

La incidencia

**de los modos de gobernanza urbana en la
planificación territorial: el caso de Medellín Colombia 2012-2015**

Leonardo Mesías Patiño
Candra Milena Duá Salazar
Diana Marcela Paz Gómez

Palabras clave

Gobernanza
Planificación Territorial
Derecho a la Ciudad
Participación Ciudadana

Los modos de gobernanza han incidido en el tipo de políticas y acciones implementadas desde la gestión local, de esta manera, el fortalecimiento de la relación Estado y Sociedad, coadyuva a procesos participativos y de inclusión social en torno a la planificación urbana, pues es a partir de la sociedad que se comprenden y se conocen las necesidades reales de la ciudad que deben ser objeto de políticas públicas. Empero, la priorización de la relación Estado y Mercado se fundamenta en la construcción de ciudades enfocadas al marketing y a la competitividad interurbana, lo que ha permitido el avance del capital en la decisión y ejecución de políticas territoriales sobre las necesidades sociales, causantes de exclusión y desigualdad social. Medellín, considerada como la ciudad más innovadora del mundo, mejor destino de Sudamérica para hacer negocios y la más competitiva del país, pese a los logros obtenidos, también integra fenómenos sociales de desigualdad y exclusión. Así pues, el estudio da cuenta de cómo opera la planificación urbana para entender el Derecho a la ciudad en su dimensión política a partir de los modos de gobernanza durante el periodo gubernamental 2012-2015, tomando como experiencia concreta, los procesos reivindicatorios que desaprueban el modelo de ciudad enfocado al mercado y a su vez, busca alternativas de planificación en torno al fortalecimiento de la relación Estado y Sociedad y el derecho a la ciudad.

Resumen

Introducción

La gobernanza es entendida como respuesta a nuevas formas de gobierno dentro de un sistema socio-político dinámico, complejo y diverso (Kooiman, 2004), en donde coexiste una interacción entre actores: Estado, Sociedad y Mercado. En este sentido, los modos de interacción entre estos, inciden directamente en las políticas de planificación urbana, donde lo político dio al mercado la libertad de ser el ordenador territorial enfocado a una lógica del marketing urbano (Cicolléla, 2005), lo que no obstante, generó procesos de exclusión y segregación de la población de menores ingresos (Vainer, 2000).

En este sentido, la reformulación de la relación entre los actores determina las políticas urbanas, de manera tal que la gobernanza, se establece en un marco de cooperación y de interacción horizontal entre actores en la toma de decisiones. No obstante, la primacía del mercado sobre la sociedad, se manifiesta en ciudades que tienen bajo la planificación una lógica competitiva con el fin de atraer capital extranjero (Coraggio, 1997). Si bien por un lado el modelo capitalista fortalece el desarrollo económico global sobre las ciudades, a su vez desaparece paulatinamente el sistema institucional y social autónomo (Castells, 1974) y ocurre una pérdida de la ciudad como espacio de cooperación entre el Estado y la Sociedad, entre lo público y lo privado (Borja, 1994). Conllevando al desarrollo urbano conjugado bajo una economía neoliberal que conlleva a procesos de segregación y desigualdad (Harvey, 2012).

A partir de los procesos de mercantilización, se deteriora la ciudad tradicional dando paso a movimientos sociales urbanos estimados como promotores del proceso de reivindicación del derecho a la ciudad, bajo el cual, se busca la recuperación de espacios participativos y procesos de urbanización equitativos (Harvey, 2012). Para lo cual, se busca un giro social a la planificación y al fortalecimiento de la relación Estado y Sociedad en los procesos de toma de decisiones.

Bajo este antecedente, el objetivo de la investigación se enfoca en indagar ¿De qué manera la planificación urbana es direccionada al marketing urbano por medio de un modo de gobernanza que prioriza la relación Estado-Mercado sobre la de Estado- Sociedad? Estableciendo que la prevalencia de la interacción de un actor sobre otro, direcciona la planificación urbana en torno a un principio de competitividad en las ciudades, no así, cuando se prioriza la relación Estado y Sociedad, se generan procesos participativos que permiten direccionar de la planificación urbana hacia necesidades reales de la sociedad y no en torno a intereses del mercado.

Los Modos De Gobernanza en la Acción Pública

La gobernanza, se concibe como una categoría analítica de la ciencia política, que permite analizar el nuevo direccionamiento de la sociedad (Kooiman, 2004). De este modo, el concepto, enfoca su mirada hacia el pasado y futuro, en tanto da cuenta de la crisis del Estado céntrico, la emergencia de nuevos actores, la influencia normativa, la economía intervencionista y el concepto práctico e interpretativo que permite entender la reconfiguración de las relaciones Estado y Sociedad desde una lectura empírica.

El concepto de gobernanza, concebido desde el *good governance*, menciona un marco normativo de carácter vinculante, encaminados a la coordinación entre actores, metas, objetivos y decisiones (Le Galés, 1998) que influirán en los resultados esperados frente a las políticas generadas bajo lineamientos de eficiencia y buen funcionamiento de los procesos sociales (Pierre, Peters; 2000). En tanto, las políticas públicas y acciones del gobierno responden a un enfoque racionalista por un lado, y a un conjunto de roles dentro de la participación y relación entre el Estado, Mercado y Sociedad, desde los actores (Kooiman, 2004) generando transformaciones en cuanto abre espacios de debate público, igualdad, discusión política y participación directa (Dahl, 1994). En este sentido, la sociedad presentará las necesidades y reivindicaciones de sus intereses colectivos (Bobbio, 2001), lo cual reflejarán políticas integrales y resultados positivos en las acciones del Estado. La incidencia de la sociedad en la toma de decisiones, generará no solo procesos incluyentes, participativos y deliberativos dentro de las políticas (Jouve, 2004), sino que también, fortalecerá la participación de los ciudadanos en los procesos políticos (Finot, 2001).

Las formas de interacción que definen las decisiones públicas, terminan generando un tipo de respuestas acorde a las necesidades propias de la comunidad (Donoso, 2013). La gobernanza entonces, está configurada como un consenso y legitimidad (March, Olsen; 1995) a partir de los procesos de participación y agencia dentro de la acción pública, razón por la cual, la gobernanza como variable explicativa se enmarca en un enfoque explicativo a los procesos de interacción a partir de tres parámetros: intervencionista, interdependencia e interferencia (Kooiman, 2004), lo que a su vez presenta modos de gobernanza a partir de los cuales se desarrolla el Estado, un modo jerárquico, en el cual un actor principal prevalece sobre otros frente a la toma de decisiones; la co-gobernanza, referida a la relación horizontal, interdependiente y equilibrado dentro del juego de poderes y la auto gobernanza, en el cual los tres actores (Estado, mercado y sociedad) mantienen dependencia en el conjunto de procesos que se generan (Kooiman, 2004). La gobernanza en este punto, se expresa en torno a los cambios sociales y a su vez, coadyuva al desarrollo ciudadano (Finot, 2001) generando espacios de participación y cultura política frente a temas relevantes en las agendas políticas. En este sentido, la

participación ciudadana tiende a fortalecer el modelo institucional en relación con los actores y la democracia local. Con lo cual, la sociedad genera un concepto más amplio de la democracia, deliberando, elaborando y aplicando las políticas que sean parte del accionar gubernamental y que impactan a la sociedad (Jouve, 2004). Por su parte, el Estado actúa como mediador y regulador tanto de la sociedad como del mercado (Pierre, Peters; 2000).

En el espacio de participación ciudadana, la gobernanza asume la ampliación de los espacios de deliberación y de igual manera, de intervención en las decisiones que afectan a la sociedad. En este punto, las decisiones políticas implementadas, tienen una mayor eficiencia frente a los resultados propuestos (Ziccardi, 2008) y el gobierno local amplia a su vez, la calidad de la democracia en la gestión pública.

La relación horizontal que el Estado genere con actores como el Mercado y la Sociedad, legitimará las decisiones gubernamentales e integrará a la sociedad en los procesos decisorios, dejando de lado el modelo democrático representativo que coartó la forma de gobierno y el poder del pueblo frente a dicho ámbito (Rosanvallon, 2006).

Por su parte, el rol del Estado en relación a los modos de gobernanza, sobre todo en lo que a gobernanza jerárquica se refiere, tendrá mayor preponderancia centralizando la toma de decisiones a estrategias relegando la participación ciudadana a espacios determinadas. Por otro lado, la fuerte relación Estado-Mercado, amplía las fronteras del capitalismo hasta lograr permear el ordenamiento territorial y los procesos sociales (Vainner, 2000), con lo cual las ciudades han asumido un comportamiento empresarial, de optimización y producción del suelo urbano (Lungu, 2005) y paulatinamente el agotamiento estatal dio paso al mercado para ser el ordenador urbano, de la misma manera que configurar una ciudad dentro de una economía global (Cicollela, 2005). Puesto que para lograr un desarrollo real, era necesario un Estado flexible frente al mercado, en donde las ciudades fueran parte de un principio de competitividad que desarrollará en estas, modelos de ciudad empresarial e individualista, ciudades que no aceptan la divergencia, la participación o procesos democratizadores (Vainner, 2000).

Bajo esta lógica, las ciudades han buscado insertarse en una economía global, que afiance la relación mercantil fijándose como ciudades homogéneas (De Mattos, 2008) que aglomeran actividades económicas, productivas, de consumo, tecnológicas y de red (Lambooy, Moulaert; 1999) y que tienen como objetivo la transformación urbana en torno a un crecimiento económico que afianza las barreras sociales de desigualdad y fragmentación (De Mattos, 2008); sin duda, la acumulación de capital estará siempre concentrada en una población determinada y no todos tendrán la posibilidad de insertarse en dicho mercado (Harvey, 2012).

Los años 80, significaron transformaciones urbanas direccionadas desde la gestión pública de modalidad gerencialista hacia una empresarial (Lungo, 2005), lo que configuró el desarrollo de las ciudades en torno a la mercantilización de lo urbano y la planificación urbana de carácter más global. Posterior a los años 90, las ciudades han buscado la inserción al mercado mundial dentro de un proceso de globalización (De Mattos, 2008). Dentro de este debate, el Estado y el Mercado son socios (Payne 1999) dentro de un desarrollo económico encaminado a la maximización de beneficios, la inversión externa y privada, con lo cual se ha generado un proceso de segregación socio- espacial y un desplazamiento de población de menores recursos (Lungo, 2005) de zonas productivas y estrategias para el capital inmobiliario.

Bajo esta lógica, las ciudades han buscado insertarse en una economía global, que afiance la relación mercantil fijándose como ciudades homogéneas (De Mattos, 2008) que aglomeran actividades económicas, productivas, de consumo, tecnológicas y de red (Lamboy , Moulaert; 1999) y que tienen como objetivo la transformación urbana en torno a un crecimiento económico que afianza las barreras sociales de desigualdad y fragmentación (De Mattos, 2008); sin duda, la acumulación de capital estará siempre concentrada en una población determinada y no todos tendrán la posibilidad de insertarse en dicho mercado (Harvey, 2012).

Los años 80, significaron transformaciones urbanas direccionadas desde la gestión pública de modalidad gerencialista hacia una empresarial (Lungo, 2005), lo que configuró el desarrollo de las ciudades en torno a la mercantilización de lo urbano y la planificación urbana de carácter más global. Posterior a los años 90, las ciudades han buscado la inserción al mercado mundial dentro de un proceso de globalización (De Mattos, 2008). Dentro de este debate, el Estado y el Mercado son socios (Payne 1999) dentro de un desarrollo económico encaminado a la maximización de beneficios, la inversión externa y privada, con lo cual se ha generado un proceso de segregación socio- espacial y un desplazamiento de población de menores recursos (Lungo, 2005) de zonas productivas y estrategias para el capital inmobiliario.

Los modos de gobernanza en la planificación territorial de Medellín: Hacia un recorrido histórico de la acción social y política

La historia de los planes de desarrollo en Medellín

A partir del proceso de descentralización como consecuencia de la nueva normativa nacional con la Constitución Política de Colombia en el año de 1991, las ciudades recibieron autonomía local en la toma de decisiones y en los planes de ejecución aplicados a cada municipio, de modo que no se dependiera ni del gobierno central ni del regional como sucedía hasta el año de 1988. Desde este año, en Medellín los alcaldes se eligieron por votación popular, y por un periodo de dos años hasta el año 2002, fecha en que se extendieron los periodos a cuatro años. En 1994, con la expedición de la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo, se establecieron “los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.” (Ley 152 de 1994).

En las alcaldías de 1988 hasta el año 2001, los planes de desarrollo, estuvieron enfocados en temas de prioridad local como el narcotráfico, la violencia, la inseguridad y la delincuencia. El primer alcalde elegido por voto popular Juan Gómez Martínez (1988-1990), orientó su programa de gobierno a la mayor acción en temas como el de “la seguridad” y el “orden público”, el auxilio a la rama jurisdiccional en investigaciones de contravenciones, delitos y diligenciamiento de comisiones, la recuperación del espacio público, el control a brotes de indisciplina social y el control a establecimientos abiertos al público acompañados de la participación de la sociedad civil (Gómez, 1990).

En la alcaldía de Omar Flórez Vélez (1991-1993) se implementó un programa de ejecución orientado a la construcción de civildad como propuesta para la solución de conflictos, medidas que requerían de la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones. En la administración de Luis Alfredo Ramos (1993 -1995), ya consolidado normativamente el Plan de Desarrollo, se concertó en el plan estratégico de seguridad, en torno a la idea de “seguridad ciudadana”, con la ciudadanía como garante de su propia seguridad, creando a su vez la Asesoría de Paz y Convivencia en Medellín.

La alcaldía de Sergio Naranjo (1995-1997), ejecutó su Plan de Desarrollo bajo la directriz de la represión oficial y el control de los delitos, dando importancia a la ciudadanía en la toma de decisiones, sin dejar de lado el énfasis de medidas coercitivas y el aumento de la capacidad represiva del delito (2010). Si bien la orientación en seguridad era un tema importante del plan de desarrollo, la prioridad del gobierno local estaba en lograr condiciones necesarias para insertar a la ciudad en una lógica de competitividad global, de modo tal, que las acciones de seguridad se dirigían al lograr este objetivo.

En el gobierno de Juan Gómez Martínez (1997-2000) enfocó su administración hacia el reconocimiento internacional de la ciudad a través de su promoción, como región potencialmente enfocada a los servicios; la seguridad ciudadana se enfocó a los diálogos con los grupos armados y consolidar a Medellín como “la mejor esquina de América” gracias a su competitividad de modo que se lograra la internacionalización de la ciudad.

La alcaldía de Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003) dirigió su Plan de Desarrollo a la racionalidad económica en la solución del conflicto armado (‘Compro la guerra’); el Plan de Desarrollo se denominó “Medellín Competitiva”. El plan incorporó la relación con la ciudadanía por medio de la implementación de espacios culturales y educativos, además de la intervención ciudadana en la solución del conflicto social de inseguridad y violencia de la ciudad. El gobierno de Sergio Fajardo (2003-2007), estuvo integrado por cinco líneas de acción: 1) Medellín Gobernable y participativa, 2) Medellín social e incluyente, 3) Medellín productiva, competitiva y solidaria, 4) Medellín un espacio para el encuentro ciudadano y 5) Medellín integrada con la región y con el mundo (Noreña, 2007).

La alcaldía de Alonso Salazar (2008-2011), denominó su Plan de Desarrollo “Medellín es solidaria y competitiva”, incorporó en sus líneas de acción, la búsqueda por consolidar “las condiciones del desarrollo territorial, que en conjunto constituyen la base de la competitividad de la ciudad y la región. Las ciudades y las regiones son las que compiten entre sí por el emplazamiento de actividades económicas que desde lo local tengan capacidad de actuar en un contexto de creciente globalización, creando ventajas de localización por su clima de negocios que garanticen a las empresas alta productividad, permitan atraer o movilizar nuevas inversiones, servicios especializados, mano de obra calificada y turismo” (Plan de Desarrollo Medellín, 2008-2011).

Plan de Desarrollo 2012-2015

El gobierno de Aníbal Gaviria (2012-2015), ha enfocado el Plan de Desarrollo, denominado “Medellín un hogar para la vida”, a la integración de 5 líneas de acción. En su línea 3 “la competitividad para el desarrollo económico con equidad”, el eje central es la competitividad, en donde se busca fortalecer el desarrollo empresarial, urbano, la inserción de Medellín en el escenario internacional incentivando la inversión, el crecimiento acelerado y equitativo, el mejor nivel de vida, y el trabajo decente e inclusión social y económica; impulsando la proyección de ciudad-región, fortaleciendo las condiciones para la competitividad de la ciudad y de la región haciéndola más atrayente a la innovación; e insertándose en el escenario nacional contribuyendo a la competitividad y desarrollo económico.

Por otro lado, la línea 4 “Territorio sostenible: ordenado, equitativo e incluyente”, enfoca su ejecución a la capital natural, al ordenamiento territorial, la cultura ambiental; en donde se busca un modelo de ocupación territorial en armonía con los retos del desarrollo socioeconómico. A partir del POT de Medellín 2006 y en función de este, se planifica la ciudad con un crecimiento compacto hacia adentro y un desarrollo policéntrico que permita la desconcentración de núcleos para la prestación de servicios (Plan de Desarrollo Medellín, 2012). En relación a lo anterior, se proyectan intervenciones asociadas a la recuperación del borde urbano, relocalización de asentamientos en zonas de riesgo.

Desde el año de 1995, los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín, si bien, han mantenido un direccionamiento hacia la importancia de la ciudadanía en la toma de decisiones y ejecución de proyectos, han además, proyectado la ciudad hacia la competitividad y hacia la internacionalización de ésta de modo que se inserte en el mercado global, además de atraer inversión y empresarios extranjeros a la capital.

A partir del estudio de los Planes de Desarrollo de la ciudad desde el año de 1994, con la instauración de la Ley 257 94, se destaca el grado de importancia que en los seis planes de desarrollo siguientes se ha dado a la visión de ciudad global y a la competitividad, a fin de lograr mayor inversión extranjera y consolidarla como región propicia para los negocios y servicios. En el año 2013, Medellín fue nombrada como la primera ciudad ganadora del concurso a la ciudad más innovadora “City of the Year”, organizado por Wall Street Journal y Citi Group, por encima de ciudades como New York y Tel Aviv, premio entregado a la ciudad con mayor crecimiento económico y turístico. La categoría dada a la ciudad, influyó en el reconocimiento mundial de ésta y a la consolidación de procesos de expansión de la capital así como el afianzamiento del mercado de capitales y la visión hacia la competitividad urbana.

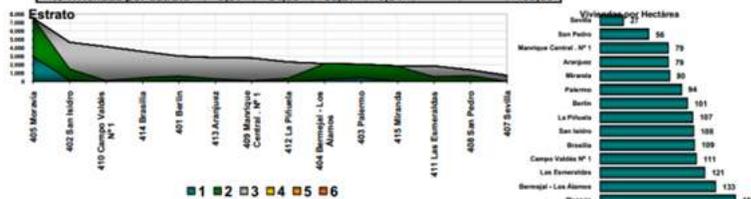
Medellín en cifras

Medellín está ubicado en el Valle de Aburrá, con una población de 2.441.123 habitantes, en relación con su área metropolitana, asciende a 3.731.557 habitantes. Es sede de empresas nacionales e internacionales en sectores de textil y confecciones, metalmeccánico, energético, financiero, salud, telecomunicaciones, construcción, automotriz y alimentos, principalmente. Según la información censal del 2010 relacionada en los planos de espacio público efectivo por habitante, densidad habitacional, cantidad de transacciones inmobiliarias, y equipamientos per cápita se establece información relevante para determinar el análisis pertinente a la investigación

Breve descripción demográfica y morfológica

Según el grafico indicadores físico espaciales de Medellín, es posible establecer que en la Comuna 4 (Aranjuez), priman los usos residencial e industrial sobre los demás usos, adicionalmente, es posible determinar que tiene índices muy bajos de espacio público por habitante, una taza muy baja de equipamiento urbano per cápita junto a una densidad habitacional relativamente alta (Ver Cuadro 1).

Código	Nombre del barrio o comuna	2010 Estrato Socioeconómico						TOTAL	2010		
		1	2	3	4	5	6		Estrato predominante	Hectáreas	Viviendas por Hectárea
Comuna 04 Aranjuez											
401	Berlin	126	518	2.378				3.022	3	30,02	100,66
402	San Isidro	169	1.314	3.176				4.659	3	43,22	107,80
403	Palermo	477	1.579					2.056	2	21,95	93,65
404	Bermejál - Los Álamos	245	1.883					2.128	2	15,98	133,15
405	Moravia	2.986	4.536					7.522	2	48,26	155,88
407	Sevilla		1	719				720	3	27,03	26,64
408	San Pedro		689	688				1.377	2	24,59	56,01
409	Manrique Central, N° 1	1	101	2.675	15			2.792	3	35,56	78,52
410	Campo Valdés N° 1		113	4.016				4.129	3	37,22	110,94
411	Las Esmeraldas	17	549	1.277				1.843	3	15,28	120,59
412	La Piñuela	18	368	1.934				2.320	3	21,73	106,78
413	Aranjuez		324	2.513				2.837	3	36,12	78,55
414	Brasilia	4	452	3.104				3.560	3	32,73	108,76
415	Miranda		1.796	52				1.848	2	23,04	80,21
Inst 9	Parque Norte										28,46
Inst 10	Jardin Botánico										15,97
Inst 11	Universidad de Antioquia										31,24
Total Comuna 04 Aranjuez		4.043	14.223	22.532	15			40.813	3	488,39	83,57
% viviendas por estrato		9,91	34,85	55,21	0,04						



Cuadro 1. Estrato Socioeconómico por Comuna.
Fuente: Alcaldía de Medellín (2010).

Respecto a ello, la comuna 4 presenta una aglomeración de estratos 1, 2 y 3, lo cual establece un predominio de un nivel socio-económico medio.

La Desigualdad Social en Medellín

El gráfico 1, muestra un índice de Gini que proporciona la medición de desigualdad en las ciudades, con lo cual respecto a ciudades intermedias de Colombia, Medellín ha logrado disminuir la desigualdad social. No obstante, en relación al desarrollo de la ciudad aún existe una alta brecha entre zonas socioeconómicamente divididas, con un 0.505 en el índice de Gini, si bien los procesos urbanos encaminados al desarrollo han tenido impactos positivos en la ciudad, los niveles de desigualdad y pobreza amplían las necesidades de la población y sus demandas frente a la gestión local. Los indicadores de pobreza y desigualdad dejan entrever los desafíos que enfrenta aún el gobierno frente a la situación actual en Medellín, el logro de avances significativos en la ciudad permitió una disminución de la pobreza de 8.9 puntos entre 2008 y 2013 (Alcaldía, 2014) con una población en situación de pobreza de 389.189 habitantes (Ver gráfico 2).

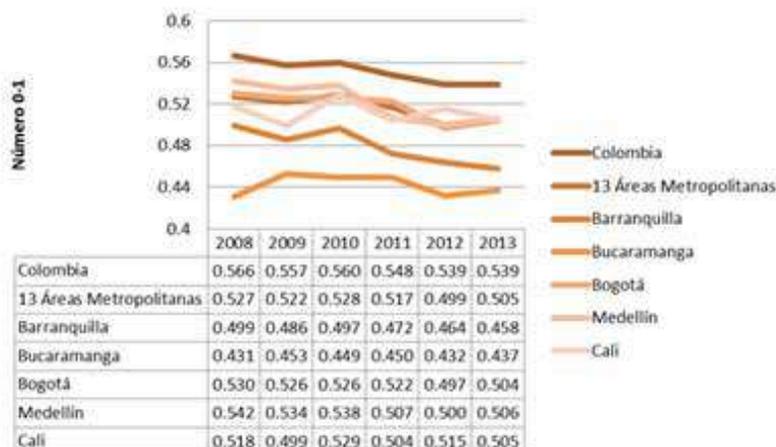


Gráfico 1 . Índice de Gini en ciudades Colombianas, 2008-2013.
Fuente: DANE (2013).

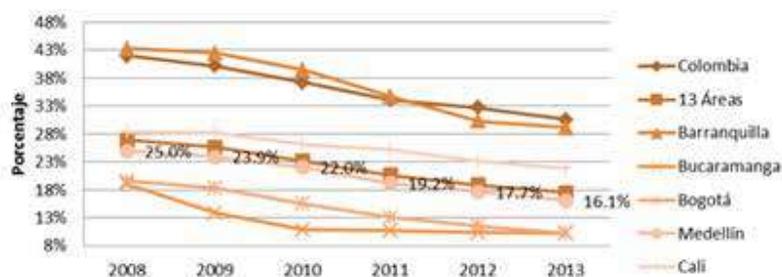


Gráfico 2 . Ciudades colombianas: línea de pobreza, 2008-2013.
Fuente: Medellín Como Vamos (2014) .

Bajo la encuesta de percepción ciudadana realizada en el 2013 por la Alcaldía municipal, la población estimó en un 48% la existencia de una autopercepción de desigualdad media y un 39% expresó niveles de desigualdad alto y muy alto –ver gráfico 3- (Alcaldía, 2014).

Respecto al tema de percepción hacia el gobierno de la ciudad, el 50% de la población expreso que existe una fuerte relación del gobierno local con los grupos económicamente fuertes de la ciudad, (principalmente las zonas con menor calidad de vida) frente a un medio 35% que determinaron que el gobierno tiene fuerte participación con la sociedad (Alcaldía 2014)-ver gráfico 4-.

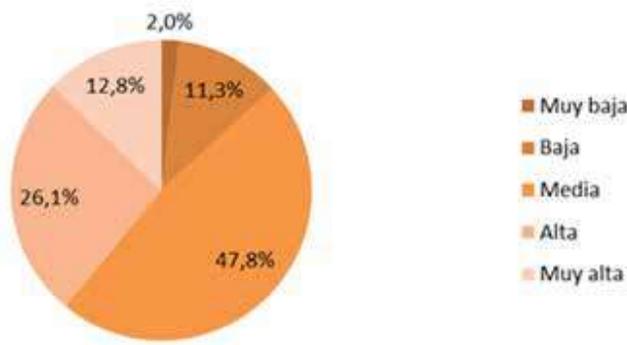


Gráfico 3 . Medallín: Percepción sobre el nivel de desigualdad en la ciudad, 2013.
Fuente: Medallín Como Vamos (2014) .



Gráfico 4 . Medallín, zonas y NSE: percepción sobre quienes gobiernan la ciudad, 2013.
Fuente: Medallín Como Vamos (2014) .

Estudio de Caso de la Comuna Cuatro de Medellín

La Comuna Cuatro de Medellín se ubica en la zona norcentral de la ciudad con 135.167 habitantes en aproximadamente 7 mil viviendas, con características demográficas de población joven y en su mayoría mujeres. En relación al nivel socio-económico, el promedio de población se ubica en medio-bajo que comprende el 61% de viviendas, un nivel bajo con 28% de población y un estrato 1 que aglomera casi un 10% de población.

El barrio Moravia, estudio de caso, se ubica entre los cerros artificiales provenientes de la disposición de basuras de la ciudad. El decreto No. 997 de 1993 legitimó la existencia del barrio (Quinceno, et al 2006). Las transformaciones actuales del territorio por parte de la Alcaldía de Medellín.



Mapa 1. Comuna 4 Aranjuez.
Fuente: Alcaldía de Medellín 2013.

Respecto a la comuna 4, los habitantes han logrado una fuerte conexión y pertenencia dentro del territorio, con lo cual ha existido una ampliación de la riqueza cultural y artística, de dicha manera, las organizaciones sociales y comunitarias han estado comprometidas en los procesos frente al desarrollo de la ciudad. Por otro lado, el generar oportunidades para niños y jóvenes en relación al desarrollo y la convivencia son ejes a tratar, puesto que el fortalecimiento de los procesos culturales y comunitarios han propiciado mejores condiciones y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Moravia por su parte, está regida además del Plan de Desarrollo Municipal, por el Plan de Desarrollo local para Aranjuez (Comuna 4) con una vigencia de 8 años, regido en el 2008 hasta el 2015 instaurado en la alcaldía de Sergio Fajardo, bajo los lineamientos de Medellín Competitiva. La comuna 4, se subdivide en dos sectores, por un lado, el sector consolidado o tradicional y otro que surgió a partir del crecimiento urbano de la ciudad; sector en el cual se encuentra ubicado el barrio Moravia.

En general, la comuna presenta altos índices de deserción escolar (3.9% para el 2006- Alcaldía, 2013). A parte de este tema, las tasas de desempleo han aumentado en los últimos años, especialmente en relación al porcentaje de población joven. Respecto a temas del medio ambiente, el barrio Moravia se encuentra en zonas de alto riesgo no recuperables con áreas de 117.344,09 m² por lo cual, la afectación de la calidad de vida de la población ha generado problemas respecto al manejo inadecuado de basuras, contaminación de las quebradas, contaminación auditiva. Es así, como una de las poblaciones expuestas a mayor afectación se ubica en el Morro de Moravia. En la comuna 4, además, se evidencia problemas de habitabilidad para sectores como el barrio Moravia, en el cual, según la percepción ciudadana, se considera que existe deficiencia en la construcción de vivienda por el uso de materiales como madera, desechos y pisos de arena o tierra (Alcaldía de Medellín, 2006).

La configuración de los modos de gobernanza en la ciudad de Medellín, se ven reflejados en las iniciativas y dinámicas que se fomentan en cada una de las comunas, incluyendo de este modo a la Comuna 4 Aranjuez, y conlleva por su parte a la transformación de las lógicas de desarrollo barrial. Actualmente en la Comuna 4, y especialmente en el Barrio Moravia, la lógica local de desarrollo competitivo, ha generado que en el que es el barrio más densamente poblado de la ciudad, además de la transformación del territorio alrededor de proyectos comunales como el conocido “Moravia florece para la vida”, el crecimiento inmobiliario de la ciudad, ha excluido de los planes de ordenamiento la intervención habitacional para los habitantes del barrio Moravia, en zonas que se han destinado al crecimiento económico, ambiental y cultural de la ciudad, en pro de consolidarla como ciudad de innovación y ciudad sostenible.

Es por ello, que diversas organizaciones del barrio Moravia, como la organización del Sector Oasis, han generado intervenciones en torno al derecho a la ciudad con lo cual se busca el desarrollo territorial con base en la garantía por vivienda, espacios públicos y cobertura ambiental digna para los pobladores del barrio, como constructores sociales de su comunidad. Iniciativas como esta, involucran y generan transformaciones en la sociedad, a fin de que los modos de gobernanza que se producen en las ciudades, favorezcan las relaciones horizontales entre los ciudadanos y el Estado, minimizando la importancia del mercado en la toma de decisiones a nivel local.

A partir de la institucionalización de políticas públicas locales, por medio de normativas designadas a través de planes de desarrollo, se enmarca el enfoque de actuación gubernamental que orienta diferentes líneas de acción en las ciudades, en temas sociales, política,

Conclusiones

económica, entre otros. A partir del modo de gobernanza que establece un determinado gobierno, se direccionan los mecanismos e instrumentos, y las formas en que se lleva a cabo una política pública específica, incluyendo los autores involucrados y el orden jerárquico que se dé en la toma de decisiones.

En el ámbito local, cuando el modo de gobernanza establecido, señala una relación inequitativa entre el actor estatal, social y económico, y en el momento en que se evidencia mayor interacción entre dos actores, exceptuando por vías de hecho a otro, como el caso del fortalecimiento de la relación Estado-Mercado, y la exclusión de la Sociedad, no porque se limite la participación ciudadana, sino por medio de la institucionalización de la toma de decisiones, en las que el ente gubernamental, da prioridad a temas de mercantilización y marketing urbano, en los cuales, el actor económico tiene mayor incidencia en la formulación de las políticas públicas.

La revalorización del nivel local (Borja, 2000), ha conllevado a la mercantilización de las ciudades, por cuanto se considera que este ámbito tiene mayor eficiencia en la toma de decisiones, sobre todo en temáticas económicas y financieras, funciones que se relacionaban como competencias nacionales y que se designaron al ámbito local, con lo cual, se limitaron otras competencias concretas de los gobiernos municipales. A través de la institucionalización de los intereses propios del mercado, puestos por medio de normativa, las ciudades han sufrido un cambio respecto a los procesos urbanos que sin duda, han generado nuevas problemáticas de tipo segregativo en algunos puntos de las ciudades, principalmente en las de mayor nivel socioeconómico. En este sentido, el mercado por un lado, ha logrado un desarrollo desigual en ciudades que por lo general, han logrado permear ámbitos culturales, sociales y políticos en comunidades relativamente contrarias al desarrollo económico.

Si bien los procesos sociales deben nacer de coyunturas en donde los derechos se vean afectados y se considere la necesidad de acciones colectivas en torno a la reivindicación de derechos, son estos procesos los que generarán la recuperación del derecho a la ciudad, por tanto, es de la sociedad que deben nacer acciones colectivas que transformen la sociedad y que a su vez regulen las políticas respecto a decisiones territoriales.

Medellín como ciudad desigual y con pocas posibilidades de inserción al desarrollo económico por parte de jóvenes de comunas medias, debe generar espacios en la sociedad con la capacidad de ejercer acciones colectivas encaminadas a la recuperación de la ciudad tradicional opuesta al neoliberalismo y a su influencia sobre las políticas públicas y el ordenamiento territorial.

La gobernanza como fuente de instrumentos que fomentan la participación ciudadana, garantiza el papel de un buen gobierno bajo la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía. Con espacios de participación como de instrumentos que coadyuvan a alcanzar los fines y objetivos propuestos desde la esfera pública local. Así pues, tanto la planeación participativa como el presupuesto participativo promueven tanto la participación de la ciudadanía (Ziccardi, 2008) como también el involucramiento de actores sociales en la toma de decisiones, reforzando el papel de la sociedad y legitimando las decisiones por parte del Estado (Pierre, Peters; 2000).

En este sentido, la participación de redes en la producción de políticas, fundamenta la democracia participativa en relación con la representativa y genera espacios de construcción de decisiones frente a la gestión pública local. A su vez, complementa la participación política clientelista que solo promueve el intercambio de votos a una participación tanto autónoma como institucionalizada que fundamenta los procesos de democratización y mejora la calidad en los procesos gubernamentales generando eficiencia y eficacia frente a las políticas públicas.

Así pues, la reflexión queda en tomar acciones que busquen disminuir las brechas sociales y económicas y que logren reinsertar a la sociedad excluida en procesos sociales y políticas con una mayor inclusión de la población sobre aspectos relevantes en la toma de decisiones, generando procesos democratizadores. Finalmente, el gobierno local en primera instancia debe generar los espacios de participación frente a temas de planeación o presupuesto; por otro lado, la sociedad organizada debe abrir canales de participación que contribuyan al ejercicio de una administración urbana eficiente (Ziccardi, 2008).

Aguilar Villanueva, Luis, (2009). Gobernanza y gestión pública. México. Fondo de Cultura Económica. (137-158).

Borja, Jordi (1994). "Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares", EURE, Vol. XX, No. 59 (mayo), p. 7-20

Castells, Manuel (1974). La cuestión urbana. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

Cicolella P. 2005¿Ciudades del capitalismo global: terra incognitae? Nuevas relaciones económico-territoriales, nuevos territorios metropolitanos. Arquímedes. IPPUR, Rio de Janeiro.

Coraggio, José Luis (1997). "la política urbana metropolitana frente a la globalización". EURE, Vol. XXIII, No. 69 (julio), p. 31-54

Dahl Roberth. (1994). Después de la Revolución: la autoridad en las sociedades democráticas. Gedisa. Barcelona.

Bibliografía

De Mattos, Carlos (2008). "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". En *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, coord. Marco Córdova, 35-62. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.

Finot, Iván (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y Práctica". Serie Gestión Pública, No. 12. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe del Planificación Económica y Social-ILPES. (Cap. II).

Harvey D. (2012). "El derecho a la ciudad". En: *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akai S.A. (5-49)

Jouve, Bernard (2004). "la democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, No. 2: 116-132.

Kooiman, Jan (2004). *Governing as Governance*. Traducción de Agustí Cerrillo.

Revista Instituciones y Desarrollo No. 16 (2004), pags. 171-194. Barcelona, España.

Lamboy JG y Moulaert F. (1999). *La organización económica de las Ciudades: una Perspectiva institucional*. Cuadernos IPPUR/UFRJ Rio de Janeiro, Año XIII No. 4.

through its instruments from the nature of instruments to the sociology of public policy Instrumentation. *Governance*. an international journal of policy, administration, and institutions. Vol 20. No. 1. January 2007 (1-21).

Lungo, Mario (2005). "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana". *Urbano*, Vol. 8, N° 11: 49-58

Payne, Mark (1999). "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13.

Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press. (Cap. 2).

Rosanvallon, Pierre (2006). Trad. La historia de la palabra "Democracia" en la época moderna. *Estudios Políticos* No. 28. Instituto de Estudios Políticos: Colombia enero- junio.

Vainner, Carlos (2000). *Patria, empresa y mercadería. Notas sobre a estrategia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. En *Ar antes*, O., C. Vainer y E. Maricato (eds.), *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes.

Ziccardi, Alicia (2008). "La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos". En *Innovación local en América Latina*, coords. Enrique Cabrero y Ady Carrera, 38-57. México: CIDE.

Diana Marcela Paz Gómez

Politóloga- Universidad del Cauca, Candidata Magister en Estudios Urbanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. Investigadora académica sobre estudios de la ciudad, políticas de mercado laboral, nueva pobreza urbana y seguridad ciudadana y desarrollo urbano, anexa al departamento de asuntos públicos de FLACSO, grupo de investigación sobre políticas comparadas.

Candra Milena Cua Salazar

Profesional en relaciones internacionales-Universidad Militar de Colombia, candidata a Magister en Estudios Urbanos de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. Investigadora sobre participación ciudadana y POT del departamento de asuntos públicos de FLACSO, grupo de investigación sobre políticas comparadas.

Silvio Leonardo Mesías Patiño

Arquitecto-Universidad la Salle, especialista en paisajismo y gestión urbana (Universidad del Valle-Universidad piloto) candidato a Magister en Estudios Urbanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Sede Ecuador. Profesor asociado del programa de arquitectura-Universidad de Nariño.