

Alianza Pa'dónde vamos

Eje 5: La ciudad región no cuenta con institucionalidad adecuada

Marzo 2019.

Urbanización - Metropolización:

Una aglomeración social conflictiva con deficiente gobernabilidad e insuficiente gobernanza para la gestión de las problemáticas territoriales en la Ciudad-Región

En el territorio emergente que conforma el Valle de Aburrá y la región circundante, es un fenómeno de urbanización-metropolización, donde se materializa en la actualidad una construcción socio-espacial ocurrida en el tiempo, en extremo compleja y agenciada por múltiples actores, pero en la cual se presentan evidentes asimetrías, desigualdades y exclusiones que hacen del territorio un espacio en disputa, carente de la institucionalidad adecuada y sin suficientes consensos estratégicos acerca de su integración, desarrollo, sostenibilidad y bienestar colectivos.

Del imaginario de ciudad al reconocimiento del territorio complejo: El Valle de Aburrá se ha desarrollado como una unidad socioespacial, tanto por su configuración geográfica, como por las tempranas relaciones de las distintas localidades y por las formas de organización político-administrativa que las han agrupado para efectos políticos, fiscales y de control territorial. Esta tendencia al relacionamiento territorial hoy va más allá del Valle de Aburrá, y exige tener una comprensión sobre porciones amplias de la región antioqueña (Ciudad-Región), en incluso más allá (por ejemplo Chocó o Córdoba), lo cual implica retos tan significativos como establecer el tipo de instituciones públicas y los mecanismos a través de los cuales gestionar de forma efectiva la realidad urbana y rural; así como volver la mirada sobre los espacios aún no integrados planamente al desarrollo, que se configuran a partir de la informalidad en cada municipio, y se manifiestan en graves problemáticas como los déficit de vivienda, la segmentación urbana, la segregación socio-territorial, la exposición a riesgo de desastres y el hábitat precario.

Con el acelerado crecimiento demográfico en la ciudad, se experimenta, por la combinación de procesos migratorios, desde la década de los años cincuenta del siglo XX, una incapacidad de respuesta institucional, así como un desequilibrio entre la creciente población que se ha asentado en este territorio y la oferta de empleo y de oportunidades en general, ocasionando respuestas

como la autoconstrucción popular de barrios en la informalidad, con la consecuente ocupación ilegal de terrenos, como materialización de la autogestión en los procesos de urbanización, así como el aumento de la economía informal, que se agravarían con el desplazamiento forzado producto del conflicto y la exacerbación de la violencia urbana y ligada al narcotráfico desde mediados de los años 80 del siglo XX. El desafío del narcotráfico al Estado y la sociedad en su conjunto, su deriva paramilitar y delincencial, y la violencia de grupos guerrilleros, constituyeron el pico más alto de la crisis social y de ingobernabilidad al entronizarse la violencia como práctica recurrente y adquirir características de guerra urbana, disputando el control sobre porciones de territorio.

Con este panorama, la ciudad, el valle y la región, así como el país, enfrentan una marcada crisis institucional, económica y social, en tanto las problemáticas que se venían incubando años atrás, desbordaron la capacidad de reacción de las instituciones públicas que, de cierto modo, para el entorno local y hasta mediados del siglo XX, habían mostrado una relativa eficacia en la respuesta a cierta concepción de ciudad, a través de una destacada alianza público/privada; que sin embargo, hace parte de la génesis de una sociedad escindida que se refleja en una ciudad segmentada, claramente distinguible entre territorios para ricos y para pobres, que se ve desbordada por los fenómenos violentos y migratorios desde mediados del siglo XX, y hasta la actualidad.

A su vez, las experiencias comunitarias y ciudadanas dieron aliento y sustento a alternativas de ciudad que sirvieron de impulso a la acción estatal; como visiones de organizaciones comunitarias, sociales, no gubernamentales, y académicas, acerca de derechos fundamentales y muchos relatos cruzados acerca de hacia dónde se debería ir. De esta manera, las expectativas de la ciudadanía y la sociedad civil prefiguran o anticipan una suerte de agenda colectiva sobre el derecho a la ciudad a partir de la realización de derechos humanos, con base en la gobernanza y como fundamentos deseables y posibles del futuro colectivo, reconociendo los aciertos y propiciando la reflexión colectiva sobre alternativas de solución a las graves problemáticas, recientes y heredadas, aún sin resolver. Dichas problemáticas, por su magnitud y complejidad, no pueden ser resueltas por un solo tipo de actor, bien sea público, privado, social o académico, por el contrario la experiencia de la ciudad muestra que se requiere de la confluencia de inteligencias, acciones conjuntas y recursos combinados para avanzar en alternativas de solución, fortaleciendo la gobernanza y cualificando la gobernabilidad como claves en la gestión de procesos exitosos para el territorio.

En la actualidad, la ciudad y la región experimentan procesos de reflexión sobre perspectivas para la construcción colectiva de futuro, crece el reclamo de nuevas formas de participación y respecto de la toma de decisiones públicas, se genera el interrogante por el modelo de desarrollo, y en últimas, tiende a instalarse como prioridad para los actores sociales la cuestión del modelo de Ciudad-Región y las formas en que debería acordarse. Se empiezan a delinear también, posibilidades de cambio en la institucionalidad pública, con la introducción de temas como el derecho a la ciudad, el gobierno urbano, la apertura a las ciudadanías e identidades múltiples, como asuntos importantes en el proceso de propender por un gran acuerdo territorial, y avanzar

en el reconocimiento de las potencialidades ciudadanas para aportar a la construcción colectiva de lo público en función de plantear alternativas de solución a las problemáticas territoriales.

En este contexto se desprenden las siguientes hipótesis centrales:

La unidad socioespacial del Vale de Aburrá y su centralidad en Medellín es temprana y estable, y se expresa desde la Colonia y la República, es decir, de los siglos XVII al XIX; de tal modo que antecede, al tiempo que está inscrita en el proceso de urbanización, industrialización y metropolización en los siglos XX y XXI. Sin embargo, la institucionalización del proceso de metropolización –creación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Ordenanza Departamental N°34 de noviembre 27 de 1980- es tardía, incompleta e inestable, como expresión de tendencias entrecruzadas regionales, nacionales y globales.

La tendencia a la articulación territorial identificada en el Valle de Aburrá, ofrece aprendizajes sobre errores, olvidos, contradicciones y aciertos, que permitirían avanzar más y de mejor manera en la concepción y materialización de una integración territorial a escala regional (Ciudad-Región). Asumir este reto, debe servir además para aunar esfuerzos, capacidades y recursos que sirvan para afrontar los problemas a escala microterritorial, en función de superar la inequidad, y demás problemáticas relacionadas con los déficit de vivienda, la segmentación urbana, la segregación socio-territorial, la exposición a riesgo de desastres y el hábitat precario rural y urbano.

Gobernabilidad y gobernanza deberían potenciarse mutuamente para actuar de manera más efectiva a escala regional y potenciar la capacidad de acción a escala microterritorial. Es importante reconocer la rica experiencia de este territorio con relación a la participación, la movilización ciudadana, la organización comunitaria, y la relación público-privado, para ampliar y fortalecer los mecanismos de gobernanza; y a la vez es necesario plantear el cuestionamiento por cuál debe ser la nueva institucionalidad que permita cualificar la gobernabilidad a esta escala territorial, y cuáles serían las instituciones públicas y los mecanismos necesarios para ello.

ENFOQUE

Se propone un enfoque que permita reconocer los desafíos que implican la integración territorial en la Ciudad-Región, así como los retos de las problemáticas territoriales aún no resueltas en las diferentes escalas territoriales más pequeñas, donde se destacan los relacionados con la informalidad urbana y la inequidad territorial. Para ello se evidencia la necesidad de avanzar tanto en el fortalecimiento de la gobernabilidad así como en la gobernanza, en función de la construcción colectiva de lo público para la definición conjunta de acuerdos sobre el o los futuros anhelados. Integrando para ello a los diferentes tipos de actores (públicos, privados, sociales y académicos), en la búsqueda de alternativas de solución a las problemáticas (macro y micro, rural y urbana) en la integración territorial, y en la superación de los problemas sociales relacionados con la informalidad territorial y la inequidad.

ALTERNATIVAS

Pensar estructuralmente el modelo de Ciudad-Región: Es importante que la ciudadanía, el sector público, el sector privado y la academia, confluyan en la comprensión territorial y en la reflexión crítica de los modelos de ciudad experimentados, con la intención de reconocer aprendizajes que permitan proyectar el futuro conjuntamente, con la aspiración de superar las problemáticas históricas y recientes aun no resueltas en el desarrollo urbano y rural del territorio.

Redefinir el espacio social en cuestión: Es necesario ampliar la comprensión del territorio a escala regional, yendo más allá de barrios, veredas, comunas y corregimientos, y de municipios y Valle de Aburrá, integrando perspectivas que permitan visualizar y comprender el relacionamiento multi-escalar y multi-actor a nivel regional, manteniendo la conexión con los microterritorios.

Retomar la planeación estratégica y la definición de proyecto territorial como un proceso colectivo: Se reconoce que la planeación ha estado presente y activa en el tejido institucional y se ha ido incorporando en las capacidades sociales, produciendo avances significativos, pero relativos en tanto no se han terminado de consolidar ni de incorporarse en función de la construcción colectiva de lo público, ni en la materialización de políticas públicas de largo plazo. Esto hace necesario una revisión crítica que permita reconocer avances y aciertos, y valorar la significativa masa crítica aportada por los más diversos tipos de actores territoriales, pero escalando todo esto en términos de una planeación estratégica que responda a un proyecto colectivo.

Validar la capacidad dialógica, concertadora y transformadora de los actores territoriales, sin desconocer los conflictos: Esta es la clave del desarrollo territorial estratégico, tal como la evidencia demuestra que ha ocurrido en los momentos críticos del territorio, a modo de anticipación y apertura a la ciudadanía y una mejorada institucionalidad pública, que debe basarse en la participación informada, crítica y propositiva, y del uso sistemático de diálogos ciudadanos para identificar problemas, y buscar y diseñar alternativas de futuro. Lo que supone que, en medio de las diferencias e intereses en conflicto, propios de una sociedad compleja, para asegurar la convivencia, sus actores territoriales tendrán que privilegiar los ideales colectivos sobre los particulares, y recurrir a la innovación social, institucional y tecno-científica, como alternativa para mantener el nexo crítico y creativo entre pasado, presente y futuro.

Promover reformas jurídico-normativas: que permitan reconocer las nuevas realidades territoriales, e impliquen nuevas competencias y formas de trabajar el territorio. La norma actual presenta dificultades para delimitar una región metropolitana, lo que implica pasar de la figura "Área Metropolitana" a la de "Región Metropolitana" dada la transición de la aglomeración metropolitana a una región urbana, entendida como una red que articula centros medianos y pequeños con un núcleo central, figura que podría resolver la atomización institucional existente y facilitar el diseño de mecanismos adecuados de planificación y gestión del territorio. Actualizar planes y leyes que contribuyan a romper barreras y a hacer una gestión social colaborativa, que cuide responsablemente las relaciones político-administrativas e interculturales de vecindad entre los territorios.

Entender lo público, los territorios y su articulación, como bienes comunes: Se hace necesario mejorar el interés por lo público de manera que prime más el interés colectivo que el particular. Entender el territorio como un bien común requiere también educación ciudadana, consulta ciudadana y movilización social. El control ciudadano sobre los intereses comerciales y los abusos de entes públicos que intervienen el territorio es urgente para generar adecuados procesos de expansión urbana e inmobiliaria (la experiencia de múltiples colectivos ciudadanos y comunitarios es un claro ejemplo de cómo hacerlo), lo que implica formar en el ejercicio de una renovada ciudadanía informada, crítica y propositiva, y esto además implica mejorar la institucionalidad pública.

Generar imaginarios colectivos sobre el territorio, y no sólo sobre la ciudad: Es necesario promover pactos territoriales articulados (urbano y rural, regional y microterritorial), involucrando la ciudadanía, el sector público, privado y la academia, en el reconocimiento de un territorio ampliado, por encima de la división político administrativa actual; valorando e incorporando el largo plazo. Urge trabajar en la comprensión de los desafíos de ese nuevo territorio imaginado y real. Propender por una identidad regional metropolitana.

Integrar lo ambiental urbano con lo ambiental rural. Es clara la necesidad de fortalecer la institucionalidad para gobernar y para controlar la indiscriminada explotación del territorio, desde una nueva perspectiva de gestión ambiental inspirada en el cuidado y respeto de la “casa común” y la conciencia ampliada sobre la finitud de los recursos ambientales y el cuestionamiento permanente sobre los patrones de consumo y el relacionamiento con el medio ambiente natural, social, económico, político y cultural.

Comprender que la solución a la problemática es una constante construcción: La complejidad de nuestras problemáticas territoriales y sociales no admiten ser abordadas desde una solución única o mágica, porque no existe. La profundización de los diálogos ciudadanos es la clave para mantener ese ejercicio de “vigilancia y propuesta permanente” sobre nuestros problemas, posibilidades y capacidades, así como la apertura de la institucionalidad pública para co-construir alternativas de solución multi-escalar y multi-actor.

La redistribución de la planeación estratégica territorial entendiendo el territorio. Propender por la convergencia de los diferentes tipos de actores, públicos, privados, sociales y académicos, para la comprensión colectiva de una región metropolitana, ubicada en un contexto regional-nacional-global.

Otra mirada de lo que está ocurriendo: analizar cómo se va configurando el territorio y mostrar herramientas para administrar eso que está ocurriendo. La comprensión de lo nuevo hace necesario recurrir a la creatividad, la innovación tecno-científica, institucional, cultural y social para diseñar dichas herramientas y mantener el nexo crítico entre pasado, presente y futuro, desde el fortalecimiento de una ciudadanía activa, y el mejoramiento de la institucionalidad pública.

Implementar Ley Orgánica de Planeación Territorial: Existe una normatividad que ofrece oportunidades para facilitar la coordinación en la planeación a escala de ciudad-región, es importante reconocer dicha normatividad y hacerla efectiva.

Generar un Consejo de Planeación para la Ciudad-Región: Donde se permita el consenso político, a partir de una institucionalidad donde confluyan actores públicos, privados, académicos, ciudadanos y comunitarios, para generar concertación, se promueva la articulación interinstitucional, y se coordine a nivel regional.