

**XII Seminario de investigación urbana y regional ACIUR**

Bogotá, septiembre 19 , 20 y 21 de 2012

# **MUCHO ESTADO Y POCO GOBIERNO**

**INSTITUCIONALIDAD CORREGIMENTAL,  
GOBIERNO LOCAL Y CRECIMIENTO URBANO. EL  
CASO DEL CORREGIMIENTO DE SAN CRISTÓBAL  
EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

**Omar Alonso Urán Arenas**

Sociólogo. Mg. Estudios Urbano Regionales

Doctorando en Planeación Investigación Urbana y Regional.

Grupo de Investigación en Cultura Política y Desarrollo Social

uranomar@yahoo.com.mx

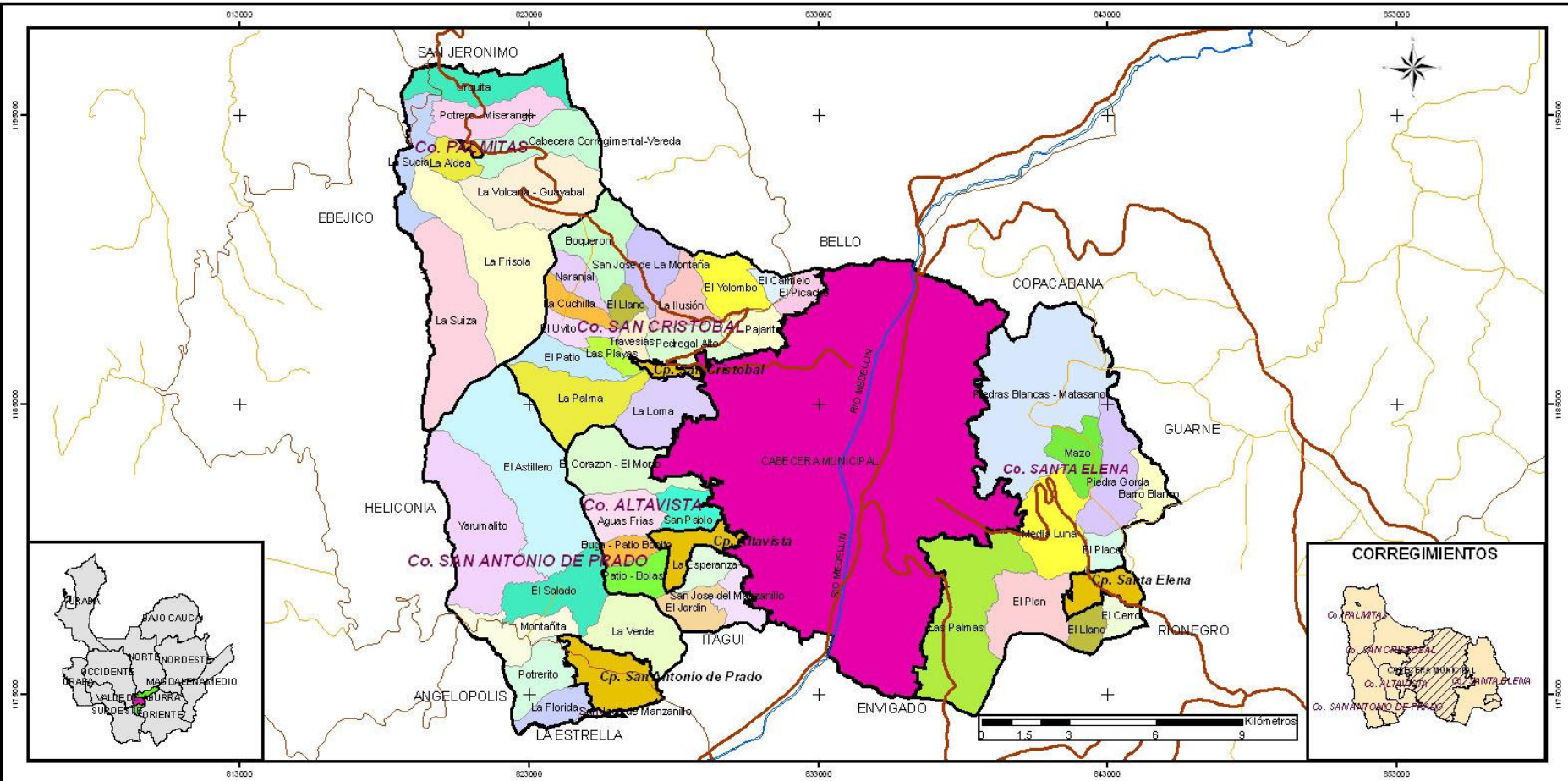
**Diana Patricia Cárdenas.**

Socióloga. Mg Estudios Socio-Espaciales.

dianap.cardenas@gmail.co

# RESUMEN

- Esta ponencia resume un proceso de indagación a propósito de la cuestión de las **condiciones político-institucionales para la descentralización y el desarrollo local** (urbano y rural) en el corregimiento de San Cristóbal, en Medellín (Antioquia), el cual presenta un acelerado proceso de densificación y urbanización.
- Después de realizar un trabajo de registro y análisis documental y de la realización de cuatro grupos de discusión y de más de 10 entrevistas con dirigentes sociales, político locales y funcionarios públicos, podemos afirmar que la **confusión conceptual en torno a la categoría de corregimiento** como mero espacio geográfico rural ha coadyuvado a que la cuestión de la descentralización y un desarrollo urbano coherente, así como la relativa autonomía político-administrativa que la categoría de Corregimiento ha tenido en la tradición jurídica y pública hispánica, sea soslayada.
- Al lado de esto, y paradójicamente, en la última administración municipal (2008 – 2011), en la cual el número de organizaciones y funcionarios públicos trabajando en el corregimiento ha aumentado, pero también con ello la sensación de **ineficacia de la participación ciudadana y la ingobernabilidad**, debido en gran parte a una acción re-centralizadora del municipio con respecto a la administración y gestión corregimental.



**MUNICIPIO DE MEDELLIN - MAPA DE VEREDAS Y CORREGIMIENTOS**

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN**

ELABORÓ: PLANEACIÓN ESTRATÉGICA INTEGRAL

ESCALA: 1:130.000      FECHA: NOVIEMBRE DE 2007

FUENTES:

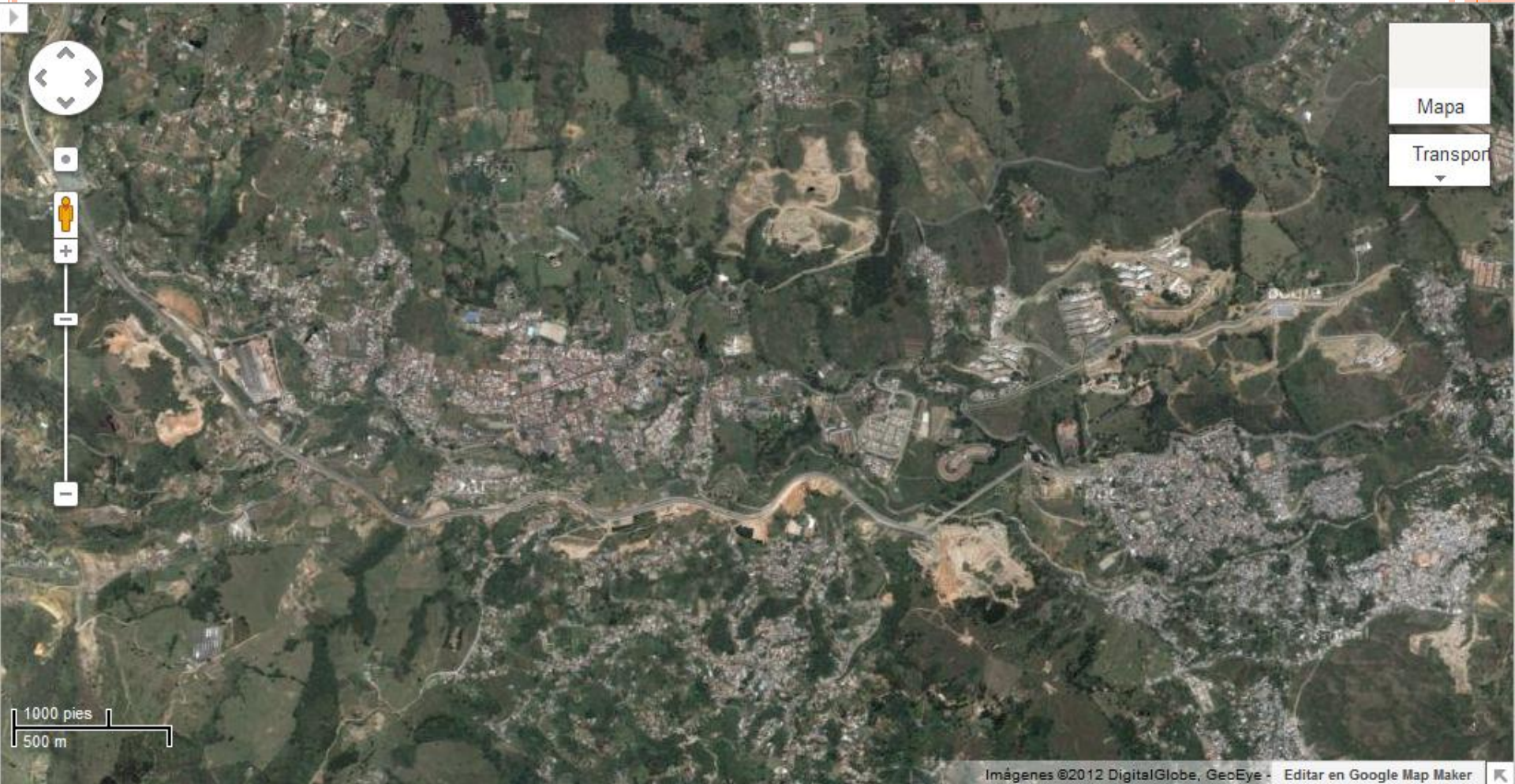
- DIRECCIÓN DE CATASTRO DEPARTAMENTAL
- CORANTIOQUIA
- DIRECCIÓN DE SISTEMAS DE INDICADORES
- ISAGEN
- PRODEPAZ
- SECRETARÍA INFRAESTRUCTURA FÍSICA
- CORPOURABA
- SIMCII (UNODC)

**LEYENDA**

<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #ff69b4; border: 1px solid black;"></span> CABECERA MUNICIPAL	<span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid blue;"></span> RIO PRINCIPAL
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #ffcc99; border: 1px solid black;"></span> CENTRO POBLADO	<span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid red;"></span> VIA PRIMARIA
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px dashed black;"></span> CORREGIMIENTO	<span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid orange;"></span> VIA SECUNDARIA
	<span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid green;"></span> VIA TERCERA
	<span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid black;"></span> LIMITE DE VEREDA
	<span style="display: inline-block; width: 15px; border-bottom: 1px solid black;"></span> LIMITE DE CORREGIMIENTO



# PANORAMA PERIURBANO SAN CRISTÓBAL



# PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA (1)

- Revisando la literatura, estudios y normatividad producida en torno a la cuestión corregimental, tanto en Medellín como en Colombia, se puede observar que de manera muy fácil se relacione corregimiento con ruralidad y comuna con urbe, perdiendo de vista, en la mayoría de casos, la dimensión política y los procesos espaciales que relacionan y diferencia ambas nociones o categorías.
- La discusión sobre el gobierno y desarrollo espacial del Corregimiento de San Cristóbal, en Medellín, es particularmente aleccionadora en este sentido.



## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA (2)

- Cómo fruto de los procesos de descentralización y movilización ciudadana por democracia local en la ciudad de Medellín, el número de agencias y funcionarios públicos interviniendo en el Corregimiento ha venido en aumento, sin:
  - (i) una clara unidad política y de gobierno entre sí,
  - (ii) una concepción compartida del espacio territorial corregimental, y
  - (iii) sin claros mecanismos de control política y rendición de cuenta por parte del gobierno municipal,
- todo lo cual ha venido dando como resultado una percepción de “mucho estado y poco gobierno.



# LA NOCIÓN DE CORREGIMIENTO EN LA TRADICIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA HISPÁNICA (1)

- España, 1396, Rey Enrique III. Modo de designar su representante y su poder territorial, concentrando los más importantes poderes y tareas judiciales y administrativas.
- “bajo Fernando e Isabel el corregimiento se convirtió en la unidad administrativa por excelencia establecida en Castilla y el Corregidor un elemento esencial en el esquema de gobierno real” Chamberlain (1943).
- en los nuevos territorios de Indias, en la colonia, “el corregimiento fue esencialmente un nuevo tipo de encomienda, controlada por funcionarios nombrados en vez de colonos... El *corregimiento de indios* fue (sic) una institución para la administración de la población indígena tradicional, usando a individuos nombrados por la corona o sus Virreyes por un plazo limitado en su cargo”. Keith (1971):

# LA NOCIÓN DE CORREGIMIENTO EN LA TRADICIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA HISPÁNICA (2)

- En síntesis, la noción de corregimiento, tanto en sus orígenes ibéricos en Castilla, como en la colonia, antes de ser una categoría geográfica, tal como distrito o área, ha sido fundamentalmente una categoría relativa al poder y a la política, en tanto expresa relaciones de mando y subordinación, mediante las cuales un agente jerárquico le traspasa a otro de menor rango instrumentos legales y materiales para que gobierne o co-rija en su nombre con los mayores fueros y libertades posibles. Es decir, el titular del poder, sin renunciar a la soberanía del territorio, traspasa el gobierno de este a un tercero sobre el cual tiene potestad e imperio.





# EL CORREGIMIENTO HOY EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA Y LA NORMATIVIDAD DE MEDELLÍN (1)

- La palabra corregimiento se mantiene e incorpora a nuestra formación jurídica y constitucional sin una definición expresa (cfr. CPN 1991 y Ley 136 de 1994) pero significando en la práctica la subordinación de un núcleo urbano y su “hinterland” o patio rural a otro municipio que se considera de mayor importancia y cuyo alcalde tiene la potestad de designar su “corregidor”,



# EL CORREGIMIENTO HOY EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA Y LA NORMATIVIDAD DE MEDELLÍN (2)

- Sólo hasta el acto legislativo 01 de 1986 es que se puede afirmar que empieza a existir un espacio, un embrión de institucionalidad política local desde la cual el corregimiento empieza a pensarse como entidad y sujeto político-territorial.
- La constitución Política Nacional de 1991 (art. 318), define las divisiones municipales (comunas y corregimientos) y la Ley 136 de 1994 define las funciones del corregidor.
- En ningún caso el Corregimiento como unidad político administrativa es definido.



# EL CORREGIMIENTO HOY EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA Y LA NORMATIVIDAD DE MEDELLÍN (3)

- Medellín, por su parte, ha venido avanzando en el desarrollo de su propia normatividad. Es así que el Acuerdo 54 de 1987 define los corregimientos como “un territorio ubicado dentro de la zona rural, conformado por dos o más veredas, con un núcleo urbano que hará las veces de cabecera”.



# LA POROSIDAD LEGAL DEL ESTATUS DE CORREGIMIENTO Y SU APROVECHAMIENTO PARA UNA URBANIZACIÓN CON CONTROLES MÍNIMOS.

- Caso de ello es la aprobación de licencias ambientales para la construcción de grandes proyectos violando la normatividad municipal (la construcción de la alternativa vial a occidente y de la construcción de la Cárcel Nacional en san Cristóbal es un ejemplo de ello) , además de otras cuestiones relativas a la confusión de competencias entre los agentes públicos municipales: Corregidores, JALs, Consejo de Desarrollo Rural, empezando por aquellos constituidos por ley, e incorporando otros creados por normatividad municipal, como el Consejo Corregimental (correspondiente al programa de planeación local y presupuesto participativo) y otros con carácter de gobierno, y por lo tanto más transitorio como la gerencia rural y las gerencias de proyectos urbanos específicos (caso de Ciudadela de Occidente).

**DEL CORREGIMIENTO COMO SINÓNIMO DE  
RURALIDAD AL CORREGIMIENTO COMO  
REALIDAD URBANO-RURAL  
EL CASO DE SAN CRISTÓBAL**





# SAN CRISTÓBAL: UNA LARGA HISTORIA DE ORGANICIDAD SOCIAL Y TERRITORIAL

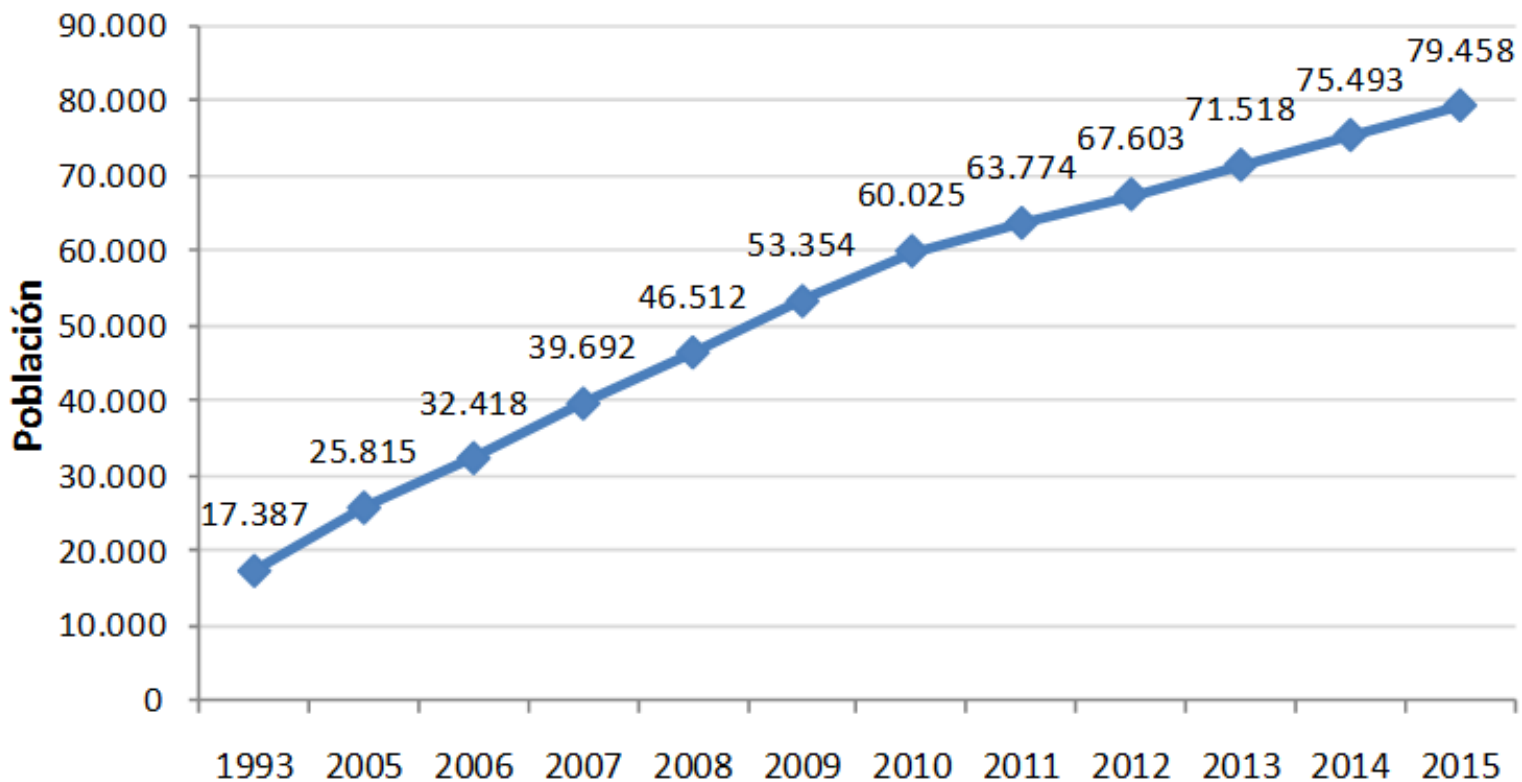
- Fundado en el año de 1752. Existe como corregimiento de Medellín desde 1865, siendo protocolizado de manera formal como corregimiento del Municipio de Medellín mediante Acuerdo Municipal 052 de 1963. El hecho de haber sido un asentamiento territorial orgánico, da al corregimiento de San Cristóbal una característica de ser en cierta medida interclasista y no el de estructuras sociales segregadas, tipo barrio-comuna como el que actualmente se presenta en la urbe principal de Medellín, lo que facilita su comprensión como unidad política territorial, cercana en gran medida a la noción clásica de municipio.



- Sin embargo, la forma / proceso de expansión urbana de Medellín como metrópolis (literalmente, ciudad matriz) en lo que se refiere principalmente a la construcción y apropiación de terrenos para vivienda de interés social (en el caso de San Cristóbal) ha ido generando una forma de territorialidad no orgánica, socialmente segregada, política y administrativamente desarticulada entre sí.



### Proyección crecimiento demográfico San Cristóbal a 2015



Fuente: Dane – Alcaldía de Medellín. Proyecciones del Censo Nacional de 2005.

SIN EMBARGO, LA ORGANICIDAD TERRITORIAL Y LA CONDICIÓN DE RURALIDAD VIENEN CAMBIANDO DRAMÁTICAMENTE.

**Número de predios en San Cristóbal**

Franja entre 0 a 0,2 Ha	815
Franja entre 0 a 0,2 Ha	10.774
Franja entre 0,2 a 1 Ha	996
Franja entre 0,2 a 1 Ha	1.295
Franja entre 1 a 3 Ha	389

**Fuente:** Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación. 2003. **Estructura predial en San Cristóbal**



# PROYECTOS QUE INDUCEN Y REFLEJAN ESTA NUEVA CONDICIÓN SON:

- Conexión Aburrá-Cauca: vía y túnel a Occidente
- Cárcel Nacional de El Pedregal
- Conjunto habitacional “Ciudadela de Nuevo Occidente”
  - Ocupa el 45% del suelo destinado a expansión urbana en Medellín. Se trata de 230 hectáreas que pasaron de ser suelo rural a suelo urbano y donde actualmente se han construido 5.243 viviendas nuevas, de 7.954 proyectadas y residen ya más de 21.779 personas, la mayoría provenientes de zonas de alto riesgo localizadas en barrios de estrato 1 y 2.





- las dimensiones espaciales y poblacionales de este proceso han resignificado de modo radical, no sólo el paisaje rural corregimental, sino que también ha introducido fuertes ruidos y alteraciones en la dinámica social y política del corregimiento



# La Alcaldía en Nuevo Occidente

## MAPA CIUDADELA NUEVO OCCIDENTE

JUNIO DE 2010  
JUNIO DE 2010



### Vivienda Construida

- 1 Asentamiento Pedregal Bajo
- 2 Asentamiento Pajarito
- 3 Asentamiento Aurora Baja
- 4 Urbanización Las Flores
- 5 Urbanización La Montaña
- 6 Urbanización Cantares I
- 7 Urbanización Villa Suramericana
- 8 Urbanización Mirador de La Huerta
- 9 Urbanización La Cascada
- 10 Mirador del Valle
- 11 Urbanización La Aurora
- 12 Urbanizaciones: Puerta del Sol, Macareñas II

### Vivienda en construcción

- 13 Nazareth
- 14 Renaceres
- 15 Veletas
- 16 Chagualón
- 17 Cantares II
- 18 Altos de la Macarena
- 19 Torres de la Macarena
- 24 El Tirol

### Colegios y Jardines Infantiles

- 21 Institución Educativa Las Margaritas, Sección Las Flores
- 22 Institución Educativa Las Margaritas
- 23 Institución Educativa Alfonso Upegui
- 24 Institución Educativa La Huerta
- 25 Escuela Pedregal Bajo
- 26 Jardín Infantil La Aurora
- 27 Jardín Infantil La Huerta
- 28 Ludoteca San Martín

### Parques

La Ciudadela tiene 14 hectáreas para parques ecológicos.  
29 Ecoparque La Cascada

### Sedes de encuentro ciudadano

- 30 Estación La Aurora del Metrocable
- 31 Centralidad Zonal La Aurora
- 32 Centralidad Barrial Nazareth (En diseño)
- 33 Centralidad Barrial Pajarito
- 34 Centralidad Barrial Lusitania (En diseño)
- 35 Centralidad barrial Montecarlo (En diseño)
- 36 Subestación de Policía Pajarito (En construcción)
- 37 Unidad Hospitalaria Pajarito (Próxima a construirse)
- 38 Centro de Integración Barrial Pajarito (Próxima a inaugurarse)




Render: Diego Andrés Giraldo.  
Modelo: Arquitecto Juan Alejandro Rivera.







# DE LA AUTONOMÍA PATRIARCAL COMUNITARIA A LA DEPENDENCIA DE LA INICIATIVA ESTATAL-MUNICIPAL (1)

- Antigua y hasta recientemente, estamos hablando de unos 25 años para atrás , la mayoría de familias del corregimiento se correspondían al modelo de familia patriarcal extensa.
  - El Estado, como noción y como realidad, era algo casi inexistente dentro de una población que de vez en cuando votaba por el presidente de la república y que de una u otra forma tenía una mediana autonomía e independencia económica que le garantizaba su existencia.
  - Iglesia, familia y mercado local eran las instituciones fundamentales, el Estado un algo desconocido que se confundía con el ejército y la autoridad policial.
- 



# DE LA AUTONOMÍA PATRIARCAL COMUNITARIA A LA DEPENDENCIA DE LA INICIATIVA ESTATAL-MUNICIPAL (2)

- Básicamente quien fungía como representante político en el territorio era el concejal que tenía una base o nicho electoral amplio en el corregimiento y que de vez en cuando aparecía o era buscado por segmentos de la población, en especial, los líderes de las juntas de acción comunal, para que actuara como mediador político y administrativo ante el municipio.



## DE LA AUTONOMÍA PATRIARCAL COMUNITARIA A LA DEPENDENCIA DE LA INICIATIVA ESTATAL-MUNICIPAL (3)

- La constitución política nacional de 1991 va introducir amplias y profundas transformaciones, tanto en la manera política y administrativa de entender el estado como en las garantías y derechos de la ciudadanía.
- Empezamos a hablar de un Estado Social de Derecho, siendo el municipio la unidad clave para la realización y comprensión de estas transformaciones: elección popular de alcaldes, voto programático, juntas administradoras locales, planes municipales de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, consejos territoriales de planeación, consejos rurales y poblacionales de participación, entre otros, van a ser parte de las novedades de la normatividad colombiana, a la cual se le sumará la autonomía, iniciativa normativa municipal, que en el caso de Medellín ha dado como resultado el acuerdo municipal 043 de 2007 (con antecedentes en el acuerdo 043 de 1996) por el cual se crea el “sistema municipal de planeación local y presupuesto participativo”, con toda una serie de escenarios e instancias de participación política ciudadana en las comunas y corregimientos que integran el municipio.

# DE LA AUTONOMÍA PATRIARCAL COMUNITARIA A LA DEPENDENCIA DE LA INICIATIVA ESTATAL-MUNICIPAL (4)

- Todo ello va a significar un profundo cambio en las formas tradicionales y vernáculas de entender y hacer la política local-municipal y local-corregimental que apenas está produciendo sus resultados, pero que mientras tanto, y en especial para los corregimientos, tiene a sus habitantes en una profunda confusión política y administrativa en cuanto a quiénes, en qué instituciones o en qué espacios se localiza la autoridad política corregimental, más allá de la figura del corregidor y la JAL, que en la práctica diaria y en la norma están prácticamente anulados.



# LA TENSIÓN ENTRE FORMAS REPRESENTATIVAS Y FORMAS PARTICIPATIVAS EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

## Formas representativas

- **Concejo Municipal** (21 personas, que en realidad no representa territorio submunicipal alguno)
- **Junta Administradora Local Corregimental** (7 personas elegidas en representación de todo el corregimiento y que no representan vereda o barrio alguno).
- **Corregidor(a)**: designado por el alcalde de terna presentada por la JAL

## Formas participativas

- **Presupuesto Participativo:**
  - Asambleas Barriales y Veredales Celebradas cada año)
  - Consejo Corregimental
- **Plan Participativo de Desarrollo Corregimental**
  - Comité de Gestión del Plan de Desarrollo Corregimental.
- **Comité Local de Convivencia**

- Las JALs, aunque legales (CPN art. 318) , se observan con baja legitimidad, dada su poca representatividad de veredas y barrios.
- Los Consejos Comunales reclama la legitimidad de la representación comunal pero la norma constitucional no se los permite.
- El corregidor se observa “anulado” por la recién creada por la Alcaldía figura administrativa de “gerente corregimental”

# AMPLIACIÓN CON POCO RECONOCIMIENTO Y MEMORIA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

- en los últimos 20 años, y en especial en los últimos 8 años en la ciudad de Medellín, espacial y temáticamente, el Estado ha ampliado su espectro de acción, pero no se puede decir lo mismo en cuanto a la coherencia, profundidad y reconocimiento de esta acción.
  - i) la discontinuidad de los procesos e intervenciones por parte de los agentes estatales (cambios políticos y discontinuidad de contratistas)
  - ii) no existencia de instancias y escenarios político-representativos con capacidad real de decisión política y con continuidad estructural que, representando los intereses territoriales de veredas, así como de individuos y actores sociales organizados al interior del corregimiento, puedan servir como respaldo y memoria de las acciones y procesos realizados en el espacio

# CONCLUSIONES (1)

- Un desconocimiento histórico y político del carácter político-territorial que la categoría de Corregimiento comprende, puede llevar a tratar de manera disociada las cuestiones de autonomía territorial y urbanización del espacio corregimental, discutiendo por un lado la cuestión de la ruralidad pero de espaldas, práctica y teóricamente, a la urbanización en marcha de este espacio y la debilidad institucional inducida en la medida que cada agencia pública opera por separado y des-conoce, o no re-conoce los espacios de participación y representación política corregimental.





## CONCLUSIONES (2)

- Categorías territoriales y político-administrativas como las de Corregimiento, no reducidas a su dimensión geográfica-rural, pueden ayudar a coordinar de mejor manera los procesos, a veces simultáneos, de urbanización y descentralización territorial que aumentan el desorden administrativo y generan una amplia sensación de ingobernabilidad a pesar de la ampliación de la intervención estatal. En este sentido, una cosa es hablar de gestión rural (como categoría socio-espacial) y otra de gestión corregimental (como categoría territorial, es decir, socio-política).



## CONCLUSIONES (3)

- La ampliación de programas y funcionarios públicos interviniendo en el territorio corregimental, bien sean empleados de carrera administrativa o contratistas temporales, sin una dirección única y clara por parte del municipio y sin espacios de coordinación y evaluación de la acción con las políticas y ciudadanas locales, lo que lleva es aumentar las prácticas individuales y oportunistas entre los pobladores aumentando la sensación de ingobernabilidad entre los mismos. A esto es lo que hemos denominado de mucho estado y poco gobierno.



## CONCLUSIONES (4)

- A pesar de la amplia participación ciudadana en los escenarios habilitados para ello, principalmente mediante el Presupuesto Participativo y los procesos de planeación local, ***la población se percibe sin representación política*** y desconectada de la administración municipal.
- No sólo se trata de mejorar la participación ciudadana en sí misma sino también de ***profundizar los canales de representación y responsabilidad política***, los cuales la actual forma de elección y funcionamiento de la JAL, y la inhibición de la acción del Corregidor por parte de la Gerencia Corregimental, no alcanzan a satisfacer.
- ***Repensar todo el proceso político corregimental, desde barrios y veredas***, articulando Consejo Corregimental y Junta Administradora Local, es tarea urgente si se desea configurar actores sociales y políticos que enfrenten de mejor manera los macro procesos de urbanización del territorio corregimental y sean actores políticos de la ruralidad en disputa.