse en un apéndice de Medellín con características de suburbio, cuya comunidad regional estaría compuesta entonces por los dos extremos de la escala social: una clase alta proveniente de la ciudad de Medellín, con capacidad de pago, capaz de soportar los altos costos de este tipo de urbanización y además totalmente dependiente de Medellín y del automóvil. De otro lado una comunidad regional marginada, que pierde su economía y su cultura y que habita las cabeceras municipales convertidas en barrios dormitorios, ya que su papel de centro de mercadeo desaparece, al desaparecer la economía regional, entran en un acelerado proceso de deterioro (Gaviria, 2007, p 16).

Este proceso, tiene bases en acciones de planeación territorial que se vienen ejecutando desde la centralidad del departamento de Antioquia desde mediados de la década de 1980 y han tenido una influencia notable sobre los procesos de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo económico del Oriente cercano o Valle de San Nicolás.

2.2.5. Las bases de la planeación territorial en Oriente antioqueño: la visión de desarrollo desde afuera y el vacío de autonomía adentro.

De acuerdo con los principios constitucionales y a la ley 388 de 1997 y la ley 1454 de 2011, se otorga el derecho y el deber a los municipios en Colombia de formular sus propios Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con sus características geográficas, ecológicas, económicas y culturales.

En el caso del Valle de San Nicolás en el Oriente antioqueño, los primeros Planes de Ordenamiento Territorial, fueron publicados en el año 2000, en un escenario de creciente violencia en la región, principalmente en la zona denominada como Oriente lejano, desde donde se dio el desplazamiento de miles de campesinos hacia los municipios del Valle de San Nicolás (PNUD, 2010).

Sin embargo, los procesos de planificación del desarrollo del Oriente antioqueño y particularmente del Valle de San Nicolás, cuyo elemento central es el ordenamiento del territorio, empiezan unos cuantos años antes, en la década de 1980 (Gaviria, 2007). Dentro de estos procesos de Planeación se destaca el *Plan de Ordenamiento Espacial del Oriente Cercano* publicado en 1984 por la Dirección de Desarrollo del Oriente Cercano de la Oficina de Planeación Metropolitana del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Este *Plan* se convertiría en un insumo fundamental para la elaboración del *Protocolo para el Desarrollo Regional: Oriente antioqueño hacia el siglo XXI*, publicado por CORNARE en 1991; cabe resaltar que para el momento CORNARE actuaba como un ente planificador, la categoría de Corporación Autónoma Regional, la adquiere en el año de 1993. De este protocolo surge la zonificación de la subregión del Oriente antioqueño: Bosques, Embalses, Paramo y Altiplano.

Particularmente, respecto de la zona de Altiplano, este protocolo la reconoce como “la zona más integrada al proceso de urbanización e industrialización del Valle de Aburrá, lo que significa una captación de población proveniente del área metropolitana y de otras regiones” (López, 2006, p 74).

Además del reconocimiento de la integración de subregión al Valle de Aburrá, este protocolo plantea una zonificación propia del Altiplano. Reconoce el corredor de la Autopista Medellín –Bogotá (municipios de Guarne, Rionegro, Marinilla y el Santuario) como una zona de asentamientos industriales en desarrollo, mientras que más al sur (municipios de La Ceja, El Carmen de Viboral, El Retiro y la zona de Llanogrande) como un espacio propicio para el desarrollo agroindustrial-principalmente de floricultura- y de asentamiento de parcelaciones y viviendas (Ibid, p 74).

Este Protocolo se configuró como el principal insumo para la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios del Altiplano, ejercicio realizado por MASORA (Municipios asociados del Oriente antioqueño), bajo una figura denominada *Proyecto Estratégico de Simultaneidad* para el ordenamiento territorial de los municipios del Altiplano. De esta formulación participaron 7 de los 9 municipios de la subregión, exceptuado Rionegro y Marinilla.

Este Proyecto definió los usos del suelo en tres formas esenciales: *Zona de Competitividad Ambiental- Z.C. A*, *Zona de Competitividad Económica- Z.C.Ec*, *Zona de Competitividad Espacial- CSE*.

- Las Z.C.A, contemplan áreas de desarrollo agroforestal, zonas de protección ambiental, zonas de desarrollo agropecuario y de regulación hídrica.
- Las Z.C.Ec, están determinadas principalmente por las áreas de desarrollo industrial, agroindustrial y las zonas de futura expansión urbana.
- Las Z.C.E, son las zonas de alta densidad urbana, básicamente las cabeceras municipales.

Según López (2006) y Gaviria (2007), si bien este tipo de zonificación contempló áreas de desarrollo agropecuario y de protección ambiental, tiene una clara orientación de favorecimiento a los usos del suelo vinculados con el desarrollo urbano e industrial. Las zonas rurales son identificadas como áreas para el desarrollo de múltiples actividades, lo que, sumado a la idea de generar competitividad económica, exacerbó el proceso de desplazamiento de la actividad agrícola tradicional en la subregión, para darle lugar así al asentamiento de actividades industriales, urbanísticas y comerciales.

Esta situación está determinada por el hecho de que los ejercicios de planificación fueron realizados por técnicos ajenos al territorio y bajo la influencia de planes e instrumentos de Medellín y el Valle de Aburrá que previamente habían identificado el Valle de San Nicolás como una zona de expansión de las dinámicas metropolitanas.

Al respecto, Gaviria señala un matiz cultural:

Para el caso del Oriente cercano el proceso se da a partir de una contradicción: el planificador pertenece a una cultura urbana, propia de las grandes ciudades donde impera el sistema capitalista y la sociedad de consumo, y se enfrenta a una tarea planificadora para una región de una cultura campesina, más cerca del sistema feudal que del capitalista, con una escala de valores y forma de vida diferente del de la gran ciudad. La visión distorsionada que puede tener el planificador de una región ajena a su propia cultura constituye la primera barrera para planificar (Gaviria, 2007, p 13).

Se debe tener en cuenta, que estos ejercicios de planificación del Ordenamiento territorial se realizan bajo la orientación de la Ley 388 de 1997, que como se planteó contiene un claro sesgo urbano, contraponiendo y definiendo la ruralidad a partir de lo que no es

urbano, pero debe urbanizarse siendo esta una vía para la efectiva prestación de los servicios del Estado en los territorios.

En este sentido, los ejercicios de planificación que han determinado el curso de la transformación urbana en el Altiplano del Oriente antioqueño, han generado un vacío frente a la autonomía de los territorios para decidir y actuar frente a la gestión de su propio desarrollo, al seguir una línea de construcción que está vinculada y determinada por la relación instrumental del Valle de San Nicolás con las dinámicas de expansión metropolitana del Valle de Aburrá, configurándose esta como el eje y la visión de desarrollo para la subregión.

Sin embargo, dicha formulación del Ordenamiento Territorial en el caso del Altiplano del Oriente Antioqueño estuvo determinada por dos asuntos fundamentales inherentes a las dificultades del Estado para garantizar la autonomía de los territorios, limitando sus posibilidades a que autoridades locales administraran las normas y recursos del Estado y entrando en competencia con el capital privado para la prestación de los servicios.

Por un lado, como se ha indicado, el proceso planificador se dio en un contexto donde las transformaciones territoriales ya venían bastante avanzadas, principalmente materializadas en los *Megaproyectos* (Autopista Medellín-Bogotá y Aeropuerto Internacional) y donde el ejercicio de planificación no contenía el carácter autónomo que otorgó la Constitución de 1991 y la Ley 388 de 1997. En general el desarrollo de los “megaproyectos” de infraestructura entre las décadas de 1970 y 1990, estuvieron orientados desde la centralidad del departamento y del país, como una imposición justificada en la “competitividad” y una visión de desarrollo centrada en el crecimiento económico (López, 2006) (PNUD, 2010) (Olaya, 2015).

En conclusión, el ejercicio planificador del desarrollo, dentro del cual tiene un papel fundamental el ordenamiento del territorio y particularmente la orientación en los usos del suelo, se dio pensando principalmente en las dinámicas de expansión que tenía la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana hacia el Valle de San Nicolás. Esta situación, marginó los procesos históricos de configuración territorial del territorio, subvaloró el potencial agropecuario, la riqueza de su patrimonio natural y la tradición cultural campesina del territorio.

La mirada del desarrollo desde afuera en el Valle de San Nicolás, plantea un panorama del vacío de Autonomía territorial para participar de las decisiones sobre su propio progreso.

Como se ha indicado, el proceso de desarrollo del Valle de San Nicolás durante las últimas décadas ha estado vinculado al proceso de expansión urbana de Medellín. De parte de algunas organizaciones sociales y ambientalistas como CEAM, La Mesa de Desarrollo Rural, MOVETE y Prodepaz, y, en algunos trabajos académicos como los de López (2006), Gaviria (2007), Londoño (2012) y Cardona (2016), se ha señalado que la construcción y gestión de las transformaciones territoriales se han dado al margen de la participación de las comunidades del territorio y han aprovechado la incapacidad política de las administraciones municipales y de la ciudadanía para ejercer control sobre las presiones externas por ocupar el territorio.

Así, señalan una violación a la Autonomía de los territorios, planteando que este principio del Estado está bastante limitado en la realidad de un territorio como el Valle de San Nicolás, cuyo potencial económico se vincula principalmente con la actividad agropecuaria y tiene un alto potencial de producción de servicios ambientales como la producción de agua y aire.

En este sentido, se plantean algunas causas alrededor de las condiciones políticas que han determinado la dificultad para la concreción de un ejercicio de Autonomía territorial en el Valle de San Nicolás y cuya principal consecuencia ha sido la pérdida del potencial productivo agropecuario y la cultura campesina tradicional en la subregión y el deterioro ambiental.

2.2.6. Vacío: La Incapacidad política y administrativa de los entes territoriales municipales.

Al abordar el asunto de la Autonomía territorial en Colombia, el análisis de los documentos abordados permite plantear que su concreción ha tenido serias dificultades. En primer lugar, de tipo político, ya que la autonomía está subordinada a la unidad

nacional y en el caso colombiano esto significa que existe un único “centro de impulso político”, en lo ejecutivo, lo legislativo y lo judicial.

Esta situación implica que las políticas públicas construidas en los territorios con base en las realidades contextuales, los intereses y necesidades de la población, estén limitadas por las orientaciones de la Constitución y la ley, desconociendo en la mayoría de los casos, las características productivas, sociales y culturales de los territorios.

Se plantea una contradicción respecto al propósito de la Autonomía territorial, que es “aportar al cumplimiento de los objetivos del Estado en los territorios” (Contraloría General de la Nación, 2012). Las leyes de carácter nacional homogenizan las realidades territoriales, y bajo estas circunstancias, la aplicación de las mismas puede resultar poco pertinentes e incluso inadecuadas, dado que los territorios son diversos y tienen unas lógicas que escapan a las perspectivas de los legisladores en el centro del país.

Una de las dificultades principales del proceso de concreción de la Autonomía territorial, como señalan Uribe de Hincapié (2002), Soto (2003) y Peralta (2008), es la incapacidad política y técnica que tienen los entes territoriales para proponer y gestionar estrategias de desarrollo que realmente se ajusten a la realidad, situación que es general en el país y de la que no escapa el Valle de San Nicolás.

Por un lado, porque la Constitución y la ley los restringe en esta actividad, subordinando sus decisiones al cumplimiento de la ley y porque tanto los representantes políticos como los funcionarios públicos, carecen de competencias técnicas y administrativas que les permita poner en marcha las políticas de desarrollo del Estado en los territorios y mucho menos proponer y gestionar propuestas autónomas.

Esta situación se sustenta en el hecho que dentro de las competencias que asignan la Constitución y las leyes a los mandatarios regionales y locales, entre estas los cargos de libre nombramiento y remoción dentro de sus gabinetes de gobierno y de la dirección de las entidades o empresas descentralizadas en sus territorios, como queda expreso en los regímenes departamental y municipal establecidos en la Constitución.

Aunque no fue posible encontrar un trabajo de investigación o un documento que describa la situación en el Valle de San Nicolás, esta dinámica pudo ser evidenciada en los encuentros y diálogos con funcionarios públicos de los municipios del Oriente antioqueño y particularmente con los municipios del Valle de San Nicolás, que se han tenido durante dos años como Coordinador de la Línea de Desarrollo Rural Sostenible del Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente antioqueño y Porce Nus, impulsado por la Corporación Prodepaz, especialmente con aquellos dedicados a las áreas de promoción del desarrollo rural y productivo en los territorios.

Otra cuestión que se pudo apreciar fue que en la mayoría de los municipios estas dependencias cuentan con recursos escasos, ya que el grueso de la inversión municipal se dedica al cumplimiento de los servicios que establece la Ley 715, Educación, Salud, Servicios públicos y atención a la pobreza.

Al respecto de este tema en el Oriente antioqueño, Doris Suaza, miembro de la Corporación CEAM, quien fue Secretaria de Agricultura de Marinilla (2007-2009) y gestora del Programa de *Distritos agrarios municipales* en el marco del Segundo Laboratorio de Paz del Oriente Antioqueño expone que: “En muchos casos los funcionarios públicos, no tienen educación, ni experiencia sobre las carteras que manejan, esto por el hecho de que los cargos públicos son repartidos a las clientelas electorales de los alcaldes y otros políticos regionales o nacionales” (En entrevista, 20 de febrero de 2019).

Igualmente, Consuelo Montoya, directora de la Corporación CEAM y quien ha realizado trabajo de investigación, promoción y fortalecimiento de la ruralidad y el campesinado del Oriente reconoce que “muchas veces las entidades municipales son incapaces de dar respuesta efectiva a todo el trabajo y los casos que deben atender. Son oficinas pequeñas, muchas veces de un profesional y uno o dos técnicos, que se la pasan atendiendo problemáticas cotidianas, que hay que visitar las fincas, que hay que ir a una jornada de siembra de árboles ... y así. Eso no les da oportunidad de ponerse a pensar y aplicar realmente acciones que puedan transformar las condiciones de vida de los campesinos” (En entrevista, 25 abril de 2020).

También Rincón y Restrepo (2016) indican que “es importante señalar que muchas veces los municipios – del Valle de San Nicolás - se endeudan por falta de gestión administrativa, porque no presentan proyectos, por ejemplo, ante el ministerio respectivo” (p, 76), lo que expone la incapacidad de gestión de los funcionarios y su falta de recursos y tiempo. Esta situación implica que dejen de llegar recursos importantes para el desarrollo de proyectos sociales en los territorios, recursos que son en su mayoría captados por las grandes ciudades, que tienen mayor población y en general mayor capacidad de gestión.

En este sentido, esta situación está relacionada con una de las funciones de la Autonomía territorial, que es el gobierno por autoridades propias, sin embargo, esto no garantiza que el nombramiento de los funcionarios, que se supone debe tener competencias técnicas, se dé adecuadamente. Dichos nombramientos son de libre decisión de los alcaldes electos, lo que configura un escenario para la creación de clientelas alrededor de los cargos públicos, asignando en muchas ocasiones a personas sin conocimientos ni competencias necesarias para el desempeño de las funciones asignadas; como se ha percibido en el Valle de San Nicolás.

Esta situación se relaciona a su vez con el ejercicio de participación política de la ciudadanía en el campo electoral, pues son finalmente los ciudadanos quienes eligen sus representantes. Sin embargo, la cultura política de la ciudadanía en muchas ocasiones no se ajusta al peso de la decisión política y las personas orientan su voto a partir de criterios de clientela o de afinidad personal, dejando de lado el voto por propuestas y competencias para el desempeño de la representación política (Bonnet, 2006).

En este sentido, si bien el Estado abre espacios para el ejercicio de la Autonomía territorial, limitados como se ha indicado, una de las características fundamentales para este ejercicio debe ser que las entidades territoriales cuenten con funcionarios públicos capacitados para tales funciones. Sin embargo, en Colombia y particularmente en el Valle de San Nicolás, existen dificultades en el tema, situación vinculada a un tema de clientelismos alrededor de los cargos públicos.

2.2.7. La Realidad Fiscal de los municipios: No alcanza para el desarrollo campesino.

Los municipios del Valle de San Nicolás son los que mejor desempeño fiscal tiene en la subregión del Oriente antioqueño, lo que en parte se explica por sus dinámicas urbanas, que le permiten tener buen recaudo a partir de impuestos prediales y de Industria y Comercio.

En general, como expresan Rincón y Restrepo (2016), los municipios del Valle de San Nicolás al tener un buen desempeño fiscal, “no tienen comprometidas sus posibilidades de inversión social, no poseen una muy baja capacidad de ahorro, no tienen dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento” (p, 69).

Dicha realidad, los ubica en una buena posición en el Índice de Desempeño Fiscal del Departamento Nacional de Planeación. De acuerdo con esta escala, los municipios de Rionegro, El Retiro, La Ceja y Guarne, se encuentran en la tipología de solventes; El Carmen de Viboral, Marinilla y El Santuario en la tipología de sostenibles y solo San Vicente y La Unión, los menos integrados a las dinámicas Urbanas del Valle de San Nicolás, se encuentran en la tipología de vulnerables.

Sin embargo, se debe señalar dos asuntos importantes frente a este tema. El primero es que, la mayoría de los municipios invierten la mayor parte de su presupuesto municipal en gastos de funcionamiento administrativo, que según la Ley 617 de 2000, deben darse a partir de los recursos de autofinanciación, es decir, de su propio recaudo, y que, de acuerdo a la clasificación de Categorías de desempeño fiscal, en las que se ubican los municipios del Valle de San Nicolás, puede llegar a ser de hasta el 80%, exceptuando Rionegro y La Ceja que son categoría segunda y tercera respectivamente, en cuyo caso, el monto no puede superar el 70% del presupuesto municipal, no siendo este un porcentaje despreciable.

Índice de desempeño fiscal municipios del valle de San Nicolás año 2013.

Agregados financieros	Rionegro	Retiro	Guarne	La Ceja	Carmen de Viboral	Marinilla	Santuario	San Vicente	La Unión
1. Gastos de funcionamiento ²	17.00	25.54	26.26	41.83	48.78	53.62	50.62	30.25	55.83
2. Respaldo del servicio deuda ³	2.69	8.11	6.73	7.79	4.17	11.44	5.61	6.52	8.62
3. Dependencia de las transferencias ⁴	21.77	25.02	42.49	39.24	41.36	45.47	60.55	63.10	72.21
4. Generación de recursos propios ⁵	92.97	85.15	84.85	80.98	72.54	75.00	72.18	31.66	63.61
5. Magnitud de la inversión ⁶	90.84	82.15	83.91	82.84	81.16	77.22	85.59	87.17	82.28
6. Capacidad de ahorro ⁷	83.03	71.68	71.22	61.67	52.58	50.16	51.92	67.50	47.03
Índice de desempeño fiscal ⁸	90.73	84.72	82.39	80.40	77.65	75.03	74.93	70.42	69.82

Fuente: Rincón y Restrepo (2016)

De acuerdo con Rincón y Restrepo, los municipios del Valle de San Nicolás, exceptuando Rionegro, debido a su alto recaudo de impuestos, emplean más del 50% de sus recursos en gastos administrativos, que incluyen pagos a los funcionarios públicos y contratistas y otros como arrendamientos y asuntos logísticos. Esta situación relacionada con las amplias clientelas de funcionarios públicos y contratistas existentes en la región.

Según los datos de la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente, empresa mixta en la que participa el municipio de Rionegro, en el año 2017, solo en esta empresa se generaron cerca de 6000 empleos, la mayoría de ellos empleos por prestación de servicios de contratistas. Esta situación determina un escenario para crear una gran clientela electoral. Profesionales, técnicos y mano de obra no calificada, contratada por prestación de servicios, se convierten en un botín electoral de los representantes políticos, quienes hacen campaña prometiendo puestos, contratos y otros beneficios (Zapata, 2016).

Además, los recursos obtenidos del Sistema General de Participaciones, provenientes del Gobierno Nacional y de la Gobernación de Antioquia, deben destinarse en su totalidad a sectores específicos: salud, educación, prestación de servicios públicos y atención a la

pobreza. Dejando así, un margen muy estrecho para la inversión pública en temas productivos o campesinos.

En este sentido, el gasto en funcionamiento administrativo y la asignación de presupuesto con orientación del Estado Central, deja un margen relativamente estrecho para que los municipios hagan inversión en temas como la promoción de la producción agropecuaria, aun representando este sector el potencial productivo y económico de la subregión, esta situación, ha representado la pérdida de la vocación agropecuaria de la subregión.

Tomando como ejemplo los municipios de Rionegro y La Ceja, en sus Planes de Inversión de los Planes de Desarrollo 2016-2019, el primer municipio de un presupuesto de 1 billón 151 mil 120 millones de pesos, solo invirtió 7'630.000 millones (0.76%) en desarrollo rural y agricultura. En el caso de la Ceja de un presupuesto del periodo de gobierno de 249 mil 317 millones de pesos, solo invirtió 1.341.809.000 millones (0.53%). (Plan de Desarrollo Rionegro 2016-2019, 2016) (Plan de Desarrollo La Ceja, 2016).

En estos recursos se cuentan el pago a funcionarios y otros servicios, lo que plantea la clara falta de inversión en el sector productivo campesino. Se infiere a partir de estos datos que la carga de inversión de los municipios se encuentra principalmente en los sectores urbanos, atendiendo a la carga urbana que le proponen orientaciones normativas como la ley 388 de 1997.

En este sentido, en la mayoría de los municipios del Valle de San Nicolás, si bien están clasificados dentro de un buen desempeño fiscal, no existe la suficiente autonomía fiscal para invertir en propuestas de desarrollo autónomas y vinculadas con su potencial económico, lo que limita, además del aspecto político, la posibilidad de los territorios de ejercer su Autonomía territorial. Así, en materia de inversión en temas como el desarrollo rural y la economía agropecuaria de los municipios, estos recurren a programas del Estado central, que, por su condición homogeneizadora del territorio nacional, pueden terminar siendo poco pertinentes y eficaces en su aplicación.

El segundo aspecto a señalar tiene que ver con que el buen desempeño fiscal de los municipios del Valle de San Nicolás está principalmente relacionado con el incremento

de las unidades residenciales, industriales y comerciales, sobre las cuales pueden generar unos impuestos municipales.

En el caso de Rionegro, que ha estado en los primeros puestos en Desempeño Fiscal en el país en los últimos años, situación relacionada con su recaudo de impuestos, la Administración Municipal reconoce que: “la estructura tributaria del municipio está representada fundamentalmente por el impuesto de Industria y Comercio, el impuesto Predial y los asociados al proceso de construcción y urbanismo. Estos explican el buen comportamiento de los ingresos propios de Rionegro, asociados al dinamismo del sector de la construcción y de las actividades industriales, comerciales y de servicios que jalonan la actividad productiva local y constituyen la base del recaudo tributario” (2016, p 1).

Al respecto Zoraida Gaviria (2007) expone que los municipios están “estimulando la especulación del suelo rural, cuyo único beneficio a corto plazo es la obtención de un ingreso por licencias de construcción, a cambio del deterioro ambiental, económico, cultural y social del Valle de San Nicolás, generando en este caso una espiral de empobrecimiento de la población del Oriente y un enriquecimiento desmedido a los propietarios de la tierra y a los promotores inmobiliarios” (p, 12).

En este sentido, el dinamismo en la construcción y la especulación inmobiliaria en el Valle de San Nicolás se ha convertido en una muy buena alternativa para las administraciones municipales de mejorar sus indicadores de desempeño fiscal. Esta situación se combina con la alta demanda de tierras y licencias de construcción en la subregión, principalmente derivada de la expansión metropolitana de Medellín.

Por ejemplo, Rionegro entre el año 2000 y el 2016, adicionó cerca de 500 hectáreas al suelo suburbano del municipio, permitiendo además que en el casco urbano se construyan edificios de hasta 20 pisos de altura (Plan de Desarrollo Rionegro 2016-2019, 2016).

En el caso de La Ceja, entre 2011 y 2014, mediante un proceso polémico al no contar con los requisitos para el cambio del PBOT, los concejales aprobaron la inclusión de 9 zonas rurales aledañas al casco urbano: Ofir Norte, Ofir Noreste, Ofir Este, Santo Domingo Savio, Circunvalar sur, Prosocial, La Colombiere, Dalimonti y Horizontes, como zonas

de expansión urbana, permitiendo que hoy esos espacios estén siendo rápidamente urbanizados.

Así, como plantea Gaviria, la presión por la tierra en el Valle de San Nicolás es tal, que los municipios no han estado en la capacidad de controlar el crecimiento urbano, a lo que se suma la débil gestión de la autoridad ambiental y de los organismos de control de orden departamental y nacional.

Además, el sector de la construcción se convierte en la mejor alternativa para mejorar el desempeño fiscal de los municipios, promoviendo que este sector se convierta en el de principal interés.

Esta dinámica, se contrapone a las expresiones de algunas organizaciones sociales y ambientalistas del territorio como CEAM, La Mesa de Desarrollo Rural y Prodepaz y las consignadas en Planes como el Plan Pueblos (1996), el PLANEIO (2009) y el Plan de Crecimiento Verde del Oriente antioqueño (2016); que plantean propuestas alrededor de la construcción de un desarrollo regional fundamentado en el potencial natural, agropecuario y campesino del territorio.

A continuación, se abordará la identificación de la problemática de la poca incidencia que tienen estas expresiones ciudadanas sobre el proceso de construcción y gestión de los horizontes de desarrollo en el territorio.

2.2.8. La limitada incidencia ciudadana y organizativa en las políticas de desarrollo territorial.

Como queda consignado en el trabajo de Carlos López, *Evaluación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial del suelo productivo agropecuario en la subregión valles de San Nicolás del oriente antioqueño*, (2006) particularmente el Valle de San Nicolás, no ha carecido de propuestas propias de gestión del desarrollo, dentro de las cuales se encuentran ejercicios como el Plan Pueblos (1996), el Plan Estratégico de desarrollo del Oriente antioqueño (2009), la Estrategia de Distritos agrarios municipales

y supramunicipales en el marco del II Laboratorio de Paz del Oriente Antioqueño (2012), el Plan de crecimiento verde del Oriente Antioqueño (2016) y la Agenda de Desarrollo Rural del Oriente antioqueño (2016), entre otros.

Estos ejercicios de Planeación se han construido con la convocatoria amplia de la ciudadanía y han estado fundamentados en el reconocimiento de los intereses, las necesidades y las características del territorio, llegando a un punto común alrededor de que el eje fundamental del desarrollo del Oriente antioqueño y en particular del Valle de San Nicolás, debería estar centrado en el potencial de sus patrimonio natural y su producción agropecuaria, sustentada en las características geográficas, climáticas, geológicas y en general ecológicas del territorio y en su tradición campesina como base de las relaciones sociales y con la naturaleza.

Sin embargo, la realidad muestra que el desarrollo territorial se está orientando hacia un acelerado proceso de urbanización como producto de la presión ejercida por la expansión urbana de Medellín hacia el territorio, promovida por la implementación de planes y proyectos motivados desde el centro del departamento desde la década de 1960 hasta la actualidad, motivando que las administraciones municipales vean este fenómeno como una forma de mejorar sus indicadores de gestión y de solucionar algunas demandas sociales como empleo, educación, salud e infraestructura urbana, funciones que les ha otorgado el Estado a través de la descentralización y como marco de su Autonomía.

Frente a este tema surgen cuestiones alrededor del ¿por qué y el cómo, siendo el Valle de San Nicolás un territorio con potencial agropecuario y con tradición campesina, estos proyectos no han tenido una incidencia notable en el ejercicio de ordenamiento y promoción del desarrollo económico regional?

Como expresa Zoraida Gaviria (2007) los Planes “son fuertes en lo que respecta a su concepción y contenido, están sustentados sobre un claro conocimiento del problema, obtenido a través de un análisis cuidadoso de todos los aspectos básicos del acontecer regional y de una consulta permanente a la comunidad y sus representantes, lo cual ha permitido decir que estos sean de y para la comunidad regional, era la diferencia de culturas... Sin embargo, son débiles “en su marcha, porque a pesar de que se apoya en un conocimiento obtenido a través de la participación de la comunidad, su desarrollo y sus

instrumentos no son lo suficientemente comprendidos, y requieren de un más agresivo programa de participación” (p, 13).

Igualmente, Consuelo Montoya, advierte que estos programas que han sido impulsados por diferentes Organizaciones No Gubernamentales, con una participación “ambigua” de la institucionalidad, “han logrado incorporar ciertos elementos en la agenda social, sin embargo, estos no han logrado posicionarse en la agenda política del territorio”.

Se puede plantear de esta manera, a partir de la exposición de Soto (2003) y Peralta (2008), que efectivamente la participación comunitaria, a pesar de ser un principio fundamental de la Autonomía territorial, consignado de esta manera en la Ley 388 de 1997 y sentenciado por la Corte constitucional, el ejercicio participativo, tiene límites de consulta. Es decir, si bien las organizaciones sociales, ambientalistas y campesinas del territorio, han expresado su posición y han logrado consolidar propuestas de horizontes de desarrollo, estas están limitadas por las orientaciones generales del Estado que tienen los entes territoriales para asumir como parte de la Autonomía de los territorios.

También cabe resaltar que estas propuestas en general tienen una visión comunitaria y están sustentadas principalmente en el fortalecimiento de los sistemas urbano-rurales del mismo territorio, lo que contrasta con una visión del Estado central, y por ende de los entes territoriales como sus administradores políticos en los territorios, que ha favorecido el desarrollo del modelo neoliberal, cuyos valores esenciales son el crecimiento del capital privado, la disminución del papel del Estado como garante de derechos y de bienestar de los ciudadanos, y la apertura a los mercados internacionales.

Esta mirada y las políticas económicas de los Gobiernos nacionales, que también ha favorecido la expansión metropolitana de Medellín hacia el territorio, ha ubicado buena parte de la economía subregional en el ámbito de la producción agroindustrial de productos como la flor y otros de origen mineral. También ha promovido una visión arcaica de la ruralidad en donde los sistemas de producción campesina no adheridos a las grandes dinámicas del mercado internacional, entre las que se encuentra la “homogenización de la alimentación”, ha llevado a que el país, y también la subregión del Oriente antioqueño, sea poco competitiva frente a la importación de productos alimentarios desde otras latitudes, que son producidos de forma industrial y que entran al

país sin restricción como parte de la mecánica de mercado internacional, mientras que el Estado genera impuestos y no hace inversión suficiente en el sector agropecuario nacional, situación reflejada en las difíciles condiciones de vida y en la marginalidad de la población campesina frente al desarrollo.

Así, se legitiman las difíciles condiciones que tienen los territorios en Colombia para ejercer su autonomía territorial y en el caso específico del Valle de San Nicolás, ha significado la pérdida de su vocación agropecuaria y su tradición campesina (Cardona, 2016), motivando que los campesinos se vean forzados a vender sus tierras a especuladores inmobiliarios en función del difícil horizonte de desarrollo que tienen en el mundo rural.

Se ha promovido la transformación del territorio, que hoy se reconoce como un espacio de Nueva Ruralidad, en donde las prácticas y valores campesinos pierden valor, y se da paso a la reinención del campo como un espacio que ofrece calidad de vida a una clase acomodada que tiene la capacidad de compra de un terreno en el Oriente para construir una finca, ya sea como segunda residencia o como un lugar para asentarse, sin dejar de tener conexión con las dinámicas de ciudad que ya están establecidas en el Valle de San Nicolás y a la posibilidad de moverse entre Medellín y Oriente con facilidad. Una ciudad difusa.

2.2.9. La Agencia de los movimientos rurales en el territorio.

Siguiendo la propuesta teórica y metodológica de LLambí y Pérez (2007), estos recomiendan como un elemento necesario de la sociología rural frente a los fenómenos de transformación de los espacios rurales a partir de su encuentro con la expansión urbana.

Como se planteó en el marco conceptual respecto de dicha agencia, la cual está fundamentada en la teoría de la acción colectiva, que privilegia la construcción de referentes y propósitos comunes, además de la capacidad de movilización de un grupo poblacional interesante, como eje de su funcionamiento.

Frente al tema de la acción colectiva de los campesinos, la literatura consultada no da indicios de que en el Oriente antioqueño se haya consolidado un movimiento de tipo campesino que haya logrado ubicar su agenda de desarrollo como un eje central en las discusiones y acciones públicas sobre el desarrollo.

Al mirar el asunto desde la perspectiva histórica, se pueden revelar que los movimientos sociales del Oriente antioqueño en la segunda mitad del siglo XX, después de un periodo de “pérdida de dinamismo” señalado por Clara Inés García, en la primera mitad, los movimientos sociales, entre estos el Movimiento Cívico de Oriente, recogieron múltiples demandas, ubicándose como una de las principales, la resistencia a la puesta en funcionamiento de las hidroeléctricas. (PNUD, 2011).

Según el Informe de Capacidades Locales para la Paz del Oriente antioqueño (2011), publicado por el PNUD, se pueden ubicar tres grandes escenarios históricos y espaciales de la movilización del Oriente antioqueño. La primera, que fue de carácter comunitario se da a principios de la década de 1960 a partir de la consolidación de la propuesta de conformación de las Juntas de Acción Comunal. Que valga resaltar fueron una propuesta de gobierno.²

El informe plantea que durante ese periodo las demandas de las JAC se concentraron principalmente en el desarrollo de obras de infraestructura en el territorio: servicios públicos de acueductos y alcantarillados en los cascos urbanos, caminos y carreteras para las zonas rurales, escuelas e infraestructura hospitalaria.

El segundo momento identificado se da entre las décadas de 1970 y 1990, que es tal vez el momento de auge de la movilización social en el territorio. Esta movilización se da principalmente en las zonas de Embalses y Altiplano, motivadas principalmente por los atropellos cometidos por parte de las empresas hidroeléctricas en el territorio, el cobro de los servicios públicos y como un móvil general, se identifica la irrupción de los proyectos urbanizadores e industriales sobre el territorio, incluyendo las hidroeléctricas, proceso que como se ha señalado, no contó con la amplia participación de las comunidades.

² “La acción comunal en Colombia - fue institucionalizada, no creada -, mediante la ley 19 de 1958”. (Valencia, S.F).

Dentro de este contexto emergió con fuerza un proyecto político regional, donde varios miembros del Movimiento Cívico y otros líderes de partidos alternativos como la UP oriundos de la región como el caso del carmelitano Antonio Martínez, lograron posiciones en los Concejos Municipales e incluso en las Alcaldías que recién podrían ser elegidas por voto popular.

Sin embargo, el movimiento se vio insertado en una ola de violencia donde varios de estos líderes fueron asesinados y desplazados, lo que, a partir del terror, terminó frenando los ímpetus con los que crecía dicho proyecto político regional.

El tercer periodo que identifica el PNUD se da principalmente desde finales de la década de 1990, donde las comunidades ocupan como móvil de su organización y sus demandas el cese de la violencia armada en el territorio. De este ejercicio surgieron apuestas como la conformación del Programa de Desarrollo para la Paz y de la Corporación Prodepaz, además de otras organizaciones de base como APROVIACI (Asociación Provincial de Víctimas a Ciudadanos). En este periodo se dio un gran apoyo de la comunidad internacional en el marco del denominado II Laboratorio de Paz.

La lectura de este informe y de otros como el Informe de Conflictividades del Oriente antioqueño (2010), también elaborado por el PNUD, si bien identifican a los campesinos como un actor, principalmente víctima de las violencias estatales, empresariales y político - armadas, no evidencian que este movimiento tuviera un carácter campesino- agrario, fundamentado como proyecto político y de agencia de interés regional.

La pérdida de la vocación campesina es adoptada como una consecuencia del proceso de asentamiento de actividades industriales y agroindustriales en el territorio, así como de las fincas de recreo.

La revisión de otros documentos como el PLANEÓ (2009) y el Plan de crecimiento verde y adaptación al cambio climático del Oriente antioqueño, dejan ver que el primer ejercicio que contempla el análisis del fenómeno de la expansión urbana es el Plan PUEBLOS, que es un documento del año 1996.

Según Doris Suaza, docente de COREDI y quien participo en la formulación del Plan PUEBLOS, “empezamos a ver que en varios municipios la agricultura se estaba desplazando hacia veredas más lejanas... a la ruralidad dispersa. Principalmente en el Altiplano por las fábricas y los cultivos de flores que ocuparon las tierras más cercanas a los cascos urbanos y en embalses obviamente por la represa”.

De este Plan, surgieron propuestas como los Distritos Agrarios municipales y supramunicipales. Este ejercicio fue adoptado por el II Laboratorio de Paz, y acompañado por la Corporación Prodepaz. Este ejercicio se fundamentó en un amplio análisis de las capacidades agropecuarias del Oriente antioqueño, destacando entre estas las del Valle de San Nicolás.

Esta implementación se dio fundamentalmente en dos etapas, la primera se constituyó en el hecho de la creación por acuerdo municipal de los Distritos agrarios, donde cada municipio incluía algunas veredas que serían el eje de producción agropecuaria. Este ejercicio, como menciona Doris Suaza, “se fundamentaba en la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial, que permitían que los municipios pudieran incluir esas veredas como ese “distrito”. Hacia allí, se dirigiría unos procesos de acompañamiento técnico que además del tema productivo, acompañaría la conformación de asociaciones de productores que facilitarían la comercialización de los productos. (Prodepaz, 2015).

Este ejercicio fue acompañado por la invitación a las comunidades a participar activamente del proceso e intento que tanto campesinos como autoridades locales y regionales, se articularan en este proyecto que sin duda tiene pretensiones de establecer lógicas de desarrollo en el territorio. (Prodepaz, 2015).

En el año 2008, como narra Doris, se dio la segunda Etapa del Laboratorio de Paz, allí con recursos de la Unión Europea se empezó un acompañamiento “desde las propias fincas. Teníamos la idea de que los campesinos aprendieran a planificar su producción y que pudieran aprovechar bien los espacios de cultivo o tenencia de animales... luego de esto la idea era planificar la comercialización, a través de las asociaciones que buscarían hacer tratos directos con minoristas, sin intermediarios”.

Sin embargo, la financiación del proyecto, provenientes de recursos internacionales termino hacia el año 2012, lo que interrumpió el trabajo que se venía haciendo. “se buscó financiación del Departamento y de la Nación, pero no fue posible conseguirlo” – señala Doris Suaza-, así se dio un freno a este proceso, que aun hoy continúa buscando recursos para su ejecución.

También a raíz del II Laboratorio de Paz, se impulsaron en el territorio la conformación de espacios de organización, como lo son el Proyecto Estratégico Regional (PER), la Mesa de Desarrollo Rural y el Comité de Comercialización Regional (CCR). Estos serían espacios para el encuentro y la discusión comunitaria sobre los asuntos de interés regional referidos principalmente al desarrollo rural en el territorio.

Inicialmente estos espacios convocaron ampliamente a las organizaciones sociales vinculadas con la ruralidad en el territorio: asociaciones productivas, empresas, institucionalidad, entre otros actores. De allí surgieron acciones principalmente de visibilización de las problemáticas rurales y algunas iniciativas para integrar la vida rural y campesina en el escenario de desarrollo del Oriente antioqueño.

Sin embargo, como el autor pudo constatar en su ejercicio de participación y promoción de estos ejercicios, cuando se acabó la financiación del proyecto estos espacios se dispersaron y hoy son prácticamente inoperativos en el escenario regional.

En la actualidad la Mesa de Desarrollo Rural no opera, durante el año 2019 se hizo un ejercicio de convocatoria que no tuvo resultados de parte de las organizaciones ni de los campesinos. Así mismo, el Comité de Comercialización Regional se centró en el desarrollo de un fondo rotatorio a productores para invertir en sus procesos de mejoramiento de calidad y cumplimiento de las condiciones de calidad. En la actualidad se encuentra en liquidación.

2.2.10. El campesino en las movilizaciones sociales del Valle de San Nicolás y el Oriente antioqueño.

Como se intentó mostrar en el apartado anterior, la movilización social en el Oriente antioqueño y particularmente en el Valle de San Nicolás, por lo menos en las últimas décadas, no ha tenido un énfasis campesino. Han sido otros móviles, que, si bien ubican al campesino como actor y víctima de las realidades vividas, los que han desencadenado los momentos históricos de movilización social.

Frente a la cuestión del por qué en un territorio históricamente campesino y agricultor, este no es el factor que moviliza la organización social y la constitución de un entramado político que logre ubicar la ruralidad campesina como un eje de desarrollo, surgen algunas observaciones encontradas en algunos documentos.

En primer lugar y siguiendo a LLambí y Pérez, existe el factor histórico. Según Clara Inés García (2007), el Oriente antioqueño fue un territorio poco dinámico social y políticamente en la primera mitad del siglo XX. Como menciona la autora, este fue un periodo donde se consolidó un campesinado caracterizado por el trabajo agropecuario, la alta religiosidad católica, el aislamiento de los procesos de desarrollo que se estaban produciendo en las ciudades del país y con un eje de prácticas y valores basados en la tradición familiar.

Estas condiciones, como plantean Correa y Correa (2002) estuvieron favorecidas por la relación que los campesinos desarrollaron con un ambiente geográficamente difícil por sus montañas y por la precaria presencia del Estado, determinaron un carácter particular en el campesinado.

Un resultado interesante, es que los estudios revisados y la búsqueda de documentos al respecto, no evidencia que haya una formación de una clase campesina particularmente activa social y políticamente, lo que restringió la capacidad de agencia de una movilización política que representara los intereses campesinos y que pudiera hacer una resistencia mayor frente a los procesos de expansión urbana que se venían adelantando desde Medellín y su Área Metropolitana.³

³ Recientemente, en el año 2013, se creó un movimiento denominado Movimiento por la vida y la defensa del territorio MOVETE, con fuertes influencias del Movimiento Cívico y donde convergen distintas organizaciones sociales y ambientales del territorio. Sin embargo, esta organización ha estado fundamentalmente interesada en procesos de defensa de ríos y bosques en otras zonas del Oriente antioqueño sin que se evidencie un proceso fuerte en la zona del Valle de San Nicolás.

A partir de la reflexión de la profesora García (2007) alrededor sobre la sociedad del Oriente antioqueño en la primera mitad del siglo XX, los campesinos del Oriente antioqueño probablemente no adquirieron una capacidad organizativa que les permitiera convertirse en un actor social y político, que pudiera posicionar una idea y un proceso de desarrollo social y económico que pudiera competir con las apuestas que terminaron imponiéndose en el territorio desde afuera, valga decir, la producción energética y la industrialización y la urbanización del territorio.

Frente a una búsqueda en los textos revisados sobre las manifestaciones organizacionales y políticas de los campesinos del Oriente antioqueño, los resultados indican que estos son un proceso relativamente reciente. Durante la época de creación y consolidación de las movilizaciones sociales en el Oriente antioqueño, entre estas las del Movimiento Cívico, sus móviles fueron principalmente la imposición de los proyectos hidroeléctricos y la prestación de los servicios públicos, sin embargo, no se encontró evidencia de que en estos hubiera una base o unos intereses campesinos.

Las lecturas tampoco muestran que haya un elemento ideológico que condense una acción colectiva campesina. Como menciona Consuelo Montoya “la ideología y en si la cultura de los campesinos está muy mediada por la religión católica, que se reviste de paternalismo ... por la obediencia y también por el miedo después de lo que paso con la violencia... esto da cuenta de una sociedad con muchas deficiencias en cultura política”. Igualmente surge como un elemento la dificultad para la consolidación de un nivel de educación que les permita aumentar su capacidad de crítica frente a su propia realidad y construir un elemento ideológico común que movilice la acción colectiva.

Esta realidad es visible aun hoy en el Valle de San Nicolás. El desarrollo de ejercicios de acompañamiento, como los realizados por la Corporación Prodepaz, citando la experiencia propia del autor, son bastante complejos de desarrollar con los campesinos, ya que en un alto porcentaje son analfabetas o cursaron una breve historia escolar.

De otro lado, y revisando los conceptos sugeridos por Llambí y Pérez respecto a la acción colectiva, el análisis desde la experiencia del autor como coordinador de la Línea de Desarrollo Rural de la Corporación Prodepaz y desde la participación en espacios como

la Mesa de Desarrollo Rural, es que el campesino actúa como un *free-rider*.⁴ Frente a la convocatoria a la participación y construcción de reflexiones sobre la ruralidad y de propuestas sobre su consolidación como un eje de desarrollo en la subregión del Valle de San Nicolás y en general del Oriente antioqueño, los campesinos dan respuesta de acuerdo a los beneficios e “incentivos” que se les ofrece.

Al respecto Consuelo Montoya expresa que “la misma necesidad de la gente hace que sus respuestas sean más efectivas frente al asistencialismo. Al campesino le interesa mantener su relación de beneficiario con el Estado” y podría plantearse, de acuerdo a la experiencia que de las empresas privadas.

Así, los campesinos valoran los proyectos principalmente relacionados con la dotación de bienes como maquinaria agrícola, insumos, subsidios y otros artículos menos ostentosos como alimentos, tejas, cemento, entre otros, que les permiten mejoras inmediatas y que han sido adoptadas como bienes de canje para los agentes de las clientelas políticas.

De otro lado están las empresas, que por un lado tienen un gran factor de poder y legitimidad que es la generación de empleo, además de hacer inversiones en programas sociales públicos y privados, el mejoramiento de vías y una cercanía instrumental con los poderes locales.

Sin embargo, - expone Consuelo- la organización social tiene otras expectativas políticas, de transformación y mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y de su identidad, pero no ha contado con los medios para concretarlo”. En este sentido, se puede interpretar que las organizaciones sociales no cuentan con los incentivos necesarios, ni ideológicos ni materiales para convocar una gran acción colectiva en el territorio, que logre ubicar a la ruralidad campesina como un eje de desarrollo territorial.

2.3. CAPÍTULO 3: La nueva ruralidad en el valle de San Nicolás.

⁴ Cálculo del costo-beneficio que hace un individuo para participar de una acción colectiva.

2.3.1. Lo campestre y la floricultura: ruralidad sin campesinos en el Valle de San Nicolás.

Al abordar el fenómeno de la transformación territorial en el Valle de San Nicolás, en general, la bibliografía plantea la consolidación de dinámicas urbanas materializadas en el crecimiento inmobiliario, el cambio productivo de la agricultura campesina a la industria, la agroindustria y los servicios, destacando también la consolidación de la clase media en el territorio.

Sin embargo, el proceso de transformación territorial y sus beneficios han tenido como correlato el deterioro de la economía agraria, eje de la configuración social histórica en el territorio (Prodepaz, 2013). Este proceso ha implicado el cambio continuo de los usos del suelo y con él la pérdida de la cultura y la vocación campesina del territorio (López, 2006) (Gaviria, 2007), Londoño (2012), Cardona (2016).

Este fenómeno se asocia con la consolidación de la Nueva Ruralidad en el panorama del desarrollo, principalmente en los países de occidente, en donde lo rural se configura como un “continuum urbano”. Las zonas rurales van adoptando usos no exclusivamente vinculados con las actividades agropecuarias, sino que se va ocupando con usos residenciales, industriales, comerciales y naturales, situación que genera la instalación de nuevos pobladores, en general provenientes de zonas urbanas, quienes generan relaciones de vecindad con los pobladores tradicionales y, de esta manera, van diversificando las prácticas y valores asociados a la vida campesina (Baigorri, 2007).

En el caso del Valle de San Nicolás, como plantean López (2006) y Gaviria (2007), la llegada de las actividades urbanas e industriales han estado asociadas a la expansión de Medellín, motivada por el costo de los impuestos en el territorio metropolitano, el agotamiento del suelo apto para construir, los problemas de violencia urbana asociados al microtráfico y las bandas criminales y el deterioro de las condiciones medioambientales de la ciudad.

Esta situación se ve favorecida además con la consolidación de la perspectiva de Desarrollo Humano Sostenible y del modelo Neoliberal, que ha venido tomando fuerza

en los últimos años en el mundo, en donde el crecimiento económico se conjuga con la revalorización de los espacios naturales como lugares que favorecen la tranquilidad, generan esparcimiento, proveen buenos recursos como aire y agua; y, en general, también se consolidan como un factor de estatus socioeconómico (Gaviria, 2009). La ruralidad para quien pueda pagarla.⁵

Sin embargo, la ruralidad tradicionalmente ha estado asociada con la vida campesina, que en el caso colombiano representa una antítesis del desarrollo. Una población que se asocia con la pobreza, la ignorancia, el atraso y la violencia (PNUD, 2011), realidad que contrasta con la expectativa de vida que buscan los “nuevos habitantes rurales” (Torrejón y Mesa, 2018).

En esta situación, los especuladores inmobiliarios ven en la tierra rural una oportunidad de negocio frente a la demanda de espacios producida por la expansión metropolitana. Han debido renombrar los espacios rurales y presentarlos como “*lo campestre*”. Así, en las vías que comunican municipios como Rionegro, La Ceja, La Unión, El Retiro y Guarne, es común encontrar vallas publicitarias que anuncian parcelaciones, casas e incluso, apartamentos campestres.

Este concepto, si bien está relacionado con la vida en el campo, ha sido apropiado para designar la construcción de viviendas y otras infraestructuras como parques y centros comerciales en el espacio rural, pero tratando de evitar el vínculo con la vida campesina tradicional, asociada al concepto de lo rural y la carga social que este tiene.

Esta estrategia ha permitido presentar al Valle de San Nicolás como una extensión de las dinámicas urbanas de la ciudad metropolitana, donde se le ha asignado, dentro de las dinámicas de la *ciudad difusa*, el rol de proveer espacios de campo para la saturada ciudad en la que se ha convertido Medellín.

En el caso del Valle de San Nicolás, este fenómeno se ha materializado principalmente por la consolidación del modelo de parcelación de los espacios. Se divide un terreno extenso en pequeños lotes, que pueden ir de los 500 a los 10.000 o 20.000 metros

⁵ Se recomienda la lectura del Anexo 2 de este documento que explora la consolidación del Modelo Neoliberal en Colombia y sus impactos sobre la ruralidad.

cuadrados, donde puede construirse una o varias viviendas rodeadas por jardines y prados, que proporcionan la sensación de ser espacios naturales y proveer servicios como aire y agua limpios y tranquilidad para el descanso, siendo así espacios de escape del caos y el estrés de la ciudad.

El fenómeno de las fincas y las parcelaciones campestres se consolida en el Oriente desde la década de 1980. Si bien como expone Gaviria (2007), desde la década de 1940 ya había casas de verano de los ricos Medellín en municipios como Guarne, Rionegro y La Ceja, este fenómeno ha tomado fuerza en las últimas décadas, vinculado con el proceso de expansión urbana de Medellín hacia el Oriente.

Aunque no fue posible encontrar datos alrededor del número de hectáreas convertidas en casas campestres, es notable como sectores y veredas como Llanogrande y el Tablazo en Rionegro, El Tambo y Las Lomitas en La Ceja o Quirama en el Carmen de Viboral, se han convertido en espacios casi exclusivamente utilizados como casas de fin de semana y otras son habitadas permanentemente.

Al respecto, Teresa Bedoya, quien vive en la Vereda El Tambo del Municipio de La Ceja hace 50 años y quien fue profesora rural durante 30 años en diferentes veredas del Municipio, expone que:

Antes aquí en El Tambo había muchos cultivos. Había maíz, frijol, cebolla, lechuga. Por los lados de la Cristalina y la Perfumería, saliendo para Abejorral, había mucho ganado de leche. Casi toda la gente por acá eran campesinos; era muy bueno porque toda la gente era conocida y muy amables... las fincas de ricos empezaron a llegar como en los ochentas. Por los lados del Rincón abrieron un camino y de ahí pa' arriba todo se llenó de casas bonitas, con esos prados y jardines... La gente (campesinos) empezaron a vender la tierra de a poquitos, le vendían un pedazo a un rico que venía buscando y así, se quedaron con el pedacito donde era la casa, pero los potreros y los cultivos los vendían.

Pero cuando más se ha visto eso de las fincas, eso hace por ahí 20 años. Por los lados de allí del Silencio hicieron la Parcelación El Tambo, abrieron la montaña que era puro monte y potreros y por los lados del Noviciado Salesiano, también se llenó de fincas.

... De por acá se ha ido mucha gente. Los hijos de los viejos vendieron la tierra y se fueron p'al pueblo, porque trabajaban allá y ya formaron sus familias... es que la vida del campo es muy

dura, levantándose temprano pa' voltear todo el día al sol y al agua, y muchas veces no les alcanza la plata.... Van y venden en la plaza (de mercado) por lo que les den pa' que no se les pierda la cosecha...

A mí me da mucho pesar, ya casi no conozco a nadie. Los ricos montan esas portadas y muros pa' que la gente no los vea ni ver a nadie, y como llegan en carro uno no reconoce las personas” (En entrevista, 16 de octubre de 2019).

Igualmente, Fabio Orozco, quien creció en un hato lechero cercano al cerro el Capiro, entre Rionegro y La Ceja, cuenta que:

En los sesentas, San Nicolás y Pontezuela era ganado, por donde usted mirara había vacas y potreros. Yo trabajaba con mi papá en la Hacienda Manzanares por los lados del Capiro, allá ordeñábamos 150 vacas entre 5 personas, mañana y tarde. Nos levantábamos a las 4 de la mañana a ordeñar, por ahí hasta las 7 (am), después nos íbamos a cortar pasto o a tirarle abono a los potreros y a las 2:30 volvíamos a ordeñar.

...El carro (recolector de leche) pasaba por ahí a las 9:30 o 10 de la mañana, a veces cuando teníamos que bajar a La Ceja, nos íbamos en el lechero y por la tarde nos volvíamos en la chiva que iba pa' Rionegro por Pontezuela.

Nosotros estuvimos en Manzanares hasta el 79 y había poquitas fincas, pero después de eso el Capiro se llenó. Por los lados de Llanogrande la gente se fue viniendo comprando todo lo que eran las fincas lecheras antes. Pero las convirtieron en fincas de ricos... algunos como nosotros, nos vinimos pa' l pueblo a ver qué hacer. Con unos ahorros que tenía compré un Willys (carro campero) y con eso trabajé mucho tiempo. Pero otra gente se colocó de mayordomos en las fincas, pero ya en otras cosas, haciendo jardinería, motilando prados, haciéndole vueltas al patrón, pero a mí eso no me gustaba.

... Ahora usted va por allá y no ve sino fincas y cultivos de flores.

... Hace 10 años volví a comprar dos vaquitas, que las tengo allí por El Tambo en un potrerito chiquito y atrás en la casa tengo unos sembraditos de cilantro, cebolla y hay guayabas y tres palitos de aguacate... Pero eso por acá ya es como un lujo, ya del campo no se puede vivir en La Ceja (En entrevista, octubre 16 de 2019).

Como plantean Torrejón y Mesa (2016), en general la población que accede a las *parcelaciones campestres* en el Valle de San Nicolás, son personas de clase media- alta, provenientes de Medellín y otras ciudades del país, quienes ven en este territorio una

posibilidad de residencia en un espacio natural otorgando un nuevo significado y “funciones 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, 2009, p. 250).

En este caso, el factor geográfico juega un papel fundamental. La cercanía de los Valles de Aburrá y San Nicolás permite que las personas puedan residir en alguno de los municipios del Altiplano del Oriente y puedan desplazarse todos los días hacia Medellín para realizar actividades laborales, académicas, comerciales o en busca de servicios especializados de salud o tramites en entidades que tienen su sede en la ciudad.

Claramente el desarrollo de infraestructura vial es un asunto determinante en la consolidación de lo que la profesora Zoraida Gaviria (2009) denomina la *ciudad difusa*, modelo en el que se está consolidando el proceso de desarrollo de Medellín y que incluye como parte de su onda expansiva al Valle de San Nicolás.

El desarrollo de infraestructura vial que conecta los valles de Aburrá y San Nicolás se configura como un eje de materialización del desarrollo subregional, permitiendo conectar las economías, la consolidación de una dinámica de tránsito constante de personas y, en sí, la integración de las dinámicas productivas, sociales y culturales de los municipios del Valle de San Nicolás con la ciudad metropolitana.

Por otro lado, está la consolidación de la agroindustria floricultora. El Valle de San Nicolás es el segundo territorio productor de flores del país, después de la Sabana de Bogotá, produciendo cerca del 33% de las flores de exportación en Colombia. Según Ximena González (2019), se estima que en el Valle de San Nicolás hay cerca de 2.600 hectáreas sembradas con flores.

Esta agroindustria requiere destinar amplias porciones de tierra y también grandes cantidades de agua para su funcionamiento. Como expresa Velásquez (S.F) la riqueza hídrica, el clima templado-frío y la geografía del territorio, han sido los factores que han favorecido la consolidación y el crecimiento de la agroindustria floricultora. Se estima que este sector produce cerca de 15000 empleos en la subregión, lo que lo convierte en uno de los pilares de la economía en el territorio.

Este sector se ha sustentado en las propuestas del modelo Neoliberal, principalmente de la apertura al mercado internacional, ya que cerca del 95% de las flores producidas en Colombia y en el Oriente Antioqueño son exportadas a Estados Unidos, Canadá y Europa, ejercicio facilitado por la presencia del Aeropuerto Internacional José María Córdova.

En este sentido, se presentan tensiones territoriales bastante complejas. Por un lado, el sector floricultor provee empleos estables y remunerados, de acuerdo con la ley, a miles de personas en el Valle de San Nicolás, lo que supone una importancia económica y social para la subregión y que tiene un valor político, pues el empleo es una demanda constante de la ciudadanía. Pero, de otro lado, la consolidación de la floricultura ha tenido impactos nocivos sobre los recursos naturales, dada la demanda de tierra y agua y el uso masivo de agroquímicos.

Además, estos cambios, para poder desarrollarse tienen que generar la ocupación de espacios que tradicionalmente, en el caso del Valle de San Nicolás, habían sido dedicados a la producción agropecuaria, principalmente el cultivo de frutas pequeñas de clima templado-frío, cultivo de hortalizas y la producción lechera (Gobernación de Antioquia, 2013), lo que indica un papel central en la pérdida de la vocación campesina del territorio.

Sumado a esto, se debe indicar, siguiendo a Pérez (2007) y Kay (2016), los grandes beneficiarios del crecimiento económico producido por la agroindustria, en el caso del Valle de San Nicolás, la agroindustria de las flores, son quienes han acaparado la tierra, el capital y los recursos naturales, mientras los trabajadores reciben un salario mínimo, están expuestos a duras condiciones de trabajo como el contacto con agroquímicos y el calor producido por el plástico de los invernaderos, y en general, la comunidad ve degradar el patrimonio natural debido al alto consumo de tierra y agua que necesitan los cultivos.

Sumado a esta situación, la llegada de nuevas dinámicas de uso del suelo, para industria, agroindustria y residencias campestres, generó un crecimiento notable en el precio de la tierra. Los municipios, en respuesta a la demanda de tierra, cambiaron la zonificación en sus Planes de Ordenamiento Territorial, determinando nuevos usos del suelo para permitir

el desarrollo de actividades como la construcción de vivienda, infraestructura urbana e industrial, en espacios que históricamente se habían dedicado a actividades agropecuarias.

Estos cambios tuvieron efectos sobre el costo de la tierra y sobre la dinámica tributaria, generando que muchos poseedores tradicionales fueran incapaces de cubrir el pago de los impuestos prediales y otros como los impuestos a la valorización o la plusvalía, motivando así la venta de la tierra por parte de los campesinos a los especuladores inmobiliarios (Prodepaz, 2017).

Esta situación, se ve enmarcada dentro de las difíciles condiciones socioeconómicas en las que vive la población campesina en Colombia y que no es ajena al Oriente antioqueño y el Valle de San Nicolás.

Con la salida de las familias campesinas de los territorios y la consolidación de los usos urbanos del suelo, se configura en el Valle de San Nicolás el modelo campestre, que como se ha mencionado, corresponde a la ocupación de los espacios dadas sus bondades naturales y la tranquilidad que estos producen, el estatus social que proporciona, pero sin la presencia e interacción con población y prácticas campesinas.

Así, se consolida en el territorio el modelo de Nueva Ruralidad, en donde el suelo rural cercano a los conglomerados urbanos de los municipios y de la ciudad de Medellín, cambia su uso para dar entrada a actividades productivas como la industria, la agroindustria y la vivienda campestre. Los habitantes tradicionales ven como el desarrollo no encuentra asidero en la producción y las prácticas y valores campesinos, lo que los obliga a desplazarse o integrarse a las “nuevas dinámicas productivas como obreros asalariados del modelo de monocultivos como la flor y en otras industrias como la construcción, los alimentos y los servicios de Seguridad Privada” (Prodepaz, 2017, p 21).

El Valle de San Nicolás empieza a configurar una ruralidad sin campesinos. El desarrollo que se planea y se despliega en la subregión no está pensado para la clase campesina, ni promueve su mejoramiento de calidad de vida y la protección de sus valores y prácticas culturales. El interés privado, ha aprovechado la débil autonomía del territorio, expresada en la incapacidad política y financiera que este tiene y las dinámicas de ordenamiento

territorial, orientadas por la Nación y que han resultado favorables a las dinámicas de la Nueva Ruralidad.

2.3.2. Los procesos de transformación cultural y la ruralidad sin campesinos.

Una de las cuestiones que entra en debate en el estudio, es la definición de la ruralidad, que tradicionalmente se había asociado a los procesos productivos agropecuarios, la baja demografía de los lugares y la presencia de sistemas ecológicos poco intervenidos.

Sin embargo, como se señaló en el marco teórico respecto a la nueva ruralidad, la expansión de las ciudades (continuum urbano) y la transformación acelerada de los paisajes y los usos del suelo, han convocado a una revisión sobre el concepto y su aplicación en diferentes contextos que presentan este fenómeno. LLambí y Pérez hacen un llamado a hablar de nuevas ruralidades, dado que no existe hasta el momento un corpus teórico lo suficientemente amplio que permita abstracciones generales sobre la diversidad de fenómenos sociales y productivos en este contexto de transformación.

En el caso del Valle de San Nicolás, como se ha indicado la transformación del territorio se ha dado en torno a tres fenómenos notables: la instalación de la industria manufacturera, con incidencia desde la década de 1960, la consolidación de la agroindustria de las flores y las casas y condominios campestres, que han motivado una gran dinámica inmobiliaria en el territorio. Esto notablemente impulsado por haberse convertido el Oriente en un enclave comercial de importancia nacional e internacional debido a la presencia de la Autopista Medellín Bogotá y del Aeropuerto José María Córdova.

Como se ha indicado, la consolidación de estos sectores productivos condujo a la configuración de una clase media obrera que se asentó masivamente en las cabeceras municipales de municipios como Rionegro, Marinilla, El Carmen de Viboral, Guarne y La Ceja, lo que motivo a su vez, la emergencia de un creciente sector de servicios.

Las transformaciones paisajísticas, productivas y demográficas, como indican Llambí y Perez (2007) y Torrejón y Mesa (2019), tienen también una expresión en las pautas culturales expresadas principalmente en los hábitos de consumo.

Según Torrejón y Mesa, el proceso de Nuevas Ruralidades en el Oriente de Antioquia y particularmente en el Valle de San Nicolás, se han dado en torno a los procesos de inserción de la población en pautas de consumo urbano que con el retorno de población nativa desplazada por la violencia hacia ciudades como Medellín y por la llegada de nuevos pobladores, generalmente, en busca de un espacio tranquilo, limpio y articulado a las redes viales que les permitan estar en constante tránsito. Condiciones que ofrece el Valle de San Nicolás.

Así, confluyen en el escenario rural tres tipos de habitantes: los tradicionales, los retornados y los nuevos habitantes rurales, cada uno con una relación diferenciada con el territorio. En esta interacción, según se puede interpretar del estudio de Torrejón y Mesa, se ha dado una nueva configuración social que tiene un peso en la influencia urbana sobre las practicas rurales.

Frente a este tema el trabajo de las autoras, muestra que el Oriente antioqueño y principalmente la zona de Altiplano, en sus costumbres y formas de consumo ha venido transitado hacia una “cultura citadina”, identificando “una población rural que integra las diferentes expresiones de la modernidad en términos del acceso a nuevas tecnologías y a ofertas culturales, y una población urbana que busca apropiarse de un nuevo espacio reproduciendo las comodidades de la ciudad”. (p, 206)

En general como expresan las autoras con base en diversas entrevistas realizadas, la integración rural a la ciudad ha permitido que las personas tengan mas y mejor acceso a servicios como educación, salud y empleo, situación permitida por la presencia de infraestructura vial intermunicipal e interna, que permite que, a diferencia de hace unas décadas, las personas del campo se integren rápidamente a los procesos de desarrollo motivados desde la ciudad.

Los testimonios muestran una plena integración de la vida rural y urbana, donde la única diferencia sería en términos de paisaje. Los jóvenes residentes en áreas rurales pueden

asistir a los colegios y las universidades, tener computador, teléfonos inteligentes e internet que les permiten romper barreras geográficas frente a temas como educación y relaciones sociales.

En este sentido, los habitantes de las zonas rurales en el Valle de San Nicolás “se expresan como un perfil de nuevos campesinos (Pérez, 2004), caracterizado por unas relaciones espacio temporales cada vez más estrechas con la sociedad global (Kayser, 1996) y donde los espacios rurales –zonas rurales– son considerados como jardín de la urbe global (Baigorri, 2007)” (p, 203).

También los testimonios muestran que hay un cambio de actitudes en el nuevo habitante rural, que ahora es mas “aventado” e incluso es capaz de controvertir las disposiciones de la familia, cambio sustancial respecto al panorama histórico descrito por García (2007) y Correa y Correa (2002).

En este sentido, la realidad rural del Oriente antioqueño cambio en sus expresiones paisajísticas, productivas y culturales; lo que plantea la necesidad de establecer nuevas miradas políticas y sociológicas sobre esta. En las zonas rurales habitan profesionales, pensionados, estudiantes, maestros, empresarios, agricultores, ambientalistas, entre otros, que ya no son campesinos, o por lo menos no campesinos como se conocían.

De este proceso, hay que recalcar evidentemente el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales y el cierre de la brecha urbano rural, situación que puede ilustrar caminos a la hora de planear el desarrollo territorial.

Sin embargo, como expresan las autoras, prevalecen problemas que deben ser abordados.

El primero de ellos es la desigualdad en el acceso a estos bienes. Dada la presión sobre la tierra en estos espacios, su valor se encarece generando por un lado incentivos para que los campesinos tradicionales vendan sus parcelas y también, porque el pago de tributos y servicios se aumenta exponencialmente, lo que resulta insostenible para muchas familias que no tienen otra salida que vender sus tierras.

De otro lado esta que la urbanización se da desde el centro y además del mejoramiento del acceso a servicios, también trae con ella las problemáticas de las grandes ciudades: presión sobre los recursos naturales, contaminación, inseguridad, microtráfico, entre otras conflictividades.

En tercer lugar, como complemento a estas planteadas por las autoras, de acuerdo a la experiencia del autor en la lectura del contexto histórico, es que estas transformaciones por un lado crecen exponencialmente, sugiriendo cuestiones por el ¿hasta donde se va a expandir? ¿Cuándo se van a saturar urbanamente los espacios que hoy son de nueva ruralidad? ¿Cuáles serán los conflictos sociales y políticos en este proceso? y si ¿esta nueva configuración tiene potencial político para resistir ante potenciales intereses sobre los recursos y bienes públicos?

A continuación, se presentan algunas reflexiones a manera de conclusiones del estudio, que concretan los principales hallazgos y generan una línea de análisis para generar algunas recomendaciones concretas a organizaciones e instituciones interesadas en los procesos de gestión de la ruralidad y la autonomía de los territorios.

3. CONCLUSIONES.

3.1. Valle de San Nicolás: Autonomía y Nueva Ruralidad.

La primera conclusión a la que puede llevar este estudio y respondiendo a la pregunta central por ¿Cómo funciona el principio de Autonomía territorial en el Estado colombiano? es que el principio de Autonomía, como principio constitucional y legal, y que se configura como uno de las innovaciones sustanciales del Estado en la Constitución de 1991, ha tenido grandes dificultades para su concreción en la realidad de los territorios nacionales. Llevando a que sea una autonomía nominal.

Se identificaron algunas dificultades concretas que impiden que el principio pueda desarrollar su potencia y cumplir sus objetivos de mejorar la capacidad de prestación de servicios básicos del Estado, así como la promoción del desarrollo económico de las

regiones según sus características ambientales, productivas y sociales, y el acercamiento del Estado a la ciudadanía consolidar la democracia.

En primer lugar, las propias contradicciones de la enunciación del principio. La principal contradicción se da en términos de la definición de tipo de Estado que es “social de derecho, una república unitaria con autonomía en sus entidades territoriales”. Este aparatado, más la reiterativa condición de que los territorios tienen autonomía en temas normativos, fiscales y administrativos siempre y cuando estos estén alineados con la ley nacional, representan la primera dificultad. En general como plantean los autores consultados, en este escenario sigue existiendo un único núcleo de impuso político, representado por un presidente, un Congreso y una unidad judicial que homogeniza los procesos sociales y políticos en el país.

En segundo lugar, está la confusión entre descentralización y autonomía. La Constitución y las leyes otorgaron competencias a los mandatarios regionales y locales, con el fin de mejorar las capacidades del Estado en los territorios. Sin embargo, las lecturas indican que la descentralización se da principal y casi exclusivamente en el escenario administrativo, es decir, el de administrar leyes y recursos dirigidos desde el Estado Nacional. Esta posibilidad no se extiende a la descentralización fiscal, que se parcialmente, y a la política, que están limitadas por la ley. Impuestos locales y normatividad local, siempre y cuando no intervengan o contradigan con los recaudos y normas que presenta el Estado Central.

En cuanto al tema fiscal, la constante es la escases. Las grandes contribuciones y regalías, son realizadas por el Gobierno Nacional. En el caso de los municipios esta base se va al impuesto predial y de industria y comercio. Sin embargo, este asunto se vuelve problemático al considerar que la gran mayoría de municipios del país se ubican en categorías fiscales inferiores, es decir, que sus habitantes no tienen recursos para pagar grandes contribuciones y por tanto en esto el recaudo es mínimo.

Esta situación determina que la gran mayoría de municipios en el país dependan del Sistema General de Participaciones, que transfiere los recursos básicos para el funcionamiento administrativo y logístico. No alcanza la plata para inversión localizada en desarrollo, por lo que los municipios deben acceder a programas sociales de carácter nacional, que homogenizan las diversidades sociales de los territorios y terminan siendo poco exitosas.

En tercer lugar, se ubican las lógicas del sistema electoral, atravesadas por la corrupción y el clientelismo. Si bien el Estado descentralizó el poder siendo uno de sus fines atacar la corrupción, esta halló la manera de instalarse en las regiones. Las redes clientelares y de poder regionales tomaron fuerza y hoy tienen la capacidad de movilizar campañas políticas, están en diálogo con las autoridades nacionales y como se dice popularmente “montar alcaldes, gobernadores y concejales”.

El tipo de corrupción que predomina en Colombia y que afecta más directamente el ejercicio de la Autonomía territorial es la Cooptación, sistema a través del cual intereses particulares, a través de arreglos ilegales de beneficios con los representantes políticos y funcionarios públicos, para poner en la agenda política la gestión de sus intereses.

De otro lado las clientelas, que van negociando puestos públicos y otros incentivos con los alcaldes y otros mandatarios locales, casi siempre a cambio de recursos económicos o servicios prestados durante la campaña, aunque no escapan otras variables como la cercanía familiar o la amistad. Así, este sistema llena los cargos públicos y crea nuevos cargos, para ubicar personas que no están capacitadas para el cumplimiento de las funciones, pero que son ágiles en no intervenir en los “enredos” de los alcaldes. Este sistema es favorecido por la descentralización administrativa y por los regímenes departamentales y municipales que permiten la creación de cargos y el libre nombramiento de funcionarios públicos.

Finalmente, pero no más importante, está la situación social y política de las comunidades. El principio de autonomía, además de la descentralización, también se apoyó en el principio de participación democrática. Sin embargo, este se encontró con varias dificultades. En primer lugar, las tensiones entre la democracia participativa y la democracia representativa, que, en muchos casos al contrario de resultar complementarias, han resultado opuestas. En segundo lugar, las tensiones alrededor de las decisiones sobre los recursos naturales, en la cual va ganando el pulso la autoridad nacional, por encima de mecanismos como las consultas populares. En tercer lugar, las condiciones políticas de la ciudadanía, que no ha apropiado los mecanismos de participación, en parte, por las configuraciones de violencia en contra de las manifestaciones sociales en contra de intereses y prácticas irregulares en el Estado o que reclaman sus derechos frente a la invasión de empresas nacionales y transnacionales en el territorio.

Bajo esta realidad política del principio de Autonomía territorial en el nivel nacional, se evaluó el caso del Valle de San Nicolás, para identificar sus efectos y alcances en el proceso de transformación urbana que experimenta el territorio.

Así, las conclusiones a continuación dan respuesta a la pregunta por ¿Cuáles han sido los efectos y alcances del principio de Autonomía territorial en el Valle de San Nicolás?

En este grupo de conclusiones, cabe iniciar por indicar que efectivamente como muestran numerosos estudios y opiniones, el territorio del Valle de San Nicolás se está urbanizando rápida y desorganizadamente. Los datos sobre nuevas viviendas, pobladores y empresas, dan cuenta de este proceso.

Este proceso se entiende en una trayectoria histórica en la cual se identifican 5 momentos:

- La llegada de las primeras industrias provenientes de Medellín (1960 – 1970)
- La integración comercial del territorio al país y el mundo a partir de la construcción de la autopista Medellín – Bogotá y el Aeropuerto José María Córdova. (1970-1985)
- La consolidación de la agroindustria floricultora y la llegada de veraneantes (1985-1995)
- La violencia armada (1995 – 2007)
- El boom inmobiliario (2010-a la actualidad).

La segunda conclusión en este apartado tiene que ver con la respuesta del territorio ante estas transformaciones, que principalmente fueron impulsadas desde el centro del país y del departamento en asocio con grandes empresas y capitales privados.

En el territorio surgieron voces de denuncia y rechazo frente a estos procesos de transformación, que han tenido manifestaciones en los diferentes momentos. En primer lugar, la movilización estuvo centrada en los efectos de las hidroeléctricas en el territorio y los cobros de servicios públicos, luego en una demanda por la participación política de algunos sectores emergentes en respuesta a la “invasión del territorio” y por último en el rechazo a la violencia.

Sin embargo, el tema campesino, si bien se identifica en estos procesos de movilización, se puede considerar que no es un centro. Es decir, las movilizaciones no han tenido como un determinante la situación de los campesinos y tampoco han impulsado la conformación

de un movimiento campesino con suficiente agencia para posicionar una agenda campesina-rural en el escenario político.

Esta situación, ilustrada en las dos últimas conclusiones, lleva a pensar que existe una diferencia de escenarios y alcances en el ejercicio de la Autonomía territorial. Por un lado, está la autonomía formal y legal que establece competencias y posibilidades entre el Estado central y las entidades subnacionales, y de otro lado está la autonomía que se reclama desde la organización social, amparándose en el principio de participación democrática.

En este sentido, las entidades subnacionales como los Municipios y Departamentos, establecen relaciones diferentes, por una parte, como Estado (que aplica leyes e invierte recursos) y por otra como representante de los intereses de su comunidad, que por cierto pueden ser supremamente diversos y hasta contradictorios. En este caso, los mandatarios deben recurrir a la ley, poniendo así en cuestión los alcances de su autonomía.

De acuerdo al rastreo de información por los procesos o por lo menos las preocupaciones sobre la situación agraria-campesina en el Oriente y particularmente en el Valle de San Nicolás, permite determinar que este es un asunto relativamente reciente, tomando como una referencia principal, el Plan PUEBLOS (1996), que orientó la construcción de planes y estrategias para el ordenamiento territorial y la promoción del sector agropecuario como un eje de desarrollo económico local y regional, a través de proyectos como los Planes locales de Ordenamiento Territorial, los planes de Desarrollo locales y los Distritos Agrarios, y otros de carácter regional como el PLANEEO (2009) y el Plan de Crecimiento Verde del Oriente antioqueño (2015).

Bajo este panorama subregional, se analizó la información correspondiente a la aplicación del principio de Autonomía territorial en el Valle de San Nicolás, tomando como referente los municipios de Rionegro y La Ceja, siendo estos según las cifras de la Gobernación de Antioquia, los que tienen un mayor crecimiento urbano.

Al aplicar los criterios y dinámicas propuestos en el marco teórico, se puede encontrar que efectivamente el proceso de transformación territorial del Valle de San Nicolás, tiene una relación política con la aplicación del principio de Autonomía territorial y sus deficiencias.

En este escenario, es necesario enmarcar los procesos de cambio, y particularmente los más recientes y fuertes en el Valle de San Nicolás, dentro del marco del modelo económico global. En la actualidad el Valle de San Nicolás ha internacionalizado su economía a través de la exportación de flores y otros frutos como aguacate y gulupa. Esta situación está fuertemente influenciada por la aplicación del modelo neoliberal, que permitió y estimuló la inversión privada, diversificando así las economías del territorio.

En primer lugar, se constató que no existe un escenario concreto para la autonomía en referencia al Ordenamiento Territorial y la promoción del desarrollo económico. Los ejercicios de planeación se dan en referencia a orientaciones generales y como indican varios autores, han respondido más al desarrollo espontáneo que a las características, potencialidades y necesidades del territorio. La dinámica urbana e industrial desbordó la capacidad de los municipios para aplicar políticas autónomas de ordenamiento.

De otro lado, los municipios han debido adaptar sus procesos productivos a la realidad de un modelo económico que privilegia el mercado y que ha abierto las puertas al mercado internacional, como disposiciones del Estado central. Esta nueva mirada económica impulsó el interés y la inversión de capitalistas privados nacionales y extranjeros, que ciertamente no ven en el territorio un potencial agropecuario y han dirigido sus acciones hacia la industria, la agroindustria y la especulación inmobiliaria.

Esta relación de adaptación ha resultado en cierta medida beneficiosa para la gestión administrativa y fiscal de los alcaldes, que ven en los impuestos generados por la construcción y los usos del suelo, los impuestos comerciales e industriales, una forma de obtener un buen desempeño.

Estas interacciones entre los capitales privados y las funciones públicas, ha resultado por lo menos en una relación sospechosa, en el caso de estudio, que se ha concretado en hechos como los cambios de la función social de la propiedad en Rionegro y La Ceja, para permitir el desarrollo de proyectos inmobiliarios, situaciones que han sido irregulares y denunciadas.

De otro lado está la creación de clientelas alrededor de la distribución de los cargos públicos. Los funcionarios no cumplen con las competencias necesarias y muchas veces no comprenden las dimensiones de las problemáticas rurales y en general, no intervienen adecuadamente en los procesos de planeación y gestión, además de que responden a

intereses de agentes políticos que pueden ser políticos de mayor rango o empresarios y capitalistas.

Se debe resaltar, que, frente a los ejercicios de planificación que se han hecho en la subregión, como plantea Consuelo Montoya, hay una posición no “efectiva” de parte del Estado y más precisamente de las administraciones municipales y departamentales. La institucionalidad, ha participado en la construcción de estos planes, como muestra por ejemplo el PLANE0 (2009) y el Plan de crecimiento verde y adaptación al cambio climático del Oriente antioqueño, donde CORNARE participó de forma activa. Sin embargo, esta participación ha sido principalmente técnica, sin que esto configure un peso político para integrar las propuestas a las acciones concretas de planificación y del ordenamiento territorial.

Otro problema, es que la participación activa de la institucionalidad, depende notablemente de los gobiernos y de los alcaldes. Como muestra la experiencia de la Mesa de Desarrollo Rural, en donde por periodos los funcionarios públicos de algunos municipios han participado activamente, mientras que otros han brillado por su ausencia.

Finalmente, está la situación propia de la organización social en el territorio y específicamente las organizaciones campesinas. Como se mencionó, estas no han sido particularmente un eje de movilización en el Oriente y específicamente en el Valle de San Nicolás.

La literatura consultada no muestra tampoco que esta organización, o más bien las organizaciones existentes, hayan logrado consolidar incentivos ideológicos ni materiales para convocar a un gran movimiento campesino, que ponga en la agenda política las necesidades, intereses y características de los campesinos, ni tampoco su potencialidad productiva y económica.

Frente a este resultado, se puede concluir que las organizaciones sociales, que han desarrollado ejercicios de reflexión de la situación campesina, han denunciado sus atropellos y han propuesto alternativas, estas realmente han tenido un alcance concreto mínimo, al no lograr incorporar sus agendas a un proyecto político que permita su gestión y tampoco ha logrado conglomerar un movimiento campesino y rural que cree las circunstancias para tal propósito.

Debe reconocerse entonces, que los ejercicios de planeación desde adentro han sido juiciosos y hayan contado con amplia participación de las comunidades, lo que otorga legitimidad y pertinencia al proceso, sin embargo, no ha tenido el suficiente impulso político para concretarse en la realidad. Es decir, no han logrado acercarse al Estado para que este las desarrolle.

Frente a este tema, cabe entonces señalar que el ejercicio de la Autonomía propuesto por estas organizaciones a través de planes y proyectos, se han ubicado principalmente en la autonomía reclamada por la organización social, mas no en la autonomía formal, que implica la relación de las entidades de Estado y que, por lo menos nominalmente, le da viabilidad política.

Finalmente, frente a este punto, está la pasividad política de los campesinos, que, debido a sus carencias históricas, no logran acceder a herramientas para desarrollar una completa comprensión de su realidad en el contexto y que, dada su arraigo cultural como campesino antioqueño, no tiene un especial interés en los procesos organizativos. Los campesinos responden más efectivamente a estímulos de beneficio particular para tratar de solucionar sus necesidades inmediatas, lo que hace que desarrollen una relación paternalista con el Estado y con las empresas, a los que dudan en cuestionar para no poner en riesgo dichos beneficios. Pero de otro lado también está la marca histórica de una participación social diezmada que hace que la participación política sea cautelosa.

Estas condiciones entonces, han favorecido la transformación urbana del territorio, respondiendo más a dinámicas y presiones externas que a la realidad propia de la subregión, lo que da cuenta de la limitada autonomía que tienen los entes territoriales y las comunidades, que ven desbordadas sus ideas, capacidades y movimientos, frente a una lógica de mercado que avanza mucho más rápido que las ideas y lentas acciones de ordenamiento territorial y promoción del desarrollo económico que se hacen desde adentro.

Esta situación finalmente determino un tipo de territorio que el trabajo reconoce como una nueva ruralidad, en donde confluyen una diversificación de usos de suelo, de especialidades productivas y de poblaciones que estando hoy en interacción, invitan a repensar la ruralidad en el Valle de San Nicolás y el Oriente antioqueño.

Los cambios desplazaron la producción agropecuaria y las tradiciones campesinas, asunto que no deja de ser problemático. Sin embargo, condujo a un mejoramiento de las

condiciones de vida de la población que es notable, principalmente en los hábitos de consumo y las relaciones sociales. Se pasó a un consumo urbano de servicios, entre estos los tecnológicos y las personas tienen ahora mejores expectativas frente a temas como la educación, la salud, el ocio y el empleo. Igualmente se presenta una buena integración entre las prácticas culturales campesinas, que pueden ser un atractivo para nuevos pobladores y los valores y hábitos urbanos que provienen de pobladores retornados y de los denominados nuevos pobladores. Esta integración podría sugerir una ruta de planeación del territorio.

Particularmente en el Valle de San Nicolás esta confluencia se ha dado a partir de la consolidación de la agroindustria floricultora y las nuevas residencias que convocan pobladores principalmente urbanos para reasentarse en el territorio. Estas relaciones abren un campo de estudio sociológico y político que podría resultar interesante profundizar en un estudio posterior.

En todo caso, ni en términos espaciales, ni físicos, ni productivos, ni culturales, se puede asumir que la ruralidad del Valle de San Nicolás, sea una realidad campesina. Esta situación invita a pensar que tanto los ejercicios académicos, como los políticos y económicos en torno a la planeación y el ordenamiento del territorio, asuman esta nueva realidad, superando el binomio rural-campesino.

Aunque la consolidación de esta nueva ruralidad, haya tenido estos avances en términos de la calidad de vida no resuelve las dificultades y límites que tiene la autonomía territorial en el territorio. Además, estas dependen de la capacidad de adaptación económica, productiva y cultural de los campesinos, que como ha planteado el estudio, no siempre es la mejor.

Sigue existiendo un grupo de pobladores y organizaciones que perciben que este proceso expulsa la cultura campesina, que no es un hecho falso y que genera tensiones políticas, entre los pobladores, las empresas y la institucionalidad, que son actores presentes y activos en la realidad subregional, lo que dificulta un escenario propicio para el ejercicio de la Autonomía relacionado con las condiciones sociales y políticas en los territorios.

De acuerdo a la lectura de autores como López (2006), Gaviria (2012) y Torrejón y Mesa (2019), el proceso de nueva ruralización del Valle de San Nicolás ha respondido más a una lógica espontánea que de planificación. El papel del Estado como ordenador del territorio y promotor del desarrollo económico y social, se va acomodando a las lógicas

de transformación. Esta situación, puede responder por un lado a las prácticas clientelares en los municipios y de otro lado, a que el desempeño fiscal a partir del cobro de impuestos prediales y comerciales, además del factor empleo.

En el caso del Valle de San Nicolás, de acuerdo a las dinámicas y la información sobre la transformación del territorio y las nuevas ruralidades, se puede inferir que el Estado ha dado una respuesta más efectiva al proyecto de desarrollo por vía de la expansión urbana y la inversión privada, que a los procesos de planificación y gestión de un desarrollo basado en las aptitudes naturales y productivas del territorio.

En este sentido, se puede plantear que el proceso de transformación urbana en el Valle de San Nicolás, como se ha indicado, ha respondido a una lógica expansiva de desarrollo que ha encontrado un escenario político favorable a este tipo de orientación de los cambios en el paisaje, la producción, la demografía y las relaciones sociales.

Las entidades municipales, no cuentan con el poder político ni fiscal para poner a rodar los proyectos de desarrollo autónomo y finalmente terminan cediendo ante la promoción de un sistema social y económico de mercado realizada desde el Estado Central a través de las políticas para la consolidación del Neoliberalismo, que han permitido racionalizar el alcance del Estado en la regulación de la economía y ha promovido la inversión de capital privado, que en el Valle de San Nicolás, se ha dirigido hacia la especulación inmobiliaria.

Esta dinámica, ha mejorado la situación social de los pobladores del Valle de San Nicolás, al permitir su acceso a mas y mejores servicios, y de acuerdo a Torrejón y Mesa (2019), ha generado una integración efectiva de las practicas y los valores entre los pobladores tradicionales y los nuevos pobladores, y también ha resultado favorable a indicadores de desempeño de las administraciones municipales como por ejemplo el desempeño fiscal.

Sin embargo, esta situación no deja de ser problemática, ya que, dentro de esta Nueva Ruralidad, se esta haciendo inviable un tipo de desarrollo fundamentado en su potencial natural y agropecuario. Los campesinos o se van o se adaptan a las nuevas dinámicas productivas y sociales, lo que la descampesinización del territorio supone del territorio.

4. RECOMENDACIONES.

Este estudio evaluó los efectos y alcances del principio de Autonomía territorial en el contexto de transformación urbana del Valle de San Nicolás, partiendo del hecho de que hay una identificación fáctica de que los principales motores de dicha transformación han sido externos al territorio.

Bajo esta premisa se presentan algunas recomendaciones para los lectores, ya sean estos académicos, miembros de organizaciones sociales, políticos y funcionarios o particulares interesados en el tema de la ruralidad en el Oriente antioqueño.

- En el contexto del Oriente antioqueño, se vienen gestando algunas propuestas para la integración regional, buscando además de la concreción de proyectos comunes, la creación de espacios y herramientas de planificación que permitan el ejercicio de la Autonomía territorial. La Provincia y el Área metropolitana.

Se recomienda que antes de emprender dichos proyectos y concretarlos a través de la creación de estas figuras territoriales, se haga un análisis juicioso de las posibilidades, las potencialidades y los límites concretos que tiene la autonomía territorial. La idea es identificar si realmente estas tienen un potencial transformador y una pertinencia que supere la existencia de las entidades subnacionales, valga decir Gobernación de Antioquia y las Alcaldías, y que no se convierta en una burocracia inoperante o sin potencial político y económico para impulsar ideas y acciones propias de desarrollo.

- Frente a las dificultades de concreción de la Autonomía señaladas en el texto, la recomendación general es que los movimientos sociales y las organizaciones políticas del territorio movilicen un ejercicio de revisión de estas en escenarios legislativos. Si es el caso, la revisión del modelo de gobierno y las relaciones del Estado en sus diferentes escalas.
- Se hace necesario superar las prácticas de corrupción y clientelismo, que es un reto político que han asumido diversas colectividades políticas, sin que se logre aún una estrategia concreta para lograrlo.

En este caso, se hace fundamental la gestión de la formación ciudadana y la acción efectiva de los entes de control. Así, las organizaciones sociales y las ONG tienen un reto fundamental, el de conducir decisiones electorales que realmente

respondan a programas y estrategias de desarrollo adecuadas para la realidad territorial y de otro lado estimular los ejercicios de vigilancia ciudadana sobre las acciones de los representantes políticos y funcionarios públicos.

- Es necesario un compromiso político transformador de las realidades sociales en la ruralidad. El cambio debe expresarse en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y particularmente de los campesinos. Un reto fundamental es profundizar en la educación como una herramienta necesaria para permitir a los pobladores rurales comprender su propia realidad y tomar decisiones y acciones que conduzcan a su integración en el proceso de desarrollo territorial.
- Es necesario también, superar la visión “romántica” del campesino, que lo ubica como un férreo trabajador rural y casi como un bien estético dada su humildad y su inocencia. El campesino necesita transformaciones reales de sus condiciones de vida, necesita una resignificación que lo saque de su papel como víctima del desarrollo, para permitirle entrar en las dinámicas de transformación y desarrollo territorial.
- Es necesario reconstruir la participación de las organizaciones sociales en el Estado. Se debe pasar de una lógica paternalista y hasta caritativa, para asumir una actitud más crítica y propositiva. Esto nuevamente implica el trabajo con las comunidades.
- Se deben establecer estrategias de agencia política de los procesos, a través de mecanismos de organización y de participación.
- Se debe impulsar una identidad territorial en el Valle de San Nicolás, superando las visiones de los viejos campesinismos y la violencia. Este se sugiere, que sea el potencial natural y productivo de la subregión.

Se cree, que estas recomendaciones pueden crear un ambiente social y político propicio para el ejercicio de una Autonomía territorial que realmente permita una buena prestación de servicios en todo el territorio, el aprovechamiento de sus ventajas productivas y la consolidación de la democracia.

5. BIBLIOGRAFIA.

Álvarez, Jairo. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. En. Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado. CLACSO. Buenos Aires.

Anderson, Perry. (1999). La trama del Neoliberalismo. Capítulo I: Neoliberalismo: un balance provisorio. CLACSO. Buenos Aires.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá y otros. (2012). Tres valles el territorio de la economía. Una estrategia de ordenamiento económico-territorial para los valles de Aburrá, Occidente Cercan y San Nicolás en Antioquia. ÁMVA. Medellín.

Argos. (2017). El Oriente antioqueño es el Futuro de Medellín. Extraído de: <https://colombia.argos.co/Acerca-de-Argos/Actualidad-para-construtores/El-Oriente-Antioqueno-es-el-futuro-de-Medellin>

Ballesteros, Rosa Inés. (2014). Nueva Ruralidad: enfoques y presupuestos para América Latina. Revista colombiana de Geografía, Vol. 23. Núm. 1. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Betancur, Soledad. Urán, Omar y Stienen, Ángela. (2001). Cadenas productivas y redes de acción colectiva en Medellín y el Valle de Aburrá. Revista Economía, Sociedad y Territorio. Vol. III, Núm. 10, p 221-259. Colegio Mexiquense. Toluca.

Bresser, Luis Carlos. (2009). Neoliberalismo y teoría económica. Nueva sociedad Núm. 221. Buenos Aires.

Bonet, Jaime. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la Republica. Cartagena.

Cadavid, Gloria. (2009). Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión. Revista Soluciones de Posgrado. Núm. 4. Escuela de Ingeniería de Antioquia. Medellín.

Calvento, Mariana. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. Revista Convergencia Núm. 41. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca.

Cámara de Comercio del Oriente antioqueño. (2007). Realidades y perspectivas del Valle de San Nicolás. Rionegro.

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2016). Perfil socioeconómico de la subregión del Oriente. Informes de Estudios socioeconómicos. CCMA. Medellín

Camelo, Natalia. Solarte, Leonardo y López, Oswaldo. (2014). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. Revista Sociedad y economía, Núm. 28. Pág. 163-180 Universidad del Valle. Cali.

Cardona, Amalita. (2016). Agricultura en el Oriente antioqueño, transformación rural contemporánea; para el desarrollo local y regional. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gerencia de empresas sociales para la innovación social y el desarrollo local. Universidad EAFIT. Medellín.

Cárdenas, Santiago. (2018). La expansión urbana en Rionegro ¿estamos listos para afrontarla? Periódico el Colombiano. Publicado el 12 de septiembre de 2018. Extraído de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/crecimiento-urbano-en-rionegro-y-oriente-de-antioquia-CD9317334>

Cárdenas, Johanna y Vallejo. (2016). Agricultura y desarrollo rural en Colombia 2011-2013: una aproximación. Apuntes del CENES. Vol. 35, Núm. 62. UPTC. Tunja.

Centro de Estudios Territoriales Universidad Católica de Oriente. (2014). Clasificación de los usos industriales; impactos urbanísticos y ambientales: Autopista Medellín-Bogotá. UCO. Rionegro.

Congreso de Colombia. (1997). Ley de Desarrollo territorial. (Ley 388 de 1997).

Congreso de Colombia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (Ley 1554 de 2011).

Constitución política de Colombia (Const.). (1991). Segunda Edición Legis.

CORNARE. (1991). Protocolo de desarrollo regional del Oriente antioqueño. CORNARE. Rionegro.

Cruz, Luis Edgar. (2010). La constitución política de 1991 y la apertura económica. Investigación y Reflexión, Vol. 18, Núm. 1. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.

Delgado, Tulio y Acero, Luis Enrique. (2015). Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012. Apuntes del CENES, Vol. 34. UPTC. Tunja.

Duque, Naidú. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. Administración y Desarrollo, Vol. 37. ESAP. Bogotá.

Equipo PLANEÓ. (2009). Plan estratégico para un pacto social por el desarrollo del Oriente antioqueño: PLANEÓ. Rionegro

Galeano, María Eumelia. (2018) Estrategias de investigación social cualitativa. Capítulo 4: Investigación documental, una estrategia no reactiva de investigación social. Universidad de Antioquia. Medellín.

Garay, Luis Jorge. (2008). La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Bogotá.

García, Ana. Colmenares, Jorge y Rolón, Gustavo. (2017). La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la constitución de 1991. Revista Hipótesis Libre, Núm.9. Universidad Libre de Cúcuta. Cúcuta.

García, Clara Inés. (2007). El oriente antioqueño: de la Violencia de los cincuenta al Laboratorio de Paz. Ponencia presentada al Primer Seminario Nacional Odecofi , Bogotá. Revista Controversia. Bogotá.

Gaviria Zoraida. (2012). La expansión urbana sobre las periferias rurales del entorno inmediato a la ciudad metropolitana. Revista Soluciones de Postgrado, Número 3. p. 63-74. Escuela de Ingeniería de Antioquia. Medellín.

García, Sandra. (2019). Verticalidades y horizontalidades en la configuración de la Sabana Occidente como puerto seco de Bogotá. Revista Territorios. Núm. 41. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Gobernación de Antioquia. (2016). Plan de Desarrollo de Antioquia 2016- 2019: Antioquia piensa en Grande. Extraído de: <https://mujeresantioquia.gov.co/sites/default/files/observatorio/observatorio-de-asuntos-de-mujer-y-genero/diseno-observatorio/documentoobservatorio2016-2019.pdf>

González, Yenni. (2012). Garantías constitucionales de la autonomía territorial en Colombia. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Hincapié Sandra. (2008). Democracia y poder constituyente, Movimiento Constituyente de Antioquia. IPC. Medellín.

Kay, Cristóbal. (2016). La transformación neoliberal del mundo rural: procesos de concentración de la tierra y del capital y la intensificación de la precariedad del trabajo Revista Latinoamericana de Estudios Rurales. Núm. 1. FLACSO. Quito.

Llambí, Luis y Pérez Edelmira. (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana. Cuadernos de Desarrollo Rural. Vol.4. Núm. 59. Bogotá.

Londoño, Adelaida. (2012). Cambios en los usos del suelo en el Altiplano (Oriente antioqueño- Colombia) en los últimos 25 años. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Medio natural, cambio global y sostenibilidad socio ecológica. Universidad de Andalucía. Sevilla.

López, Carlos (2006). Evaluación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial del suelo productivo agropecuario en la subregión valles de San Nicolás del oriente antioqueño. Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Desarrollo y Medio ambiente. Universidad Nacional de Colombia. Medellín.

Machado, Absalón. (2011). Colombia Rural: Razones para la esperanza. PNUD Colombia. Bogotá.

Martínez, Sandra. (2017). Del discurso al hecho: el control a las campañas presidenciales de 2018. Extraído de: <https://razonpublica.com/del-discurso-al-hecho-el-control-a-las-campanas-presidenciales-de-2018/>

Mesa de Desarrollo Rural del Oriente antioqueño. (2016). Agenda de desarrollo rural del Oriente antioqueño: 2016-2019. MDR. Marinilla.

Muñoz, Luis. (2008). El nuevo rol de lo rural. Memorias del Seminario Internacional de Desarrollo Rural. Universidad Javeriana. Bogotá

Ordoñez, María Camila. (2012). Evaluación del modelo colombiano de descentralización administrativa y autonomía regional. Trabajo de grado. Universidad CEU - San Pablo. Madrid.

Otálora, Viviana. 2016. “La transformación de las familias campesinas y la metropolización de Bogotá”. Trabajo Social 18: 127-142. Departamento de Trabajo Social. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Participación Bogotá. (2017). Mecanismos de participación ciudadana. Extraído de: <http://www.participacionbogota.gov.co/mecanismos-participacion-ciudadana>

Pérez, Edelmira y Farah, María Adelaida. (2002). Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en Colombia. Cuadernos de Desarrollo Rural Núm. 49. Universidad Javeriana. Bogotá.

Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. (2011). Descentralización y Entidades territoriales. Extraído de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Prodepaz. (2013). Análisis documental del Proceso Estratégico Territorial (PET) Productivo para el desarrollo socioeconómico regional en el distrito agrario. Corporación Prodepaz. Rionegro.

Prodepaz. (2017). Sistematización del Mapeo de dinámicas sociales de los territorios del Oriente antioqueño. Corporación Prodepaz. Rionegro.

PNUD Colombia. (2010). Análisis de las conflictividades del Oriente antioqueño. PNUD. Bogotá.

PNUD Colombia. (2011). Capacidades locales para la paz en el Oriente antioqueño. PNUD.

Rapoport, Mario. (2002). Orígenes y actualidad del pensamiento único. CLACSO. Buenos Aires.

Rincón, Carolina y Restrepo Alba Lucía. (2017). Indicador de desempeño fiscal: Análisis de los resultados de su aplicación en los municipios del altiplano del oriente antioqueño. Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Medellín.

Robledo, Jorge. (2009). Neoliberalismo y desastre agropecuario. Deslinde. Cedetrabajo. Bogotá.

Rodríguez, Juan Pablo. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la corte constitucional 1992-2012. Revista Summa Iuris, Vol. 2, Núm.2. Universidad Católica Luis Amigó. Medellín.

Romero, Mauricio. (2018). Ciudad en explosión: Transformaciones territoriales en la región metropolitana de la Sabana de Bogotá. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.

Salazar, Sandra. (2010). Agentes industriales y cultivo de flores en la expansión metropolitana de Medellín. Laboratorio de Arquitectura y Urbanismo –LAUR. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín.

Schnitter, Patricia. (2012). Impacto del Valle de Aburrá en su entorno: aproximación a las transformaciones territoriales entre los Valles de Aburrá y San Nicolás. Revista Universitas Científica. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín.

Semana. (2017). Casas por árboles: el desordenado crecimiento urbano en el oriente antioqueño. Sostenibilidad Semana. Extraído de: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-oriente-antioqueno-esta-creciendo-de-forma-desordenada/38704>

Soto, David. (2003). Descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. Revista Opera, Vol. 3, Núm. 3. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Torrejón, Erika y Mesa, Carolina. (2017). Población rural y consumo de lo rural de la región Este de Antioquia – Colombia. Revista de Geografía Norte Grande Núm. 66, p, 193-210. Universidad Católica de Chile. Santiago.

Transparencia por Colombia. (2019). Reflexiones sobre las causas de la corrupción y los medios para enfrentarla. Extraído de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/22/reflexiones-sobre-las-causas-de-la-corrupcion-y-los-medios-para-enfrentarla/>

Transparencia Internacional. (S.F). Definición de Corrupción. Glosario TI sobre transparencia y corrupción. Extraído de: <https://transparencia.org.es/glosario-ti-sobre-transparencia-y-corrupcion/>

Uribe de Hincapié, María Teresa. (2002). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativo. Bogotá.

Villar, Luis. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. Revista Derecho del Estado. Núm. 20. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Zapata, Rubén y Vergara, Gloria. (2009). Una Política Pública para el Ordenamiento territorial del Valle de San Nicolás. Rionegro.

Zegarra, Eduardo. (2015). La relación entre lo urbano y lo rural en América Latina. LEISA- Revista de Agroecología. Vol 31. #2. La Paz.

ⁱ El autor reconoce iniciativas de desarrollo del campo como la Política de Desarrollo Rural Integral (DRI), que se dio en el territorio en la década de 1970. Sin embargo, esta fue ante todo un sistema de crédito que no tuvo un impacto muy significativo en las técnicas y aplicación de tecnologías de producción. Aunque los campesinos recibieron apoyo financiero, técnico y comercial, estos, debido a las condiciones mencionadas: geografía, tenencia y explotación de la tierra y la cultura campesina de la producción familiar, no permitieron que esta política transformara significativamente la producción y la vida campesina, ni su inserción en la relación dinámica campo-ciudad, que si se dio por ejemplo en Europa a partir de las políticas agrarias.