

# ¿PA' DÓNDE VAMOS? CAMINOS DE SOLUCIÓN

Alternativas de futuro para enfrentar problemáticas  
estructurales de la región central de Antioquia



"EL FUTURO ES UN BIEN PÚBLICO  
QUE DEBE CONSTRUIRSE DE  
MANERA DELIBERATIVA Y  
PARTICIPATIVA".  
¿PA' DÓNDE VAMOS?"

¿PA' DÓNDE VAMOS?, es una alianza para el diálogo social promovida por: Urbam y Centro de Análisis Político – Eafit, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas e Instituto de Estudios Políticos – Universidad de Antioquia, Centro de Investigación e Innovación Social – Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Corporación Región, Comfama, No Matarás, Lunes de Ciudad, No Copio, Ciudadano Envigado, Corporación Otraparte, Organizaciones sociales y comunitarias de la Zona Nororiental, Consejería Ciudadana, Corporación Viva la Ciudadanía, Sociedad Antioqueña de Economistas, Centro de Fe y Culturas, Consejo de Transición Climática y Federación Antioqueña de ONGs

Medellín, septiembre de 2019

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	2
INTRODUCCIÓN	3
¿DE QUÉ REGIÓN ESTAMOS HABLANDO?	3
EL CONCEPTO DE “PROBLEMÁTICAS ESTRUCTURALES”	4
LAS PROBLEMÁTICAS ESTRUCTURALES QUE ENFRENTA HOY LA CIUDAD-REGIÓN	4
CRITERIOS GENERALES DE ACTUACIÓN A SER TENIDOS EN CUENTA	5
MODELO DUAL DE ESTATALIDAD Y DE SEGURIDAD	7
¿EN QUE CONSISTE?	7
CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA	8
LA CIUDAD-REGIÓN NO ES SOSTENIBLE	11
¿EN QUÉ CONSISTE?	11
CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA	14
PROPUESTAS PARA LOGRARLO	15
REGIÓN INEQUITATIVA Y DESIGUAL	17
¿EN QUÉ CONSISTE?	17
LAS FORMAS DE LA INEQUIDAD	17
LAS CONDICIONES QUE FAVORECEN LA DESIGUALDAD Y LAS INEQUIDADES	19
CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA	20
SOCIEDAD FRAGMENTADA Y POLARIZADA	22
¿EN QUÉ CONSISTE?	22
CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA	23
CIUDAD-REGIÓN SIN INSTITUCIONALIDAD ADECUADA	25
¿EN QUE CONSISTE?	25
CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA	28
CONCLUSIÓN	30



CAMINOS DE SOLUCIÓN

# PRESENTACIÓN



En septiembre de 2018, la Alianza ¿PA' DÓNDE VAMOS? convocó el Segundo Encuentro de Diálogo Ciudadano y presentó, para la discusión el texto “DESDE LA DELIBERACIÓN CIUDADANA: CINCO PROBLEMAS CRÍTICOS PARA EL PRESENTE Y FUTURO DE LA REGIÓN”. En esa publicación se sintetizaba el esfuerzo de decenas de organizaciones académicas, culturales, sociales y ciudadanas para construir una mirada sobre los principales retos que afronta la región de cara al futuro.

Presentadas las problemáticas estructurales de la región contenidas en dicho documento, se enriqueció el planteamiento y se formularon una serie de recomendaciones de acción para enfrentarlas, a través de una metodología participativa tipo laboratorio de problemas.

A partir de ahí, el equipo coordinador se dio a la tarea de reelaborar las primeras versiones, incorporando el conocimiento y las propuestas recogidas en la conversación pública durante 2018 y 2019.

El resultado de ese trabajo es el que se despliega a continuación. Como ya se ha dicho, la esperanza es que se convierta en herramienta de trabajo en aulas, talleres, organizaciones y oficinas públicas y privadas, que tengan en común su preocupación por mejorar las condiciones de vida de quienes habitamos esta región.

El éxito y la utilidad de esta publicación dependen ahora de que usted, lector o lectora de estas páginas, las convierta en palanca de cambios y transformaciones de nuestra realidad.

# INTRODUCCIÓN

## ¿DE QUÉ REGIÓN ESTAMOS HABLANDO?

Uno de los puntos de partida de la configuración de ¿Pa' Dónde Vamos? fue que hoy, para afrontar cualquier problema de envergadura, hay que salir de los límites de Medellín, incluso del Área Metropolitana, para intervenir sobre la región urbana real que hoy ocupa, por lo menos, los valles de San Nicolás, Aburrá y Occidente cercano.

Pero incluso, si nos atenemos a información construida hace poco por la Universidad Nacional para el Área Metropolitana, esa región se extiende por el norte hasta San Pedro de los Milagros y hacia el sur hasta Amagá.

La construcción de las nuevas infraestructuras viales, tiene un impacto profundo en esta región y de hecho la reconfiguran y la expanden cambiando los usos del suelo y los flujos que la atraviesan. Contestar con precisión la pregunta “¿De qué región estamos hablando?” es parte de lo que está en discusión.

De todas maneras, lo que resulta no sólo aconsejable sino perentorio, es que cualquier actor público, privado o social, que pretenda impactar seriamente las problemáticas estructurales de la región, debe convocar a los actores allí presentes para concertar con ellos soluciones y alternativas.

Por lo pronto, y ante la imposibilidad técnica de delimitar con precisión esta región, el grupo de trabajo acordó hablar de: “Medellín, el Área Metropolitana y la región circundante”, como el espacio geográfico al que se refieren los análisis y propuestas que aquí se exponen.

# EL CONCEPTO DE “PROBLEMÁTICAS ESTRUCTURALES”

Dado que es el concepto central sobre el que se ha construido esta propuesta, se ve pertinente recordar los contenidos que se le han conferido. En agosto de 2018 se acordó acoger las siguientes ideas como contenidos de la categoría “problemáticas estructurales”.<sup>1</sup>

- No es algo coyuntural sino gestado en el largo plazo y que persiste en el tiempo;
- Su naturaleza es pública, (atañe a todos, concita el interés general);
- Su existencia condiciona otros problemas y su no solución incrementa la problemática;
- El problema afecta el conjunto del territorio o una porción significativa del mismo, y por ello es un asunto interdependiente y multi-escalar;
- Es un problema que se ha formado en torno al proceso de poblamiento, uso y transformación del territorio (multidimensional y complejo);
- Ni su origen ni su eventual solución dependen de un solo actor y no dependen de una sola acción: el criterio de gradualidad para afrontarlo es indispensable;
- En caso de no resolverse adecuadamente, otros problemas y cuestiones tampoco podrán ser modificadas.

Seguramente hoy, hay situaciones y riesgos “nuevos o emergentes” que aún no están en la agenda pública y que podrían tener impactos críticos en el largo plazo.

## LAS PROBLEMÁTICAS ESTRUCTURALES QUE ENFRENTA HOY LA CIUDAD-REGIÓN:

**MODELO DUAL DE ESTATALIDAD Y SEGURIDAD:** Persiste y se profundiza un modelo dual de estatalidad y de seguridad, al que se ha subordinado la convivencia. Ese modelo está constituido, por un lado, por un conjunto de actores, políticas y prácticas con una pretensión legal, formal, abierta y pública; por otro lado, por un grupo de actores, con objetivos y prácticas, que proceden de manera ilegal, informal o clandestina para defender intereses particulares. Ambos conjuntos se yuxtaponen parcialmente, coexisten y se solapan, a veces se complementan o se refuerzan el uno al otro y en otras ocasiones se repelen, aunque no siempre completamente.

**LA CIUDAD-REGIÓN NO ES SOSTENIBLE:** El Valle de Aburrá se planifica y se gestiona sin reconocer su capacidad de soporte, generando escenarios de insostenibilidad que limitan su desarrollo y reducen la calidad de vida de sus habitantes

**REGIÓN INEQUITATIVA Y DESIGUAL:** Existe un proceso de crecimiento de la desigualdad por la persistencia de una práctica centralista del desarrollo, una economía dual y mayoritariamente informal y porque el sistema educativo en la región metropolitana en lugar de acortar, amplifica las desigualdades.

<sup>1</sup> Para esta noción se trabajó con una propuesta inicial del Profesor Oscar Almarío, que luego fue ajustada en el trabajo colectivo.

**SOCIEDAD FRAGMENTADA Y POLARIZADA:** La ciudad-región está hoy profundamente dividida y confrontada alrededor de los temas de construcción de una paz estable y duradera. Es una región no reconciliada y no existe una agenda colectiva sobre memoria, paz y reconciliación que convoque a diversos sectores de la sociedad y de la institucionalidad pública.

**CIUDAD-REGIÓN SIN INSTITUCIONALIDAD ADECUADA:** La ciudad-región viene viviendo un proceso de urbanización-metropolización que la ha convertido en una aglomeración social conflictiva con deficiente gobernabilidad e insuficiente gobernanza para la gestión de sus problemáticas territoriales.

Tres dimensiones son transversales a estas problemáticas: **LA CULTURA** en todas sus manifestaciones y complejidad, por tanto, el diseño de cualquier estrategia debe contar con este factor como palanca central de acción y transformación. **LA PARTICIPACION CIUDADANA** como ejercicio genuino de escucha, debate, consulta y toma de decisiones con los diferentes actores en los territorios y **LA ECONOMÍA** desde la perspectiva de satisfacción de las necesidades humanas, en armonía con el cuidado de la casa común.

## CRITERIOS GENERALES DE ACTUACIÓN A SER TENIDOS EN CUENTA

El grupo de organizaciones que se han congregado en la alianza ciudadana ¿Pa' Dónde Vamos? recomienda dos tipos de criterios para encarar estas problemáticas como sociedad y como gobiernos: unos de carácter general aplicables a las cinco problemáticas, y otros de carácter específico, que se expondrán particularmente en el capítulo respectivo.

## CRITERIOS GENERALES:



- Mantener abiertos **espacios para la deliberación y la concertación ciudadana** sobre el futuro de la región. El futuro es un bien público en cuanto es (o debe ser) una construcción colectiva, con la participación más amplia posible. Esos espacios ya no pueden circunscribirse a cada municipalidad y, con criterio multi-escalar, deben abrir campo a todos los territorios que hoy habitan la región real.
- **La progresividad y el largo plazo.** Cualquiera de estas problemáticas requiere acciones cuyo impacto trasciende los períodos de gobierno. Esperar transformaciones reales y sostenibles en cortos períodos es irrealista.
- **Retomar y reivindicar programas ya probados y expandirlos (debidamente evaluados) a todo el territorio.** Algunos ejemplos: Mejoramiento Integral de Barrios, Escuela de Animación Juvenil, Paisa Joven, Buen Comienzo, Fiesta de Libro, UVAs, Mínimo vital de agua, Escuelas de música, Ciudad educadora (circuitos educativos integrados), Fiesta del libro descentralizada, entre muchos otros.
- **Ciudadanía educada para elegir bien:** las calidades humanas y profesionales de quien gobierne, es un factor que tiene gran impacto; pero los gobiernos los eligen ciudadanos y ciudadanas que votan. Que lo hagan bien informados y con capacidad crítica, implica trabajo de formación política y ciudadana de manera amplia e intensa. Aquí el papel de gremios, asociaciones, ONG y academia es relevante.

- Priorizar inversiones y acciones con el criterio de **“más donde más se necesita”**, superando la idea perversa del ejercicio del poder como mecanismo para pagar favores o enriquecerse de manera ilícita.

- Construir acuerdos para **intervenir sobre la región real y de manera multi-escalar**, superando la anacrónica división administrativa que hace que, por ejemplo, el Valle de Aburrá, que es una sola ciudad, esté dividida en 10 municipios. Este criterio requiere generosidad política e institucional, especialmente del Municipio de Medellín, que sin duda ocupa el lugar central y articulador de la región, pero que requiere cooperar y hacer sinergia con el vecindario para enfrentar sus problemas.

- Actuar local y regionalmente, pero articulados a la agenda global. En concreto esto significa aterrizar en nuestros territorios los **Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS**, aprobados por Naciones Unidas y vigentes para todo el planeta.

- Mantener y promover espacios y redes para **la producción de conocimiento sobre la región**. La máxima, popular a veces, de que estamos sobre-diagnosticados suele ser sencillamente falsa y se soporta sobre lugares comunes a veces erráticos o ideologizados. Lo que necesitamos es conocimiento producido socialmente desde la academia, el Estado, la empresa privada, las organizaciones sociales y desde la ciudadanía misma que se pone en deliberación pública de manera sistemática y permanente. Para que esto ocurra, son necesarios **sistemas de información** oportunos, actualizados, confiables, accesibles y puestos en distintas plataformas y lenguajes como un bien público que a todos favorece.



A continuación, se exponen las problemáticas bajo la siguiente estructura: formulación y/o descripción, sugerencias de solución o posibles alternativas para enfrentarlas y unos criterios de actuación específicos a tener en cuenta, algunas veces inmersos en las alternativas de solución y en otras, de forma separada.



# PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL 1:

## MODELO DUAL DE ESTATALIDAD Y DE SEGURIDAD

**Persiste y se profundiza un modelo dual de estatalidad y de seguridad, al que se ha subordinado la convivencia. Ese modelo está constituido, por un lado, por un conjunto de actores, políticas y prácticas con una pretensión legal, formal, abierta y pública; por otro lado, por un grupo de actores, con objetivos y prácticas, que proceden de manera ilegal, informal o clandestina para defender intereses particulares. Ambos conjuntos se yuxtaponen parcialmente, coexisten y se solapan, a veces se complementan o se refuerzan el uno al otro y en otras ocasiones se repelen, aunque no siempre completamente.**

### ¿EN QUE CONSISTE?

En los lugares en que este modelo dual opera más intensamente, la convivencia resulta condicionada a lógicas guiadas por la seguridad como valor supremo y la participación social y política es limitada y orientada según los actores, intereses y acciones de aquellos que operan de manera ilegal, informal y en ocasiones criminal. Así mismo, donde las formas, instituciones y procedimiento legales son eclipsados, surgen, se instalan y naturalizan demandas sociales de “seguridad” y servicios que son gestionados, a menudo, de forma autoritaria y violenta. El modelo dual de seguridad se despliega en una estructura socio-económica que es funcional a una situación de pobreza e inequidad, y, eventualmente, las reproduce y refuerza en el mediano y largo plazo.

Pese a esto, diversos sectores sociales que viven cotidianamente bajo este modelo dual de seguridad, desarrollan formas organizativas y participativas autónomas, alrededor de las artes, la cultura, el deporte, el género y de la capacidad de adaptación de víctimas; formas que constituyen una acción civil informal que se contrapone a la violencia, arbitrariedad y verticalidad que subyace al modelo dual de seguridad; formas organizativas y participativas que reconocen tradiciones comunitarias y que constantemente se adaptan a las condiciones del entorno.





## CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA

### UN CAMBIO DE ENFOQUE

Se propone un enfoque para la gestión de la seguridad y la convivencia que apunte, no solamente a una política de seguridad para el desmantelamiento de grupos criminales privilegiando acciones de tipo policivo, sino también a un enfoque integral para la gestión de las mismas. Este enfoque requiere una comprensión de la seguridad y la convivencia como asuntos territoriales que deben ser comprendidos en una perspectiva de largo plazo, el análisis de prácticas y valores privilegiados por distintos actores, una efectiva participación ciudadana y comunitaria en la implementación de las políticas, así como la inclusión de una perspectiva de desarrollo integral que amplíe la visión y acciones puestas en marcha para atender la problemática.

### PENSAR ESTRUCTURALMENTE EL MODELO DE CIUDAD

Lograr que las autoridades reconozcan que hay un problema en la seguridad y la convivencia en los territorios, como punto de partida para el tratamiento mismo del problema. Esto implica repensar las falencias del “modelo Medellín” en relación con la seguridad y la convivencia.

### TRATAR DE MANERA CONJUNTA LOS PROBLEMAS DE INEQUIDAD, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Son asuntos cuya comprensión y tratamiento van de “la mano” y su solución estratégica requiere una intervención simultánea de los mismos.

### INVOLUCRAR ACTORES DE DISTINTA ÍNDOLE

En el nivel estatal: el gobierno central como interlocutor clave, así mismo, los ámbitos departamental, metropolitano y local. Esto, porque hoy no existe una política pública

nacional de seguridad y convivencia, ni diálogo y acción coherentes entre estas distintas escalas del gobierno. En el ámbito social: involucrar organizaciones sociales y comunitarias en la formulación de políticas públicas de seguridad y convivencia. Así mismo, a grupos diferenciados de mujeres, jóvenes, población LGBTI y víctimas directamente afectados por la problemática. Lograr agenda conjunta con otras ciudades para incidir sobre este tema en el gobierno central. En el ámbito político: involucrar los partidos políticos y los aspirantes y/o candidatos a alcaldías, gobernación y corporaciones públicas.

### REPENSAR EL ALCANCE Y ORIENTACIÓN DE ACCIONES OFICIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Definir objetivos estratégicos para políticas públicas que afecten variables estructurales de la seguridad y la convivencia en el largo plazo. Garantizar la permanencia en el tiempo y en el espacio de las acciones institucionales en el territorio. Lograr la coordinación entre agencias, en distintos niveles de acción institucional. Fortalecer la prestación de bienes y servicios oportunos en los territorios para desplazar la oferta de organizaciones criminales.

### INVOLUCRAR A LA POLICÍA NACIONAL

Es crítico convocar la participación de la institución que tiene el principal deber constitucional de proteger las libertades y derechos de la ciudadanía. La Policía debe hacer parte integral en el diseño de instrumentos de intervención y gestión de la seguridad ciudadana. Esta agencia es clave para enfrentar el tema de la seguridad y para analizar su papel en la gestión de la convivencia. Debe vincularse a las discusiones de ciudad, y a los diálogos con las organizaciones sociales y comunitarias.

## REPENSAR LA CONVIVENCIA

No subordinarla a los temas de seguridad ni tratar los asuntos referidos a la misma con la lógica “securitaria”, especialmente como si seguridad y convivencia fueran lo mismo. Reconocer y promover el papel en la prevención y en la promoción de la convivencia de las organizaciones barriales, sociales y comunitarias, entre ellas las de jóvenes. No considerarla como un asunto exclusivo de la policía. La convivencia como acción de convivir con otros es una responsabilidad compartida del espacio y del cuidado mutuo, requiere una mirada desde la antropología social y cultural que nos ayude a entender ¿Quiénes somos?, ¿Cómo somos?, ¿Cómo nos comunicamos? ¿Cómo nos tratamos? Repensar la convivencia desde la perspectiva de la seguridad humana (donde el ser humano es el centro) implica reconocer la cultura, los símbolos, la ética y la estética puestas en nuestras relaciones cotidianas.

La cultura no es una externalidad, está en el centro mismo de esta discusión. Repensar la convivencia requiere creatividad, ejercicio estético, simbolismo, arte desde la vida y para la vida. Desde esta perspectiva, la discusión sugiere que en las mujeres y los jóvenes pueden estar las pistas para entender lo nuevo que emerge desde sus prácticas en términos de la defensa del valor supremo de la vida que es lo que en última instancia está en juego (No matarás, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, entre otros). Además, según el taller de políticas públicas realizado en mayo de 2019, el éxito de algunos programas y proyectos públicos dirigidos a los grupos poblacionales, han tenido mucho que ver con la combinación inteligente entre legalidad y legitimidad de donde es posible derivar varias lecciones para el caso de la convivencia.

## PROBLEMAS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Tener en cuenta los tres valles, y otras subregiones como el Bajo Cauca, norte y occidente, para entender la dinámica que tienen las estructuras criminales. Involucrar poblaciones y organizaciones que pertenezcan a estos territorios. Realizar análisis e intervenciones diferenciadas en los territorios. Al respecto, se mencionaron las formas de intervención que requeriría el centro de la ciudad, a diferencia de otros barrios o zonas del Valle de Aburrá, dado que en el centro hacen presencia todas las estructuras criminales y además es donde se manifiesta con mayor intensidad, la informalidad económica y el lavado de dinero.

## PONER EN MARCHA UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES QUE PROMUEVA LA DELIBERACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Proponer un modelo de comunicación, deliberación pública, transparencia y rendición de cuentas que pueda atravesar todas las regiones para tratar los problemas de seguridad y convivencia. Mejorar la comunicación con agencias institucionales que se ocupan del tema de la seguridad y la convivencia como las alcaldías y la Policía. Apertura institucional de la Policía con respecto a los procesos que adelantan a su interior. Construir una memoria institucional de los impactos de los planes, programas y proyectos que se han realizado en este tema.

## **DISEÑAR E IMPLEMENTAR UN PROGRAMA DE ESTUDIOS QUE PERMITAN UN DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD**<sup>2</sup>

La problemática de la violencia urbana ha venido mutando con los años y, algo que es aconsejable incorporar a nuestro bagaje, es que necesitamos conocer más y más a fondo sobre cómo funciona. Nuestra violencia urbana de los años 80 y 90, en particular en la ciudad de Medellín fue profusamente estudiada desde muy distintos ángulos. Este conocimiento, que luego fue incorporado por los gobiernos a partir del 2000, es un acervo muy valioso que fue construido por grupos académicos, ONG y organizaciones comunitarias. Una política pública, por ejemplo, un fondo importante dentro de Colciencias, o una alianza universidades – organizaciones de la sociedad civil, para acometer un programa ambicioso de estudios e investigaciones sobre el fenómeno contemporáneo de la violencia urbana, la economía del crimen en Medellín y la región, y sus actores, acompañado de una intensa actividad de debate público sobre el tema, sería un tremendo acierto.

## **DESARROLLAR UNA NUEVA BATERÍA DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y ACCIÓN, PARA ENFRENTAR EL FENÓMENO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LAS CIUDADES**

Si bien el fenómeno de la delincuencia organizada y criminal en las ciudades no es nuevo, si deben renovarse las viejas herramientas para afrontarlo, que reconozcan que: a) es transnacional, global y no solo local; b) que está articulado en red; c) que es complejo en tanto las actividades desarrolladas han dejado de ser especialidades y transitan entre lo formal, informal e ilegal; d) que no es marginal a la

sociedad y se ha insertado en el sistema económico, social e institucional; y e) que se ha incorporado a la cultura.

## **EXPLORAR SOLUCIONES NEGOCIADAS DE SOMETIMIENTO A LA JUSTICIA**

Dichas soluciones han de tener que tengan en cuenta que: a) El proceso debe ser dirigido por el Gobierno nacional (los gobiernos locales normalmente no tienen la suficiente independencia para esta labor); b) es indispensable la participación de la autoridad local y regional; c) el proceso debe estar ‘rodeado’ de una estrategia de comunicación y participación (...); d) una acción intensa dentro de las cárceles con los detenidos que tienen que ver con estos grupos, es tanto o más importante que la relación con quienes están en libertad; y e) una estrategia integral de reincorporación debe estar construida a medida que avanza el proceso.

## **FORTALECER LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS**

Los territorios gobernados por la ilegalidad tienen como característica el debilitamiento de la organización y los lazos comunitarios. Por eso, las organizaciones que sobreviven y resisten en medio de un ambiente tan hostil se constituyen en un valioso capital social que debe ser reconocido y fortalecido.

## **TRANSFORMAR CULTURALMENTE A LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS**

Ha de abordarse la tarea de la transformación cultural de los ciudadanos y las ciudadanas para reconstituir la noción de igualdad dignidad de todas las personas. Y esta tarea corresponde centralmente a las organizaciones de la sociedad civil con el apoyo del Estado.

<sup>2</sup> Las acciones propuestas a continuación son adoptadas y adaptadas del documento “Algunas sugerencias para pensar y actuar sobre la delincuencia organizada en las ciudades”, realizado por el Centro de Fe y Culturas, para el Congreso de la República. Medellín, marzo 29 de 2019.

## Problemática estructural 2: LA CIUDAD-REGIÓN NO ES SOSTENIBLE

**El Valle de Aburrá se planifica y se gestiona sin reconocer su capacidad de soporte, generando escenarios de insostenibilidad que limitan su desarrollo y reducen la calidad de vida de sus habitantes**

### ¿EN QUÉ CONSISTE?

Según recientes estudios sobre las capacidades de soporte urbano ambientales del Valle de Aburrá,<sup>3</sup> existen factores limitantes que impiden un desarrollo sostenible y que están comprometiendo los recursos naturales para las poblaciones actuales y las generaciones futuras. El reconocer estos factores limitantes y los escenarios en los que se llegará al umbral de la insostenibilidad, es una información clave para orientar los esfuerzos, los recursos, los planes de desarrollo y de ordenamiento del Valle de Aburrá, ya que permite tomar decisiones informadas y conscientes. Es de resaltar que la capacidad de soporte de un territorio puede mejorar por medio de las habilidades sociales, de nuevas tecnologías y de infraestructuras que sean planificadas de acuerdo con los tiempos, los recursos y el menor impacto ambiental y social.

La dicotomía que existe entre las diferentes capacidades de soporte del Valle de Aburrá genera en ese sentido problemas de sostenibilidad. La capacidad de soporte del sistema urbano se define como el número máximo poblacional de una ciudad, manteniendo

su funcionalidad y productividad, así como la resiliencia del sistema social, económico y ecológico que la sustentan.<sup>4</sup> El concepto de capacidad de soporte marca un hito en la definición de sostenibilidad urbana y constituye una guía más clara en términos de gestión.

El análisis de la capacidad de soporte le recuerda a la sociedad urbana los límites sobre los cuales se debe mantener la oferta de recursos naturales e infraestructuras, en términos de cantidad y calidad, para asegurar la sostenibilidad (Ibídem).

Según la Ley 99 de 1993 del Congreso de Colombia, en su artículo 3, “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.” Sin embargo, los análisis hechos para Densurbam, muestran que la búsqueda por un desarrollo sostenible del Valle de Aburrá ha generado una relación dicotómica. Por un lado, un

3 Mejía, O. et al (2018). Capacidades de Soporte urbano-ambiental para el territorio metropolitano del Valle de Aburrá

4 Wei J, Zhang Y, Yu TY, Sadre-Bazzaz K, Rudolph MJ, Amodeo GA, Symington LS, Walz T, Tong L (2016). A unified molecular mechanism for the regulation of acetyl-CoA carboxylase by phosphorylation. Cell Discov 2:16044

modelo productivo basado en economías de mercado que cada vez son más demandantes y que han puesto las ciudades y sus regiones en plataformas de competitividad, tal cual lo demuestran las políticas urbanas (ej. El Plan de Ordenamiento Territorial), la sobrepoblación, y un sistema natural cada vez más deteriorado y amenazado por las presiones productivas que dicho sistema económico demanda.

Para acotar la problemática es importante reconocer una unidad de análisis territorial. En este caso se propone enmarcarla desde un enfoque geográfico en la que se ha desarrollado la metrópoli con diversas formas de ocupación. El Valle de Aburrá corresponde a la cuenca del Río Aburrá desde su nacimiento en el Alto de San Miguel hasta los límites territoriales del municipio de Barbosa; se incluyen en este caso las zonas urbanas y rurales, donde el AMVA tiene autoridad ambiental y de movilidad en zonas urbanas, y las Corporaciones Autónomas Regionales tienen jurisdicción ambiental rural, además de las jurisdicciones político-administrativas propias de cada uno de los municipios.

Sin embargo, es importante reconocer las dinámicas por fuera de esta unidad geográfica territorial y generar diálogos en lo que se podría denominar como la “ciudad-región”, entre los dos valles cercanos (el valle de San Nicolás y el valle del Río Cauca), ya que se reconoce su interrelación e interdependencia con el Valle de Aburrá. Por tanto, “No hay una única, estable y unitaria forma para definir qué es ciudad-región”,<sup>5</sup> pero lo que sí sabemos es que la tendencia global a la urbanización está, de una manera acelerada, dejando vacío el campo y las ciudades están enfrentando

graves problemas medio ambientales. Según la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, “las ciudades en los países en vía de desarrollo están creciendo más rápido que la capacidad de los gobiernos para planificarlas y administrarlas, lo que está creando estructuras insuficientes e incentivando informalidad y débil gobernanza transversal a todos los sectores”.

En nuestro contexto, el proceso de urbanización acelerada del Valle de Aburrá obedece a una serie histórica de oleadas migratorias rural-urbanas desde diferentes geografías nacionales. Inicialmente, la ciudad de Medellín era vista como un destino atractivo para poblaciones rurales que veían como la vida del campo no llenaba sus expectativas económicas. Más adelante, con los diversos períodos bélicos (críticos) en las zonas rurales del país, las ciudades pasaron de ser una opción socioeconómica a ser un refugio obligado de supervivencia para muchas de estas poblaciones. Fue así como gran parte de la población campesina del país empezó un proceso desbordado de urbanización que llevó a la formación y actual constante surgimiento de barrios informales en el Valle de Aburrá, que en muchos casos están sumergidos en la precariedad y el riesgo.

Las cifras del DANE corroboran estas dinámicas cuando nos muestra que a mitad de siglo XX (1951) Medellín tenía una población de 358.189 habitantes, y para los inicios del siglo XXI (2005) se contaba con 2.499.088 habitantes, y según las proyecciones poblacionales del Valle de Aburrá, para el año 2030 toda la región metropolitana tendrá 4.300.000 habitantes.

5 Jonas, A. and Ward, K. (2007). “Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction” in *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 31.1 March 2007 169–78

Estas dinámicas poblacionales, combinadas con las características geomorfológicas del Valle de Aburrá, y los patrones de consumo-producción, han hecho del desarrollo sostenible un reto de tal complejidad como lo demuestra el reciente estudio desarrollado para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá –Densurbam– donde se muestra como la Capacidad de Soporte del Valle de Aburrá está en un momento coyuntural muy delicado y vulnerable. Por ejemplo, el estudio muestra cómo hasta 1973 la totalidad del agua para consumo humano en el Valle de Aburrá se captaba de fuentes al interior del valle y como en la actualidad dependemos del 100% de fuentes externas.

En los últimos años, se ha manifestado en medios de comunicación algunas expresiones de las problemáticas ambientales de la ciudad región, la de mayor cobertura mediática es la calidad del aire, la cual tiene efectos directos aún sin cuantificar sobre la salud pública, este problema se relaciona con la geomorfología del valle, con las formas de producción industrial y los problemas de movilidad y transporte. Otra manifestación que se ha observado, especialmente después del periodo de lluvias de 2008 y la ola invernal de 2011 el aumento de los desastres asociados a deslizamientos e inundación sobre todo en las zonas de la ciudad donde existe mayor concentración de empobrecidos.

Con menor cobertura mediática, lo que no quiere decir que cuente con menor valor, se ha iniciado a manifestar el aumento de la temperatura superficial en las zonas urbanas con poca cobertura vegetal, el aumento de plagas y otros vectores derivados de la ruptura de las cadenas tróficas urbanas, el manejo y disposición de residuos sólidos, la pérdida de suelos fértiles de los lugares de abastecimiento de alimentos, la relación de las formas de habitar el campo en donde solo se reconoce el suelo como posibilidad de la expansión urbana o como lugar destinado exclusivamente para la oferta de bienes y servicios ambientales de regulación, desconociendo el papel del campesinado metropolitano en la conservación ambiental y en la

producción de otros bienes y servicios ambientales además de los de regulación, los culturales, aprovisionamiento y sostenimiento.

Además de lo anterior, es muy posible que se repitan manifestaciones de la problemática ambiental a escala metropolitana con dimensiones de mayor complejidad como el fin de la vida útil del relleno sanitario La Pradera, historia que repetiría la situación vivida con el cierre del Morro de Moravia y La Curva de Rodas, y los cambios de coberturas y aumento de la temperatura en las cuencas abastecedoras de agua y energía que podrían generar racionamientos similares a los vividos en los inicios de la década de los 90s.

De este modo, la ciudad-región es examinada en términos de su funcionalidad creativa, innovación, desarrollo y competencia para la economía global ya que tanto las dinámicas territoriales como la territorialidad del capitalismo están constantemente en cambio. Ahora Medellín, con su transición hacia la economía de servicios, se prepara para recibir la llamada “cuarta revolución industrial”. ¿Pero qué va a significar este cambio paradigmático en la microeconomía local? ¿Qué implicaciones tendrá para nuestro ambiente? ¿para nuestra segregada y cada vez más desigual sociedad? Más aún, ¿atraerá más población al Valle de Aburrá? O, por el contrario, ¿será esta la panacea para el anhelado “desarrollo sostenible” que buscamos?

A esto se le suma el hecho de que las dinámicas propias de Valle de Aburrá han conducido a sus actores sociales por la vía de la desarticulación, generando problemas de incertidumbre, falta de información y complejidad. La creación de políticas públicas sociales, ambientales y económicas que responden a las necesidades en corto plazo y no se comunican en sí mismas han generado desorden en la comunicación que hay entre el comportamiento ciudadano, académico, empresarial y gubernamental, y su relación con el suelo y los recursos que en él existen.

El papel de la política de Ciencia y Tecnología (CTel) debe ser central en la conformación de nuevos procesos de prospectiva territorial, pues en esa política se enmarcan los planes de productividad de la región y se proponen las tecnologías de frontera que darán paso a la disminución de la externalidad nociva.

## CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA

Los criterios para actuar sobre los problemas de sostenibilidad están enmarcados en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Cabe resaltar que consideramos conveniente que estos ODS también sean transversales a todas las cinco problemáticas expuestas por ¿Pa' Dónde Vamos?

**Redistribución y equidad territorial:** el crecimiento de la ciudad-región ha sido un proceso de desarrollo desigual. De ahí que la gran pregunta recae sobre ¿cómo podría ser este desarrollo más distributivo? Se refiere a la responsabilidad de los territorios y las poblaciones que mayor impacto tienen sobre los ecosistemas, transfiriendo beneficios a los territorios que asumen las externalidades de la ciudad o que proveen servicios ambientales.

**Considerar las particularidades:** a pesar de que se plantean soluciones globales por diferentes agencias internacionales a los problemas ambientales, se deben tener en cuenta los diagnósticos locales (si se han hecho) de los diferentes problemas de la región con sus lógicas particulares (sociales, económicas, naturales, culturales y políticas) para lograr soluciones pertinentes. Ej. accesibilidad al agua potable, calidad del aire, ocupación deliberada del suelo, etc.

**Acción Multi-escalar:** para el desarrollo sostenible de la región, los problemas ambientales necesitan ser entendidos simultáneamente en forma descendente (global-local,

entendiendo local como comunidades y/o barrios) y ascendente (local- global) para poder diseñar estructuras y procesos productivos.

**Justicia social y espacial:** diseñar mecanismos por medio de los cuales se redistribuyen los beneficios desde las poblaciones que más benefician contaminando, hacia las poblaciones más empobrecidas, más expuestas a los efectos adversos y más frágiles a los efectos negativos de dichas contaminaciones.

**Derecho a la información:** se debe garantizar no solo la disponibilidad de la información veraz, sino la diseminación pertinente, oportuna y sin limitantes de la misma para toda la ciudadanía. Se debe tener además en cuenta el uso tecnológico de la información para planear escenarios futuros y promover mejores políticas planeación urbana que permitan mejorar las capacidades de soporte urbano-ambientales ahora deficientes.

**Sistemas socio-técnicos:** se debe pensar en la promoción de sistemas socio-técnicos que permitan promover los procesos de transferencia tecnológica y CTel para impactar positivamente sobre el territorio, el conocimiento, el capital y los significados culturales de las personas.

**Gestión del conocimiento:** se plantea que el conocimiento es fundamental para la toma de decisiones por parte de todos los actores en materia de sostenibilidad, para esto se requieren decisiones basadas en la ciencia, reconocer el saber comunitario y valorar el aporte de las universidades.

**Innovación institucional:** las ciudades-regiones del mundo han llegado a ser importantes espacios de experimentación de políticas alrededor de nuevas estructuras regulatorias y espacios de gobernanza.

De este modo, siendo los ecosistemas, sistemas abiertos que no admiten límites políticos administrativos, ni competencias estatales; en esa medida se deben diseñar herramientas e instrumentos innovadores que le permitan a la institucionalidad ser flexible y eficiente para atender las problemáticas ambientales.

El bien común sobre el particular: tal como lo precisa la Constitución Política de Colombia en el artículo 333, “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.” Se siguen tomando decisiones por encima del interés general en detrimento de los ecosistemas y la comunidad para favorecer intereses particulares de grupos económicos.

## PROPUESTAS PARA LOGRARLO

### EDUCACIÓN RELEVANTE

Ya no es cobertura, es relevancia y pertinencia lo que necesita nuestro sistema educativo. No estamos formando ciudadanos para el desarrollo sostenible de la región. Estamos formando ciudadanos que buscan a través de la educación progreso meramente socio-económico.

### DIÁLOGO CIUDADANO

Todas las decisiones ambientales a escala territorial deben ser el resultado de diálogos abiertos, incluyentes y amplios entre todos los actores que lo habitan. Estos diálogos deben constituirse en una dinámica de participación efectiva de los actores que sufren los efectos de las afectaciones ambientales, los cuales suelen ser a menudo las poblaciones más vulnerables.

### INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Es aconsejable diseñar un sistema de incentivos y penalizaciones en clave de justicia ambiental redistributiva para buenas prácticas ambientales y de compensación a los territorios que proveen los recursos naturales o asumen las cargas de la contaminación.

### FORMAS COOPERATIVAS DE GOBERNANZA

Muchos estudios confirman como mecanismos de gobernanza informal empoderan y son más incluyentes con las comunidades, mostrando así ser más eficaces en temas de territorialidad y medio ambiente. Se hace un llamado a diseñar nuevas formas cooperativas de gobernanza para el desarrollo estratégico de la región. Rediseñar las instituciones gubernamentales para facilitar las acciones preventivas o correctivas del medio ambiente, para superar las dificultades de los tiempos estatales y los límites político administrativos.

### ARTICULAR, VISIBILIZAR Y ESTIMULAR BUENAS PRÁCTICAS

Se requiere una acción pública institucional, pública y privada, para reconocer, visibilizar y potenciar las acciones las distintas comunidades se realizan con éxito para facilitar de esta manera su crecimiento y réplica, de tal manera que se logren mayores impactos territoriales.

### PROPICIAR PROCESOS COLECTIVOS

Aunque se plantea que los procesos de cambio deben ser desde el individuo hasta llegar a la acción del estado, se hace imprescindible la priorización de las acciones colectivas ciudadanas, debido a su impacto en la cultura, en la práctica cotidiana y en la generación de alternativas de nuevas ciudadanías.

### PARTICIPACIÓN EFECTIVA

Se debe fomentar y permitir la participación ciudadana en los procesos ambientales, facilitando los ejercicios de democracia directa y deliberativa, evitando la cooptación institucional, la instrumentalización de los espacios y evitando confundir la participación con la información o propaganda. De esta manera se espera un mayor empoderamiento de las medidas por parte de la ciudadanía.



## LA CENTRALIDAD DE LA CULTURA PARA ESTE PROCESO:

La esperanza de cambio se deposita en la cultura. “La cultura es el pegante de las tres dimensiones de la sostenibilidad”, por lo tanto, los cambios culturales deben considerar los siguientes elementos:

**Nuevas formas de relación:** se deben fomentar nuevas formas de pensar el territorio y la naturaleza que permita generar nuevas formas de relación entre los humanos y la naturaleza de tal manera que se rompa con los paradigmas que plantea que el humano debe dominar la naturaleza para su desarrollo.

**Cambiar prácticas de consumo, movilidad y producción:** se deben construir mecanismos para desencadenar cambios de prácticas a distintas escalas, iniciando desde la acción cotidiana del individuo, pasando por las acciones territoriales, comunitarias, estatales y terminando en cambios planetarios. Para estos cambios de prácticas se deben priorizar campañas disuasivas que contribuyen a la concientización, el fortalecimiento del sentido común, el pago de incentivos y generación de multas y sanciones.

**Considerar experiencias locales:** tenemos prácticas ambientales en distintas comunidades de nuestro territorio que deben ser conocidas, replicadas y potenciadas para que, por medio de la acción, la demostración y la comunicación, aumenten su impacto territorial.



## PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL 3:

# REGIÓN INEQUITATIVA Y DESIGUAL

**Existe un proceso de crecimiento de la desigualdad por la persistencia de una práctica centralista del desarrollo, una economía dual y mayoritariamente informal y porque el sistema educativo en la región metropolitana en lugar de acortar, amplifica las desigualdades.**

### ¿EN QUÉ CONSISTE?

El territorio que conforman Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la región circundante, es una región con índices de desigualdad normalmente más altos que el promedio nacional, contando además con que Colombia ocupa un deshonroso lugar en este terreno.<sup>6</sup> Aunque hay avances en años recientes, tanto en reducción de la pobreza como de la desigualdad, en el largo plazo, el crecimiento de las brechas entre unos grupos y otros es la característica; aquí persisten retos ineludibles.

La información más reciente que existe sobre el tema, tomada de Medellín Cómo Vamos, permite apreciar lo siguiente:

“En 2017, Medellín era una ciudad muy desigual, reflejando fallas institucionales y estructurales en la distribución del ingreso, que la dejan en desventaja frente a la región metropolitana del Valle de Aburrá en su conjunto.” [...]

“En el periodo 2008-2018 la región metropolitana del Valle de Aburrá mostró la segunda mayor reducción porcentual de la desigualdad por ingresos medida a través del índice de Gini, con un 11,9%. Pasó de 0.54 en 2008, considerado como una desigualdad muy alta, de acuerdo con los criterios de la ONU-Hábitat y CAF3, a 0.47 en 2018, esto es, pasó de una desigualdad muy alta a alta en dicho periodo.”<sup>7</sup>

### LAS FORMAS DE LA INEQUIDAD

Las inequidades no son siempre de la misma naturaleza. En este proceso de diálogo ciudadano se han identificado por lo menos cinco formas de inequidad presentes en la región, que deben visualizarse y tratarse de manera específica:

6 “Colombia comparte con países africanos y latinoamericanos una de las distribuciones de ingreso más inequitativas e injustas del mundo. En nuestro país, la clase rica representa el 10% la población y se queda con el 46% del ingreso producido anualmente por el trabajo de la sociedad; peor aún, el 1% de los estratos altos concentra el 21% del ingreso nacional, adicional al monopolio del poder político, estatal y mediático. A la clase media pertenece el 40% de la población y tiene una participación simétrica en los ingresos del país. Los sectores populares constituyen el 50% de los habitantes y reciben sólo un 14% del total de los ingresos.” Tomado de: Sarmiento A., Libardo. Colombia 2018-2022: Duquismo, plutocracia y economía. Agosto de 2018.

7 Tomado de: Medellín cómo vamos (Julio de 2019). Informe de calidad de vida de Medellín 2018. Pág. 10

## LA INEQUIDAD TERRITORIAL

Esta inequidad tiene, a su vez, tres manifestaciones:

a) El **centralismo**, que tiene que ver con que el estilo de desarrollo se concentró en el centro, en detrimento de la periferia, tanto en las oportunidades como las inversiones más significativas. Infraestructuras y servicios como la salud, la educación o la recreación, así como la inversión pública, se han concentrado en algunos municipios del Valle de Aburrá, en detrimento del resto de regiones. Esto viene cambiando, pero de manera espontánea y no planificada.

b) **Lo urbano vs rural:** la concentración del desarrollo en el espacio urbano al mismo tiempo que el abandono del mundo rural, ha creado una brecha de tal tamaño que son prácticamente dos mundos diferentes. Esto no ocurre sólo en los municipios por fuera del Valle de Aburrá sino en la misma ciudad de Medellín, que mantiene una persistente deuda histórica con sus 5 corregimientos.<sup>8</sup>

c) **La segregación socio-espacial.** En la región de que venimos hablando persisten territorios segregados y excluidos, especialmente asentamientos de población desplazada por la violencia, que no cuentan con los mínimos de la vida urbana como acceso a servicios públicos y en donde las lógicas de control territorial, se dejan en manos de la ilegalidad.

## LA INEQUIDAD ÉTNICA

La pertenencia a ciertos grupos poblacionales confiere desventajas que no deberían existir según nuestra Constitución Política. En concreto, si se pertenece a un grupo humano indígena o afro-descendiente, se tienen menos posibilidades de acceso a recursos y servicios como

educación, salud o empleo, en comparación con las mismas posibilidades en otros grupos humanos.

## LAS INEQUIDADES POR PERTENENCIA SOCIAL

El vivir en zonas de la ciudad o la región con mayores ventajas económicas (estratos 5 y 6) implica el acceso a una red de servicios con calidad muy superior a la media para otras zonas. Esto se verá reflejado luego en mayores oportunidades como ingreso a la educación superior y empleos de mejor calidad, respecto de aquellos que viven en zonas con mayores carencias.<sup>9</sup>

## LA INEQUIDAD GENERACIONAL

Las desigualdades son padecidas con mayor rigor por la población infantil y juvenil y por las personas de la tercera edad. Los niños, niñas y jóvenes en los sectores populares, y en el mundo rural, muchas veces no cuentan con la provisión de derechos básicos, ni siquiera con el derecho a una alimentación adecuada. Por otro lado, persiste el abandono como problemática característica del adulto mayor, principalmente de estratos pobres.

## LA DUALIDAD DEL MODELO ECONÓMICO

Y quizás una de las desigualdades e inequidades más visibles tienen que ver con el hecho de que una parte de la población (minoritaria) está vinculada a la economía formal, con contratos laborales o formas de transacción que garantizan seguridad social y condiciones básicas de vida digna, mientras otra parte de la población (usualmente superior al 50%) está sujeta a relaciones informales en donde no hay seguridades básicas, ni vinculación a los sistemas de protección, y mucho menos condiciones de vida digna.

<sup>8</sup> Ver: Informe de calidad de vida. Medellín 2012-2015. Medellín Cómo Vamos. Gráfico 5. Pag. 10

<sup>9</sup> Ver: Informe de calidad de vida. Medellín 2012-2015. Medellín Cómo Vamos. Gráfico 6. Pag. 10

Es también una región que ha contado con avances en el tratamiento de la población con capacidades especiales o movilidad reducida, pero los cascos urbanos y las ciudades se construyeron de espaldas a esta realidad y estamos muy lejos de contar con espacios incluyentes para ellas; en el sector rural esta dimensión tiene características dramáticas.

## **LAS CONDICIONES QUE FAVORECEN LA DESIGUALDAD Y LAS INEQUIDADES**

Las ya mencionadas problemáticas de inequidad y desigualdad, están estrechamente correlacionadas con otras, que deben ser tenidas en cuenta, tanto para su análisis y comprensión, como para el diseño de salidas y alternativas para superarlas.

La gran mayoría de las palancas más potentes para revertir estas tendencias son de orden nacional e incluso atañen al orden económico global. En particular, el sistema tributario y fiscal, produce y reproduce la desigualdad más contundente que es el acceso a la riqueza y a la distribución de los ingresos. Modificar esta situación corresponde a los niveles más altos del estado (Congreso y Gobierno nacional). Aun así, en la región hay otros ingredientes que profundizan esta tendencia.

## **FALTA DE DEFINICIONES Y ACUERDOS SOBRE SOCIEDAD, CULTURA Y VOCACIÓN ECONÓMICA QUE ASPIRAMOS Y DESEAMOS**

Es claro que la región ha perdido la capacidad y la convocatoria de espacios de deliberación pública y encuentro, en los que se construyan acuerdos sociales acerca del futuro, la vocación social y económica y de la vida deseada como región. Esta región tiene una rica experiencia de convocatorias de este tipo en el pasado, pero todas ellas acusan falta de continuidad y sistematicidad en el tiempo. Hoy ese es un campo prácticamente desierto.

## **DECISIONES SOBRE DESARROLLO NO SE HACEN CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Persiste en algunos ambientes la tentación de convertir la construcción de definiciones sobre el futuro en un problema técnico y que se deciden en espacios de élite. Si bien es cierto que las dimensiones técnicas y académicas de la discusión son un insumo fundamental a tener en cuenta, también lo es, que la participación genuina de la ciudadanía, es condición indispensable para que estos procesos consigan el propósito aglutinador que pretenden. Una buena parte de la memoria de buenas prácticas para enfrentar difíciles problemas en los territorios, está en el liderazgo social y en las ONG y las organizaciones comunitarias de la región. Un buen consejo para construir acuerdos sobre desarrollo es que sea un genuino diálogo de saberes, en los que concurren: el saber académico y técnico, el saber social y el saber de los servidores públicos que llevan años implementando obras y procesos de desarrollo y saben qué ha funcionado y qué no.

## **REGIÓN METROPOLITANA NO GARANTIZA TRAYECTORIAS ESCOLARES TOTALES, OPORTUNAS Y PLENAS**

La educación, que se ha ubicado como una de las principales palancas para superar la desigualdad, no está cumpliendo en este campo la función que debería. Hay avances claros en coberturas, pero los accesos a la educación en todos los niveles –incluida la educación superior–, y la pertinencia de la educación que se está impartiendo se convierten en tema crítico para el futuro de la región. Hay claramente una oferta de educación de mala calidad para los pobres, mientras a los niveles de excelencia pueden sólo acceder las familias de altos ingresos. La educación en nuestra región, en lugar de superar las desigualdades, tiende a reproducirlas y profundizarlas.

## EDUCACIÓN ESTÁ AFECTADA POR LA VIOLENCIA E ILEGALIDAD

Junto a lo anterior, se evidencia que las dinámicas de confrontación, violencia e ilegalidad que afectan la región, golpean de manera severa al sistema educativo en su calidad y, en no pocos casos, se convierten en factor que expulsa o aleja masas de jóvenes de su derecho a la educación, distorsiona el ejercicio de la labor docente, e impide la necesaria relación estrecha que debería existir entre una institución educativa y su entorno.

## LA EPIDEMIA DE LA CORRUPCIÓN

Una buena parte de los recursos destinados al desarrollo de infraestructuras o la prestación de servicios tan fundamentales como la alimentación escolar o la salud, hoy en día se dilapidan entrampados en cadenas de corrupción. Esta epidemia se presenta a lo largo y ancho de la sociedad y no se concentra en algunos sectores, está disgregada por todo el cuerpo social. La corrupción es hoy en día una enorme mecánica de concentración de riquezas.

## NATURALIZACIÓN EN LA CULTURA DE SITUACIONES COMO LA DESIGUALDAD Y LA CORRUPCIÓN

Tan grave como que se presenten hechos que profundizan la desigualdad o que recursos públicos destinados a erradicar la pobreza y reducir la desigualdad terminen en bolsillos de delincuentes, es que no haya una conciencia social que sancione tales conductas. La sociedad vive un cierto adormecimiento frente a estos temas. Construir capacidad de indignación con el tema de la desigualdad y rechazo del acto corrupto, es además de un factor que los favorece, uno de los retos más claros de formación ciudadana que tenemos en frente.

## CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA

- Construir un **acuerdo colectivo sobre la vocación económica regional** (de la región real, no sólo del Valle de Aburrá), retomando de buenos esfuerzos realizados en el pasado (Seminarios Alternativas de Futuro, Foros comunales, planes estratégicos, Visión Antioquia Siglo XXI, etc.), y que tenga una especial consideración por el mundo rural que está inscrito en este territorio. Esto deberá ser un proceso ampliamente deliberativo y participativo. Las dimensiones estética, cultural y ambiental deberán ocupar un lugar preponderante.
- A partir de allí, construir una **política pública sobre infraestructuras** necesarias para acometer la concreción de esa vocación económica. Un especial cuidado deberá ponerse sobre las infraestructuras necesarias para la productividad y competitividad de nuestro entorno rural.
- **Articular el arte** en la construcción de este tipo de ficción y visiones colectivas de sociedad ha demostrado ser una vía certera e incluyente con muy ejemplos en nuestro pasado reciente.
- Creación de **una política pública para cerrar las brechas entre la distribución de los ingresos** y las condiciones de vida de manera más equitativa. Especial consideración debe tenerse con el cierre de brechas entre lo urbano y lo rural.
- Construir programas de **fomento de la economía solidaria** que impacten el aparato productivo de la ciudad, de tal manera que los ingresos se puedan dispersar ampliamente entre la población y así, enfrentar el alto nivel de desigualdad que genera el actual modelo productivo.

- Impulsar **proyectos productivos regionales** acorde a la vocación económica, de la mano de oportunidades educativas, que frene la informalidad y la ilegalidad, (superando el modelo actual de exportación de bienes primarios basados en la producción de economías de enclave) y generar verdaderos encadenamientos productivos aumentando la demanda de trabajo y rompiendo el desequilibrio entre la oferta de mano de obra y un aparato productivo incapaz de aprovecharla. Una mención especial aquí merece la construcción de una **política de seguridad alimentaria**, que fortalezca económica y socialmente el entorno rural cercano, especialmente al campesinado que allí habita y que, a su vez, enriquezca las costumbres alimentarias de los habitantes urbanos.

- Propender por la **creación de un sistema educativo que garantice el derecho a la educación de cada ciudadano y ciudadana** (según la sociedad y la ciudadanía que queremos y pertinentes para la realidad y el ambiente que nos rodea). De la misma manera, contar con programas de “trayectoria de vida escolar” (educación que no es solo escolarización).

- Crear **estrategias para el encuentro entre jóvenes de diferentes zonas de la región y estudiantes de colegios públicos y privados**, pues la segregación socio-espacial en el territorio está moldeando una cultura arribista que genera problemas de falta de respeto y reconocimiento de las personas, agravando las situaciones de injusticia social.

- Creación de **espacios públicos (físicos y simbólicos) en todos los sectores que rompan barreras culturales** entre territorios, pues el problema de la desigualdad no es solo socioeconómico sino también cultural, manifestándose en una forma de “predilección por vías rápidas de ascenso social”, que predisponen a la búsqueda de riqueza fácil y de corto plazo, en muchos de los casos, desde la ilegalidad.

- Crear **programas de fortalecimiento de la clase media empresarial**. Facilitando una movilidad social progresiva de la clase media emergente a la consolidada, para evitar que las personas que están en el umbral se devuelvan a niveles de pobreza.

- **Rediseñar el modelo de ocupación del territorio** (del realmente existente). Diseñar instrumentos de gestión del territorio que ayuden a controlar la proliferación de edificaciones que sobrecargan el suelo y que generan impactos negativos en la calidad de vida de los habitantes y en deterioro del espacio por el atiborramiento de la población.

- **Mejorar los sistemas de información** ciudadana existentes y crear nuevos en los temas que sean necesarios, sistemas de información que posibiliten el control social de la gestión pública.<sup>10</sup>

# Problema estructural 4:

## SOCIEDAD FRAGMENTADA Y POLARIZADA

**La ciudad-región está hoy profundamente dividida y confrontada alrededor de los temas de construcción de una paz estable y duradera. Es una región no reconciliada y no existe una agenda colectiva sobre memoria, paz y reconciliación que convoque a diversos sectores de la sociedad y de la institucionalidad pública.**

### ¿EN QUÉ CONSISTE?

La lectura del conflicto armado como un asunto esencialmente rural, las pocas claridades sobre las derivaciones del acuerdo entre las FARC y el gobierno para las ciudades capitales, la oposición a éste de amplios sectores de la sociedad y de la propia institucionalidad, el desconocimiento de otras expresiones del conflicto armado en la ciudad diferentes al narcotráfico, la invisibilización de las problemáticas y las reivindicaciones de las víctimas, entre otros, han llevado a que no se tenga una idea clara de lo que significa una ciudad en paz. Si bien hay un acumulado social e institucional en el campo de la atención a las víctimas, la memoria, la reintegración y la convivencia, desde los territorios hay múltiples heridas que no se han sanado y resistencias profundas de la sociedad frente a la paz. Tampoco hay, por parte de la institucionalidad pública, una voluntad política que ponga al Estado en la perspectiva de garantía del derecho a la Paz.

Requerimos como ciudad un acuerdo social amplio e incluyente sobre los sentidos de la paz y los caminos para la reconciliación.

Esta problemática se asocia con:

### LA PERSISTENCIA DE VIOLENCIAS EN CONTEXTOS RURALES Y URBANOS QUE SIGUEN GENERANDO MÁS Y NUEVAS VÍCTIMAS

El principal reto que tenemos como sociedad y como país tiene que ver con prevenir que más personas sean víctimas, expulsadas de sus territorios y ubicadas, por esta razón, en condiciones de extrema vulnerabilidad. En el caso de la ciudad una expresión específica de esto, es el desplazamiento forzado intra-urbano producto de disputas por el control territorial. Esto plantea una necesaria reflexión sobre los enfoques de seguridad implementados y las medidas de prevención y protección de la población.

### EL ESCASO RECONOCIMIENTO DE LAS PROBLEMÁTICAS DE LAS VÍCTIMAS

No existe conciencia ni preocupación en la dirigencia y en amplias capas de la sociedad, de la deuda histórica de la ciudad y la región en relación con sus demandas de atención, reconocimiento, reparación, y especialmente, de su derecho a la ciudad y al territorio. La magnitud de la problemática de las víctimas, el tipo de respuesta institucional y de la sociedad frente a ellas, profundiza, acrecienta y reproduce los círculos viciosos de pobreza, precarización y vulnerabilidad. Por eso hoy las víctimas reclaman no solo atención a las vulnerabilidades ocasionadas por la victimización sino por la exclusión de la ciudad y de los beneficios del desarrollo.

El derecho a la ciudad, al territorio y al bienestar es una reivindicación compartida con otros sectores excluidos que quieren ser reconocidos en su papel de constructores de la ciudad y la región.

### **LA INEQUIDAD DIFICULTA EL LOGRO DE UNA PAZ DURADERA**

La desigualdad, las brechas sociales y la inequidad que caracterizan la ciudad y la región, acrecientan las dificultades para el logro de una paz duradera que signifique bienestar para la mayoría de la población. La generalización de un concepto de paz como ausencia de guerra, la idea de Medellín como una ciudad exitosa, que ha superado sus problemas, la poca asunción de diversos sectores sociales de su rol como agentes de paz (empresarios, educadores, instituciones públicas, organizaciones sociales) actúan como obstáculo para entender la relación entre paz y equidad.

### **IMAGINARIOS Y PRÁCTICAS CULTURALES**

En amplios sectores de la sociedad persisten mentalidades que impiden la paz, la reconciliación y la no repetición, como: la exclusión y la estigmatización de lo diverso; la conversión del adversario o de quien opina diferente en enemigo; la indiferencia con el sufrimiento y los daños causados a las personas en contextos de violencia; la promoción de prácticas de justicia privada; la oposición a la reintegración de quienes han estado en la guerra; la creencia de que sólo algunas vidas (no cada vida) merecen ser respetadas; el rechazo a la negociación como vía para la tramitación de los conflictos, entre otras.

### **INEXISTENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PAZ**

Hay problemas persistentes en el diseño, gestión e implementación de políticas públicas enfocadas en el

propósito de que sea esta una ciudad y una región reconciliada y en paz. Una serie de condiciones existentes en la realidad nacional, hacen que se requiera que este tema se ponga en primer lugar de la agenda pública y ciudadana. Son cuestiones como: las tensiones entre gobierno nacional y local (por competencias); la resistencia a reconocer y aceptar la magnitud e impacto de las problemáticas asociadas al conflicto armado y las violencias y a entender el deber del estado en atenderlas; los estigmas frente a la población víctima y reintegrada; el desconocimiento de los acumulados institucionales; la falta de vigilancia ciudadana en la implementación de las políticas públicas.

### **CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA**

Ciudades como Medellín han acumulado una enorme capacidad institucional y social que debería reflejarse en un liderazgo en el país en torno a la idea de qué significa construir paz desde contextos urbanos y qué avanzar en el horizonte de ciudades reconciliadas.

Las acciones emprendidas en esta perspectiva, deben generar relaciones horizontales con otras ciudades capitales e intermedias en lógica de movilizar y facilitar la implementación del Acuerdo de paz y construir una agenda colectiva para la paz y la reconciliación.

**Formular una política de paz y reconciliación** que recoja diferentes miradas e intereses sociales, el conocimiento acumulado y metas de transformación de la realidad social actual. Debe ser el producto de un diálogo social y de un pacto colectivo que involucre diversos sectores sociales (educativo, cultural, inter-eclesial, productivo, institucional, organizaciones de la sociedad civil, fuerza pública, ente otros).



- **Prevenir que en la ciudad y en la región se sigan presentando nuevas formas de victimización.** Es necesario identificar las violencias desde un ámbito regional, dado que las dinámicas de la violencia se expresan de manera diferencial, no solo las violencias ligadas al conflicto armado sino a otras violencias (ligadas por ejemplo a la violencia intrafamiliar, feminicidios, drogadicción, violaciones derechos humanos). Esto tiene que ver con políticas de seguridad y de prevención que protejan los territorios y la población.

- **Reconocer a las víctimas sus demandas por la equidad y el derecho a la ciudad.** Quienes han sido víctimas comparten también situaciones de exclusión histórica e inequidad. La ciudad tiene una deuda histórica con las víctimas en sus reclamos por el derecho a la ciudad. Esto implica reorientar la comprensión de esta población como sujetos con demandas y capacidad de injerencia en el desarrollo. Avanzar en la garantía el derecho al trabajo, a la vivienda, a la cultura, al espacio público, a la educación, a la cultura, al territorio, entre otros, hacen parte de las demandas de integración y reconocimiento hoy de esta población.

- **Reconocer e integrar procesos y experiencias de las regiones en materia de paz y reconciliación.** La ciudad y la región cuentan con un cúmulo importante de experiencias en procesos de transformación cultural, estrategias creativas para mover políticas que fortalezcan la paz y para transformar las prácticas violentas que es necesario reconocer y potenciar. Debe darse continuidad al proceso de movilización, creación y acción colectiva orientada a transformaciones culturales, prevención y construcción de paz; y respaldar experiencias y prácticas que ayuden a transformar los imaginarios y la simbología de la guerra en nuevas narrativas de paz.

- **Dar continuidad y potenciar capacidades institucionales** en materia de atención y reparación a las

víctimas por parte de los gobiernos departamental y territorial. El saber acumulado en este campo constituye un bien público que debe sistematizarse y preservarse de cara a los nuevos retos de la paz y la reconciliación en la ciudad y el país.

- **Crear condiciones favorables para la implementación del Acuerdo de Paz en la ciudad y la región.**

Necesitamos disposición institucional y social para que asuntos atinentes al acuerdo de paz como la reintegración de excombatientes, la implementación del Sistema Integral de Justicia, la reparación de las víctimas, entre otros, pueda adelantarse. Esto implica una gran labor pedagógica y de sensibilización social y una fluida cooperación entre diversas instancias que, respetando las competencias territoriales y misionales, puedan facilitar este proceso. La creación y puesta en marcha de los Consejos territoriales de paz es un instrumento expedito para esto.

- **Construir una ciudad y una región en paz y la reconciliada pasa por un acuerdo en torno a medidas urgentes que garanticen la no repetición.** La ciudad cuenta ya con una formulación en torno a medidas que garanticen la no repetición. Es necesario retomar la urgencia de dotar a la sociedad de herramientas para que nunca más vuelva a suceder lo que ha ocurrido. En principio esto tiene que ver con: transformaciones culturales profundas que erradiquen la permisividad de la sociedad frente a la estigmatización, la violencia y/o el uso de esta para la tramitación de los conflictos; diálogos intersectoriales que permitan identificar prácticas e imaginarios que han abonado a la guerra así como su potencial en la construcción de cultura de paz; el impulso de reformas institucionales que garanticen el fortalecimiento y legitimidad de instituciones estatales, especialmente de aquellas que velan por la justicia y la protección de las personas; la garantía y respeto de los derechos humanos por parte de todas las instituciones, los servidores públicos y la población.

# Problemática estructural 5:

## CIUDAD-REGIÓN SIN INSTITUCIONALIDAD ADECUADA

**La ciudad-región viene viviendo un proceso de urbanización-metropolización que la ha convertido en una aglomeración social conflictiva con deficiente gobernabilidad e insuficiente gobernanza para la gestión de sus problemáticas territoriales**

### ¿EN QUE CONSISTE?

En el territorio emergente que conforma el Valle de Aburrá y la región circundante, se presenta cada vez con mayor evidencia un fenómeno de urbanización-metropolización, una construcción socio-espacial que se intensifica en el tiempo, en extremo compleja y agenciada por múltiples actores. Una realidad de ocupación del territorio con evidentes asimetrías, desigualdades y exclusiones que hacen del mismo 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

El Valle de Aburrá se ha desarrollado como una unidad socio-espacial, 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 institucionales 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 plenamente al desarrollo, que se configuran a partir de la informalidad en cada municipio, y se manifiestan en graves problemáticas asociadas al 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 armado interno 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; 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 los 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 construidas y

probadas a lo largo varias décadas, 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 socio-espacial del Valle 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 micro-territorial, en

función de superar la inequidad, y demás problemáticas relacionadas con los déficits de vivienda, la segmentación urbana, la segregación socio-territorial, la exposición a riesgo de desastres y el hábitat precario rural y urbano.

Gobernabilidad<sup>11</sup> y gobernanza<sup>12</sup> deberían potenciarse mutuamente para actuar de manera más efectiva a escala regional y potenciar la capacidad de acción a escala micro-territorial. 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 gestión con enfoque 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 de 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

11 Se entiende aquí por "governabilidad": la capacidad directiva del gobierno y la capacidad del Estado para cumplir su función social y atender a las diferentes necesidades de la población. También, abarca la actividad del gobierno y la legitimidad que tiene este como estructura político-administrativa que concentra funciones.

12 Cuando se habla de "governanza", se hace referencia a: los arreglos institucionales entre actores --no solo del gobierno- donde se dan procesos de coordinación y cooperación para proveer o desplegar capacidades en una arena común. Es relevante, en la gobernanza, la articulación y movilización con estos actores ya que se activa, por este medio, la legitimidad de las decisiones públicas.

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.

## **CRITERIOS Y POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ENFRENTARLA**

### **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 la 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 micro-territorios.

### **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. Procesos como el Plan Estratégico de Medellín y Área Metropolitana, el Plan Estratégico de Antioquia, la Visión Antioquia Siglo XXI, otros procesos de planeación estratégica territorial por regiones, entre muchos otros, son valiosas experiencias que no deben olvidarse. 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.

Así mismo resulta plausible la redistribución de la planeación estratégica territorial entendiendo el territorio concreto: 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.

### **VALIDAR LA CAPACIDAD DE LOS ACTORES TERRITORIALES**

Se trata de reconocer la capacidad dialógica, concertadora y transformadora de los actores territoriales, sin desconocer los conflictos existentes. 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 micro-territorial), 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, echando mano de manera privilegiada de herramientas artísticas y culturales que con mucha vitalidad y capacidad de resistencia actúan en la región.

### **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.

## **CONSTRUIR 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**

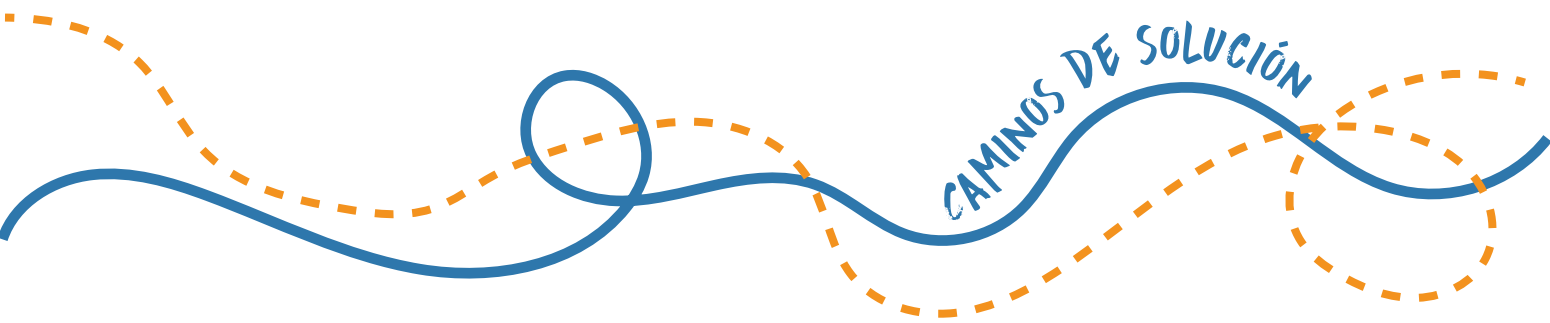
Existe una normatividad que ofrece oportunidades para facilitar la coordinación en la planeación a escala de ciudad-región, es importante reconocer dicha normatividad y hacerla efectiva.

## **GENERAR UN CONSEJO DE PLANEACIÓN PARA LA CIUDAD-REGIÓN**

Finalmente, se considera recomendable, donde lo permita el consenso político, partir de una institucionalidad donde confluyan actores públicos, privados, académicos, ciudadanos y comunitarios, para generar concertación, y promover la articulación interinstitucional, y la coordinación a nivel regional.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN: INVITACIÓN AL DIÁLOGO INTERSECTORIAL**

A tono con la razones que animan la alianza ¿PA' DÓNDE VAMOS?, lo arriba expuesto debe entenderse como un documento de trabajo, que no establece verdades ni cierra discusiones, sino que invita a la conversación, al encuentro y al reconocimiento del valor de todas las voces y de todos los actores territoriales con el propósito de identificar los problemas estructurales que nos conciernen y desafían en la actualidad, pero que sobre todo, condicionarán, negativa o positivamente, a las generaciones venideras, dependiendo de la manera dialógica, crítica, responsable y propositiva como los analicemos y nos comprometamos a transformarlos.

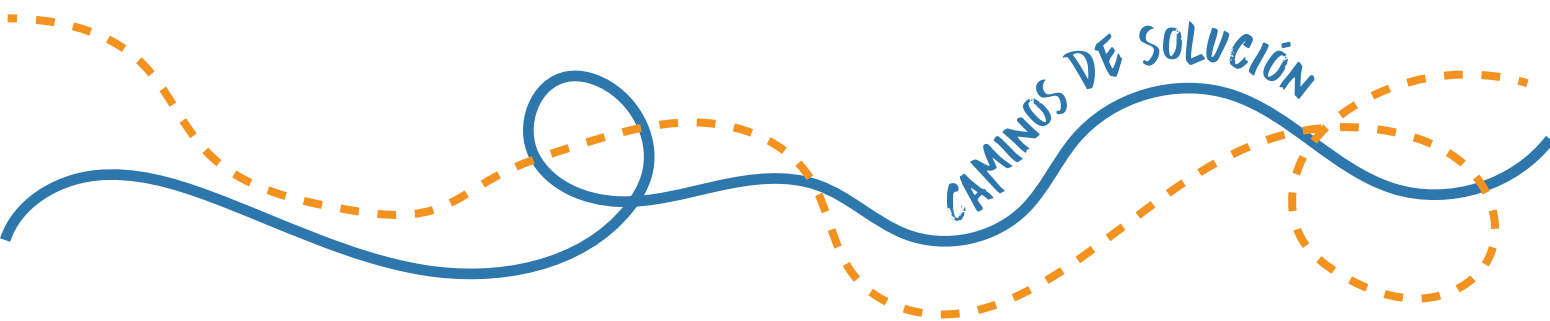


CAMINOS DE SOLUCIÓN





¿PA' DÓNDE VAMOS?



CAMINOS DE SOLUCIÓN



¿PA' DÓNDE VAMOS?

Este texto es publicado por la alianza ciudadana ¿Pa' dónde vamos? como una herramienta al servicio de quien quiera utilizarla; como un bien público para ser difundido y apropiado por toda la ciudadanía.

"PORQUE EL FUTURO DESEADO ES UN BIEN PÚBLICO QUE SE CONSTRUYE DE MANERA DELIBERATIVA Y PARTICIPATIVA".

Vigilada Mineducación

UNIVERSIDAD  
**EAFIT**



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA Facultad de Ciencias Sociales y Humanas Instituto de Estudios Políticos



Otráparte

comfama

Vigilado Super-Subsidiado



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



CTC CONSEJO DE TRANSICIÓN CLIMÁTICA



LUNES



CIUDAD

REGION 30

Conectada con la democracia



Federación Antioqueña de ONG



Centro de Fe y Culturas

