

LOS RETOS DE LA GESTIÓN PARTICIPADA EN EL TERRITORIO PERIURBANO

Carlos Humberto Gómez Arciniegas. Arq. PhD *



La Cañada Real de Madrid

Fuente: <http://cawtown.wordpress.com>

RESUMEN

La creciente popularidad de las nuevas funciones de los espacios rurales y el continuo debilitamiento de las fronteras entre lo rural y lo urbano, en diferentes regiones del mundo, invitan a asumir una perspectiva estratégica que converja en un modelo de organización territorial válido para las áreas periurbanas de las grandes ciudades en Colombia. Por su índole, el espacio periurbano define simultáneamente un escenario discontinuo y **complejo**, marcado al mismo tiempo por incongruencias superpuestas ligadas a falencias en la gestión, a una ineficaz interacción social, a una evidente desaceleración económica y a una diversificación notable de los usos del suelo. Por lo contrario, este territorio debería conformar una unidad espacial lograda por el ordenamiento coherente de los elementos que lo integran, de pequeña a gran escala, con el objetivo de hacer frente a las exigencias y a los desafíos que demanda la integración de ese territorio, vasto y heterogéneo, que circunda la ciudad. Es este uno de los grandes retos de urbanistas y planificadores que trabajan para crear una conciencia global sobre la necesidad de hacer coherentes los procesos de expansión urbana, tarea que adquiere aún más sentido gracias al énfasis que se está poniendo en **la valorización de los atributos patrimoniales de los espacios rurales contiguos a la ciudad**, lamentablemente amenazados por fenómenos como la aglomeración urbana y la degradación del uso del suelo. En consecuencia, el presente artículo busca aproximarse a una serie de mecanismos y estrategias para hacer frente a todas estas problemáticas, a partir de una planificación desde abajo, es decir, un **“gobierno del territorio” que conceda la debida importancia al ámbito de la gestión participada**, donde la concertación ciudadana contribuya a la creación de espacios de integración y de asociacionismo que puedan llevar a un compromiso municipal en favor del territorio, visto como un patrimonio social común y no como un bien de uso exclusivo de la población residente, dentro de los límites de cada municipio.

PALABRAS CLAVE

Gestión participada, Planificación, Legislación, Territorio, Periurbano

CHALLENGES FROM SHARED MANAGEMENT IN PERIURBAN TERRITORY

Carlos Humberto Gómez Arciniegas. Arq. PhD *

* Doctor en Planeación Urbana, territorial y ambiental del Politécnico di Milano (Italia), MSc Lancaster University (Inglaterra). Docente investigador USTA, Bucaramanga.



Recibido: 11 de febrero de 2011
Aprobado: 25 de marzo de 2011

Taller estratégico regional sobre la creación del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDC), marzo 2010, Río de Janeiro, al margen del Foro Urbano Mundial

Fuente: <http://www.metropolis-server.com>

ABSTRACT

The increasing popularity of the new features of rural areas and the continuous weakening of the boundaries between rural and urban areas in world, invite to assume a strategic foresight in order to converge on a valid model of territorial organization for periurban areas in the major cities in Colombia. By their nature, such areas defines simultaneously an stage discontinuous and complex, marked by overlapping inconsistencies related to management failures as well as an inefficient social interaction, a clear economic slowdown and a significant diversification of land uses. On the contrary, this area should form a spatial unity, achieved by a consistent ordering of the elements that compose it, from small to large scale, in order to fulfill the necessary requirements and challenges to reach the integration of this territory, vast and heterogeneous, which surrounds the city. This is one of the challenges of urban designers and planners that work to create a global awareness about the problems relates to the urban expansion processes, a task that becomes even more meaningful due to the value that has been given to the attributes of rural areas adjacent to the city, unfortunately threatened by phenomena such as urban sprawl and degradation of land use. Consequently, this article seeks to approach to some mechanisms and strategies to canalize these issues, starting with a bottom-up planning, intended as a “government of the territory” able to give significance to the shared management, where the public consultation will contribute to the creation of many opportunities in terms of an integration and partnership that may lead to a municipal commitment for planning, seen as a common social heritage and not as an asset, exclusive of the resident population within the boundaries of each municipality.

KEYWORDS

Shared management, Town planning, Law, Periurban, Territory

INTRODUCCIÓN

La “dispersión urbana”, traducido del conocido término en inglés *urban sprawl*, presenta distintos patrones en función de la realidad de cada país, de su historia y de las causas y efectos que han esculpido el paisaje urbano de sus ciudades, desde las más evidentes, hasta las más profundas que involucran aspectos de naturaleza política, económica, social y ambiental. Es así que son siempre más numerosas las áreas metropolitanas que toman conciencia de la importancia y de las particularidades de la periferia urbana confrontándolas, a su vez, con problemas comunes a muchas ciudades, como los procesos de aglomeración urbana y la continua devastación del territorio rural. Este último se amalgama paulatinamente con el escenario edificado de la ciudad dando origen a un tercer territorio: un paisaje heterogéneo que alberga nuevos asentamientos, entre los cuales están los nuevos desarrollos planificados así como los cinturones de miseria o “bajos fondos”, habitados por la población que ha abandonado las áreas rurales por problemas de diversa índole que aún están a la orden del día en la mayor parte del país.

Precisamente, por estas características los límites urbanos de las grandes ciudades de Colombia diseñan un territorio que se sitúa sobre un plano muy importante para la planificación pero en el cual se debaten inexorablemente el desarrollo de la ciudad y la impotencia del paisaje agrícola y natural. Asimismo, las teorías unidas al desarrollo y sostenibilidad de estas áreas son todavía muy imprecisas, no obstante, algunas iniciativas propuestas por ciertos entes estatales y otras organizaciones que han aparecido en algunas ciudades de Colombia y América Latina.¹ Ante estas consideraciones, se podría entonces presumir que el origen de estas inconsistencias en el régimen de las áreas metropolitanas tienen lugar por la distribución desequilibrada de los poderes que el Estado ha dado a los distintos municipios, unida a la falta de control a escala supra-municipal y a la ausencia de instrumentos adecuados de naturaleza técnica y política para actuar eficazmente en el ordenamiento territorial. En consecuencia, se vuelve difícil inducir nuevos escenarios de desarrollo, forjados con políticas coherentes de uso y ocupación del suelo, resultantes de la materialización de una serie de objetivos concertados precedentemente por parte de la administración pública con estudiosos, planificadores y obviamente con la población. Además, las administraciones municipales se muestran reticentes a afrontar el difícil problema de las periferias mediante lo que se podría llamar “un frente de batalla”, constituido por las alcaldías que sufren problemas en las denominadas “áreas suburbanas”. Respecto a lo anterior, algunos de los componentes de los nuevos proyectos de ordenamiento territorial en Colombia, implementados a partir del 2010, intentan reflejar una preocupación común por enriquecer los procesos conceptuales, organizativos y técnicos para mejorar la situación actual de las áreas urbanas, rurales y suburbanas a través de una cuidadosa revisión de los contenidos de los Planos de Ordenamiento Territorial Municipal (POTM), tanto aquellos ya existentes, como aquellos en proceso de formulación.²

Sin embargo, esta “pregonada” preocupación por recuperar y conservar el patrimonio existente en las ciudades y en las áreas de periferia, por parte de las nuevas generaciones de actores sociales y políticos, frente al fenómeno de la dispersión urbana en las áreas metropolitanas de las principales ciudades de Colombia, como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena, Cúcuta y Bucaramanga es “prácticamente im-

1 Resource Centre on Urban Agriculture & Food Security (RUAF) in Selected Appropriate Technologies for Urban and Periurban Agriculture. Urban Agriculture Magazine 19. <http://www.ruaf.org/> e FAO Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <http://www.rlc.fao.org/es/paises/colombia.htm>

2 El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POTB), emitido en el año 2000, contiene las directivas generales sobre el uso del suelo y sobre la expansión urbana de la ciudad entre el 2001 y el 2010. Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. POT. Decreto Número 619 de 2000. Bogotá, 2000

perceptible” porque las pocas respuestas dadas a estas problemáticas, son el resultado unas inadecuadas e ineficaces lecturas de los fenómenos urbanos y territoriales, todas caracterizadas por ser interpretaciones totalizantes que no corresponden enteramente a la heterogénea complejidad geográfica de cada región del País, y menos aún a las específicas necesidades contextuales de los municipios. Se ha descuidado, por tanto, el concepto de “geografía humana” como elemento fundamental en la planificación ya que favorece el estudio de la sociedad humana desde un óptica espacial, conectada directamente a los conceptos de lugar y de paisaje cultural por esta construido. En consecuencia, también los conceptos de gobierno, en un sentido holístico de la palabra, no pueden continuar confundidos, ignorados o descuidados, porque serían también excluidos los grandes problemas de la población, escultores del paisaje urbano y rural.³

Las consideraciones anteriormente expuestas conducen a reflexionar en este artículo sobre el futuro de los márgenes urbanos de la principales ciudades de Colombia y de la importancia del refuerzo de la gestión participada para afrontar el desafío de salvaguardar un escenario que pierde progresivamente sus características rurales, para volverse cada vez más urbanizado (planificado o no), con fuertes consecuencias negativas para la población y para el gobierno del territorio, fácilmente identificables en las principales áreas metropolitanas del país.

Hacia un nueva territorialización de las áreas periurbanas

Una estrategia inicial para el desarrollo de una investigación sobre las formas de gestión participada, en pos de una nueva vida en lo rural, podría fundamentarse en el sondeo y análisis de estudios recientes que llevan hacia un teoría geográfica más compleja, en otras palabras, un compendio de disciplinas científicas, numerosas de por sí, para interpretar el territorio. Así bien, Ángelo Turco retoma el concepto de geografía como una “forma territorial de la acción social”, donde el espacio es una extensión de la superficie terrestre con simples atributos físicos mientras el territorio es el espacio sobre el cual se desempeña cualquier trabajo humano, ambos involucrados en un proceso que constituye este artefacto, llamado territorialización. Sin ninguna intención de profundizar sobre el marco filosófico, **la territorialización debe ser entendida como**

*“un resultado del actuar colectivo, y como tal, acoge, deposita, estratifica, conecta trabajo socialmente participado y, por ende, en parte explícitamente reglamentado”.*⁴

En otras palabras, un trabajo de planificación dentro de un contexto determinado y sujeto a reglas y actores predefinidos que requiere, de cualquier manera, fundamentarse en el empirismo pues éste permite focalizar la investigación según las necesidades del territorio en cuestión. Es así que el objetivo principal sería determinar si los viejos modelos de uso de la tierra y la organización de las actividades agrícolas y pecuarias, son aún válidas y si no fuese así, llegar a la causa-efecto del problema. Sin embargo, el desarrollo de las actividades agrícolas y pecuarias y el sentido que hoy adquiere la relación entre el campo y la ciudad en cada continente, son difíciles de entender para los planificadores de los países en vía de desarrollo.

En este sentido, en conformidad con experiencias académicas o de investigación, se puede afirmar que la difusión de nuevos modelos de consumo y de costumbres de vida,

3 Hiernaux Daniel, Construyendo la geografía humana, Antrophos, Barcelona, 2010

4 Turco, A. *Verso una teoría geográfica della Complessità. Studi e Ricerche Sul Territorio*. Unocoplì. Milano, 1988 p. 16

la gran popularización de los sistemas urbanos y la creciente movilidad de la población, han modificado radicalmente el modelo de organización del territorio al trasladar o cancelar, en muchos casos, casi completamente los límites entre lo rural y lo urbano. A la luz de estas consideraciones y pensando además al estímulo de nuevas expectativas hacia el campo y el desarrollo de nuevas funciones en las zonas rurales adyacentes a la ciudad, la antigua dicotomía entre el campo y la ciudad perdería sentido y se podría dar lugar a **nuevas “estrategias periurbanas” fundamentadas en la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación.**

Sin embargo, establecer objetivos comunes y, en consecuencia, las reglas que guiarán la gestión social de los recursos colectivos, no es nada sencillo. La eficiencia organizativa y, por extensión, la coherencia y la estabilidad de las directivas implementadas respecto al uso de los recursos colectivos ponen en juego reglas tácitas. Se trata, específicamente, de interactuar con los entes públicos para coordinar intervenciones que resalten los valores y los códigos sociales que dan fuerza y cohesión a la comunidad territorial. En otras palabras, apuntar hacia el uso de recursos organizativos que puedan identificarse como objetivos comunes en la acción de los entes públicos y organismos coordinadores, ya que el fortalecimiento y la distribución de estos recursos son decisivos si se desea implementar la participación ciudadana, en términos de una supervisión social sobre el uso del patrimonio colectivo. En síntesis, una nueva territorialización es concomitante a una nueva realidad periurbana y a la inclusión de la población como planificadores de las acciones aplicadas a los recursos naturales y, naturalmente, de las eventuales incidencias en el hábitat periurbano: un proceso que implica dirigir la mirada hacia diferentes políticas y nuevas definiciones que puedan ayudar a ilustrar y a enriquecer los nuevos postulados del planificador en cualquier sociedad.

La interpretación de las funciones espaciales del territorio periurbano para la gestión participada: el paradigma de la Unión Europea

Sin duda alguna, la implementación de políticas para tutelar la interacción entre el campo y la ciudad es una de las principales preocupaciones en el escenario de la Unión Europea (UE). Es así que políticos, planificadores y la misma ciudadanía trabajan mancomunadamente para tratar de resolver distintos problemas del “territorio de la periurbanidad” que han modificado radicalmente el modelo de organización del territorio al trasladar o cancelar, en muchos casos, casi completamente los límites entre lo rural y lo urbano. Se habla aquí de varios “frentes de batalla” que llevan a los legisladores o encargados de formular políticas (*policy makers*) a ratificar diversas propuestas pero con direcciones específicas para afrontar la difusión de nuevos modelos de consumo y de costumbres de vida, la gran polarización de los centros urbanos, el fuerte desarrollo de las infraestructuras y la creciente movilidad de la población.

Al respecto, el análisis de Alberto Magnaghi afirma que la

“civilización tecnológica en su carrera por construir una segunda naturaleza artificial, se ha liberado progresivamente del territorio, tratándolo como superficie insignificante y sepultando con objetos, obras, funciones, venenos”.

El diagnóstico muestra **un territorio moribundo a causa de la indiferencia de sus habitantes y de un monstruo llamado metrópolis**, que con su actitud

“devoradora de recursos ambientales, humanos y territoriales, es entre los principales responsables de la degradación ambiental del planeta, del crecimiento exponencial, junto a la población, de las nuevas pobrezas en la periferia de todo el mundo”⁵.

En términos de María Valera Mininni, los espacios periurbanos son aquellos

“territorios menos dotados de un proyecto, todavía poco comprendidos por la cultura urbanística, muy interpretados y poco descritos, porque exigen una nueva experiencia del espacio, un nuevo orden por inventar más que por adivinar”⁶.

El resultado de este fenómeno se resume en un territorio inestable que opone una débil resistencia a los cambios, porque es el espacio de expansión futura de la ciudad, en espera de una valorización inmobiliaria, ya sea para los ciudadanos como para los agricultores. En consecuencia, este territorio es portador de una idea más vasta de periferia porque no es claro el núcleo en torno al cual se expande y, por tanto, van revestidas las relaciones de complementariedad y dependencia entre centro y límites y **posee la aspiración de ser compartido a través del reconocimiento de la habitabilidad** pero siempre, en cualquier caso, con una base característica, gracias a la presencia de retazos de terrenos naturales o cultivados, no portadores de una forma preestablecida pero sí resultado, la mayoría de veces, de la evolución de diversas actividades, entre estas la agrícola, que pueden estudiarse para entender cómo pueden llegar a ser un mecanismo para poner resistencia a la transformación.⁷ Es aquí donde entra en juego la importancia de la conciencia colectiva de todos los actores presentes en este escenario que sin querer renunciar a la ciudad, mantienen el deseo de contacto con la naturaleza, o sea, **anhelan un “campo periurbano”, inspirándose en la necesidad de naturaleza y tiempo libre** para los ciudadanos, como explica Donadieu. Aquí se habla de

“una nueva forma de vida periférica, una periferia en plural, no sólo aquella urbana, que se ha construido a partir de la ciudad, sino también, aquella que viene del campo y permanece en el campo, construyendo un “tercer territorio”, puesto en la mitad del camino entre lo urbano y lo rural, un espacio habitable en el que se fundan los principios de la orientación y del reconocimiento”⁸.

Hasta este punto se puede, por tanto, deducir que los modelos de gestión participada presentes en las áreas periurbanas de muchos países europeos responden claramente al estudio minucioso de las problemáticas presentes en el territorio, según el principio de causa-efecto, para interpretar y afrontar la aparición de un buen número de nuevas dinámicas en los espacios periurbanos, entre ellas el preocupante debilitamiento de las fronteras entre lo rural y lo urbano. A lo cual se suma **la determinada conciencia ciudadana de la población europea** que se preocupa por el bien común que prevalece sobre los intereses particulares y que ha sido decisiva para individuar modelos organizativos válidos para proteger este tercer territorio, traducidos en oportunas propuestas de ordenamiento territorial que encuentran sustento en la legitimación de **una nueva organización política y social, más consciente y participativa**, preocupada por una nueva cultura del territorio periurbano.

5 Maganghi Alberto, Il progetto locale, Ballati Bonghieri. Torino, 2011

6 Minini Ma. Valeria. Dallo spazio agricolo alla campagna periurbana in Urbanistica 128, pp. 7-9

7 Ibidem

8 Donadieu Pierre, Campagne Urbane: Una nuova proposta di Paesaggio della Città, Donzelli, Roma, 2006

“se emplean muy ampliamente cada vez que se trata de analizar el modo y la acción de gobernar, así como la interacción entre gobernantes y gobernados”.⁹

Más allá de la confusión semántica, resulta menos ambiguo pero si comprometedor **hablar de una de una gestión participada del territorio**, entendida como la capacidad de parte de los actores, grupos sociales e instituciones (públicas, privadas, del sector terciario) de construir un consenso organizativo, algo así como un acuerdo sobre la contribución de cada ciudadano asociado sobre una visión común. Dicha visión es básicamente la concepción general que enmarca el gobierno del territorio en modelos europeos como el del Parque Agrícola Sur de Milán (PASM) en cual el interés de la población se identifica entonces como una “visión espacial”, y además, se perfecciona la definición de Parque Agrícola añadiendo aspectos que provienen de las resultantes de múltiples procesos, llamémoslo de gobernanza, gobernabilidad o de gestión participada, que en cualquier caso involucran activamente la población y apuntan a sostener la cohesión territorial y el desarrollo espacial equilibrado y sostenible. Pero entonces: ¿Cuál sería el camino a tomar en Colombia?

La respuesta a este interrogante no puede darse a priori pues ella misma implica una profunda investigación sobre el argumento. Sin embargo, algo es certero: la gestión participada del territorio implica distinguir las normas, los procesos y los comportamientos que influyen sobre el modo en el cual, las competencias son manejadas en el territorio periurbano, sobre todo respecto a los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Se habla aquí de un nuevo proceso de gestión de este territorio, basado en una estrategia que se basa en la necesidad de racionalizar y “poner en el sistema” las actividades pertenecientes a las distintas administraciones, con el propósito de mejorar la toma de decisiones a nivel institucional y ejecutar políticas, programas y proyectos con mayor eficacia y eficiencia, en el interés de la comunidad.

En consecuencia, si se pretende alcanzar el nivel de otros contextos extranjeros caracterizados por una decisión participativa, rica en multi-actores para el diseño de políticas públicas, la tarea más ardua de los planificadores colombianos, sería mantener aquel sutil equilibrio entre el saber experto y el saber común, entre la teoría y la praxis, corriendo a “distancia crítica” de los grupos sociales para los cuales desempeñan su trabajo y con gran habilidad para convivir con la ambigüedad y la contradicción. A los planificadores les espera además difíciles retos, como la tarea de traducir en un lenguaje disciplinado las aspiraciones, las necesidades y los comportamientos de la comunidad, dando concreción propositiva y eficacia argumentativa, en tiempos preferiblemente breves, a la construcción de un sentido común del cual habrán sido directos protagonistas al ponerse como garantes del proyecto ante las comunidades y a las administraciones públicas. Esta premisa trae a colación una intención sustancial que existe en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POTB), el cual, busca un proceso de descentralización articulado para hacer más liviana la Administración Distrital en cuanto a las responsabilidades que podrían ser cumplidas en mejor modo a nivel local. El paso sucesivo sería por tanto, **estimular las administraciones locales colombianas para emprender en su territorio este tipo de intervención basado en un enfoque multidisciplinar e interinstitucional**.

La razón en la que se basa esta hipótesis es la exigencia permanente de una intervención legislativa para la defensa y la valorización del paisaje rural y periurbano, frente al

⁹ Launay-Gama Claire, El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia, Institute de recherche et debat sur la governance en <http://www.institut-gouvernance.org/fr>, 2006

evidente proceso de consumo y abandono del territorio agrícola y natural próximo a las ciudades, el cual no se detiene y ha conocido en el decenio pasado una preocupante aceleración. En este ámbito, las experiencias europeas indican claramente que para el desarrollo de los objetivos de los programas para las áreas periurbanas se vuelve indispensable, en cada contexto, **la articulación de un proceso de planificación con diversos niveles de participación**. Para afrontar esta situación se pueden hacer algunas hipótesis sobre las posibles modalidades de intervención como la creación de un equipo interinstitucional vigilado y soportado por cada alcaldía y que tendría la tarea de coordinar y facilitar las acciones, la gestión para el financiamiento de los proyectos y la promoción de posibles programas para el desarrollo y la sostenibilidad de los límites urbanos, en beneficio de la comunidad y, naturalmente, del mismo territorio.

Además, se deberían definir las responsabilidades de todos los organismos o entidades del futuro equipo interinstitucional, promover el desarrollo de la gestión comunitaria y las nuevas formas de asociaciones comunitarias.¹⁰ Son de gran importancia, en este caso hipotético, los roles de los alcaldes de los municipios interesados, porque, como máxima autoridad en la materia, deberían aprobar los planes pertinentes de acción y asegurar su cumplimiento mediante un monitoreo periódico de las actividades, dando también el apoyo necesario a los coordinadores o responsables nombrados para la realización de cada programa. Asimismo, les corresponde a los alcaldes elaborar una estrategia para unir coherentemente las sinergias impuestas por las interpelaciones del factor humano (concejos municipales, población, actores públicos y privados) y los recursos materiales y financieros disponibles para la proyección, la ejecución y la gestión de políticas sobre las áreas agrícolas y naturales.

Sin duda alguna, no es sencillo el proceso de superar los retos de la gestión participada en favor de las áreas libres periurbanas porque mucho antes de haber expuesto a los miembros del concejo municipal las nuevas propuestas legislativas destinadas a dar soporte legal a las nuevas actividades periurbanas, se debería haber ya superado una etapa explicativa que dejase absolutamente en claro un estado del arte sobre la materia y subsiguientemente las ventajas de proteger y regular las áreas libres, la agricultura o las reservas boscosas, por ejemplo. Finalmente, se espera que cada administración **municipal encuentre los instrumentos aptos para proponer y mantener los posibles acuerdos asociativos con otras alcaldías**, sin dejar a un lado la importancia de las iniciativas dirigidas a **activar convenios de trabajo con entes gubernativos, algunas ONG, instrucciones privadas** y, seguramente, entre los mismos municipios limítrofes, en aras de **un cuadro regional basado en el concepto de intermunicipalidad**. Es así como la dimensión de la intermunicipalidad se convierte en punto focal de esta perspectiva, ya que es absolutamente necesaria para desarrollar políticas y proyectos de esta naturaleza y respecto a la cual, las administraciones, en diversos niveles, deberían ser dotadas de una adecuada cultura y estructuras de gestión participada. Sin embargo, **este proceso representa uno de los desafíos más difíciles de afrontar** porque se trata de promover y mantener la propensión por parte de las administraciones públicas a desarrollar una acción de gobierno, con la facultad de afrontar en manera integral, el tema del espacio abierto periurbano y a desempeñar un “papel de animación” oportuno para solicitar y acompañar procesos y proyectos de desarrollo local, centrados en acuerdos entre empresarios agrícolas, habitantes, tercer sector y otros operadores económicos.

¹⁰ El ente encargado de proyectos sobre el AP sería la Secretaría Distrital de Planeación (SPD) la cual, habría de crear un grupo municipal de trabajo aprobado por el Secretario de Planeación Distrital en coordinación del subsecretario y de las direcciones de competencia. <http://www.dapd.gov.co>

La debilidad en los procesos participativos: hacia una nueva intermunicipalidad

En Colombia el proceso de planificación de las áreas periurbanas está aún sujeto al trabajo de un discreto grupo de operadores del territorio partícipes en la toma de decisiones y de legisladores, condicionados por los procesos, muchas veces ineficaces, de una descentralización con escasas capacidades técnicas y limitados recursos económicos para el sostenimiento de proyectos de desarrollo territorial en los diferentes departamentos y municipios. El caso de Bogotá no es una excepción y puede ser tomado como base de un análisis inicial: en el D.C. uno de los principales problemas en la planificación de las áreas suburbanas es el desarrollo de adecuados procesos de participación promovidos directamente por la población, encaminados a encontrar un medio eficaz para resolver las cuestiones debatibles desde el punto de vista del desarrollo sostenible, específicamente sobre la explotación de los recursos locales y las particularidades locales. Al respecto, vale la pena recordar que las periferias metropolitanas europeas despliegan un territorio extenso y diverso en el que prevalecen los espacios agrícolas, pero que asume en algunos casos características diversas: rurales, culturales, patrimoniales, naturales, industriales, recreativas y comerciales, siendo este el perfil típico de las más usuales. De cualquier manera, la diferencia más notoria en Colombia, con respecto a países como Italia o Francia, es la debilidad en la gestión participada de los recursos de la tierra que sigue enfrentándose a obstáculos que provienen desde la antigua formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial diseñados con el modelo top-down, o sea, con una dirección de arriba hacia abajo, donde la población es la última en ser consultada e involucrada activamente en la implementación de las políticas territoriales.

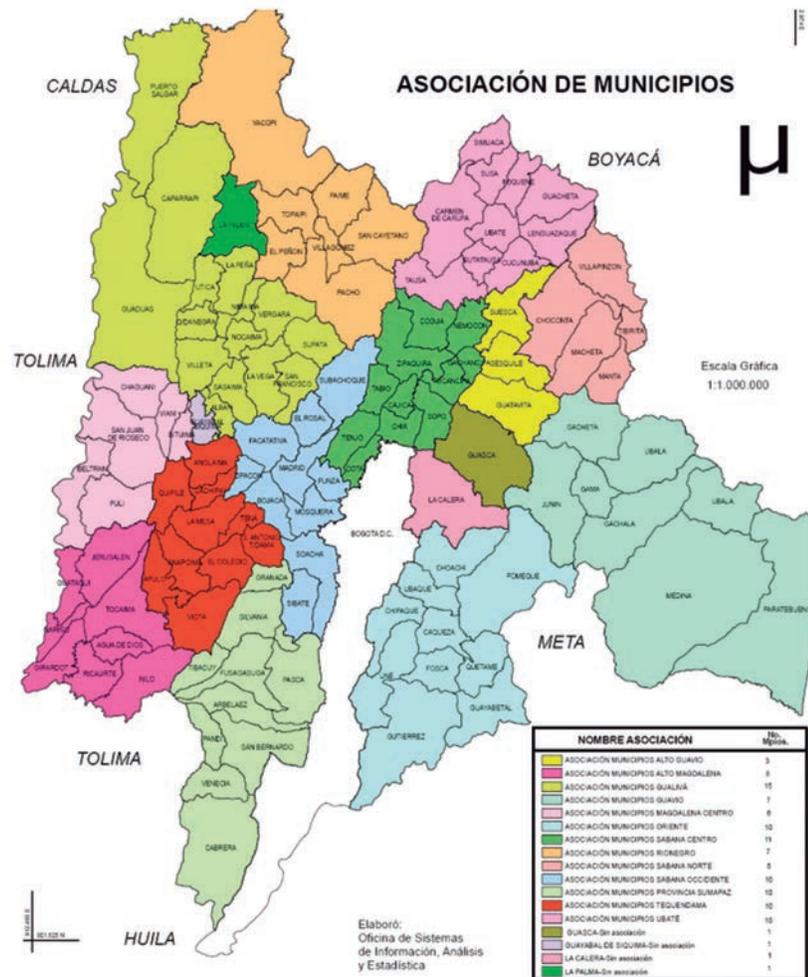
De hecho, la lectura del POT de Bogotá vislumbra que las estrategias con una base cimentada en un oportuno proceso participativo fueron ignoradas, o tal vez descuidadas, aunque si éstas se hayan siempre socializadas como potencialmente necesarias para el desarrollo sostenible de las ciudades y de áreas suburbanas, como se denominan las zonas periurbanas en el POT de Bogotá. Para hacer frente a este problema, se han llevado a cabo iniciativas que respondan a las necesidades de la población residente en la mayoría de los sitios comunes de la Sabana, hasta hace poco sujetos a un centralismo liderado por la Alcaldía de Bogotá que dejaba a los municipios vecinos en un estado de aislamiento, totalmente desfavorable para el desarrollo territorial. De particular importancia son las sinergias realizadas por la Asociación de municipios de la Sabana, que buscan mejorar la capacidad operativa de las administraciones locales para alcanzar objetivos comunes que apunten al desarrollo de un proceso de planificación participativa que parte de la exigencia colectiva de tener voz en el diseño e implementación de sus propios planes de Ordenamiento Territorial (Ver Figura 2).

Sin embargo, el proceso participativo en la planificación de la población aún tiene que esquivar muchos obstáculos que ahora son muy evidentes en las asociaciones de municipios de la región, especialmente en términos del presupuesto asignado por el Estado y su planificación, gestión y uso, sin olvidar la corrupción administrativa pronunciada dentro de las asociaciones de municipios.¹¹ Además, se han denunciado rupturas en la interlocución con los órganos administrativos del DC, una situación que se ha traducido en el contraste de opiniones por la debilidad de las alianzas entre los municipios. El diagnóstico es bastante complejo y está sometido a muchas situa-

11 Contraloría General de la República, Dirección Estudios Sectoriales, Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia, Informe oficial, Bogotá, 2010. <http://www.contraloriagen.gov.co>

Figura 2. El territorio de la Sabana de Bogota y las cuestionadas Asociaciones de Municipios

Fuente: Oficina de Planeacion Departamental de Cundinamarca



ciones y puntos de vista: por un lado, el Estado colombiano aún no ha reconocido las potencialidades de las asociaciones de municipios, su verdadero poder como artífice de desarrollo regional, e incluso, no se ha definido oficialmente la manera para actuar como contraparte política al momento de pronunciarse sobre problemas de la tierra y de la poblaciones, Por otro lado, la ciudadanía no está completamente satisfecha con las respuestas que dan a los problemas que aquejan a las poblaciones rurales cercanas a Bogotá, una situación difícil de manejar para estos entes que aún siguen en la búsqueda de canales de interacción con la administración central. La Asociación de Municipios de Sabana Centro (Asociación de Municipios de la Meseta Central), por ejemplo, sufre varios problemas, incluida la “forma precaria y poco ética” en la que las administraciones locales, paradójicamente elegidas por la población, interpretan el territorio y ponen en práctica las políticas regionales. Este problema se ve seguramente debido a los funcionarios públicos. Esta problemática se ve agudizada por la forma en que los empleados públicos y los operadores técnicos municipales que participan en el proceso de planificación no son capaces de interpretar y confrontar en ámbito político las necesidades de la población.

El reto para los municipios colombianos es, por lo tanto, afrontar el desafío de la integración municipal en la óptica de un proceso gradual que podría iniciar por la concertación de los municipios limítrofes a los municipios que registran un notable desarrollo urbano, para continuar con adhesiones sucesivas de los municipios circunvecinos. En otras palabras, **crear un ámbito de intereses intermunicipales en el cual se otorgue** atención a aspectos fundamentales como el control planificado de la dispersión urbana, la preservación de la actividad agrícola, la promoción de actividades integradoras para satisfacer la demanda de estructuras recreativas y para el tiempo libre, el impulso de actividades integrales para el mejoramiento de la calidad ambiental urbana y la salvaguarda de cada centro habitado.

Seguramente el escenario internacional donde se registran buenas prácticas relacionadas con la gestión participada de los espacios periurbanos es la Unión Europea, son muy útiles en este caso y apoyan en el proceso hacia una verdadera gestión participada del territorio. Entre estas sobresale una experiencia, implícitamente promovida en el ámbito del Tercer Objetivo de los lineamientos del Comité Económico Social Europeo (CESE): garantizar un desarrollo dinámico y sostenible de la agricultura periurbana en los espacios en los cuales es practicada y en donde se individua la necesidad de que

“los distintos territorios periurbanos se unan y sean dotados por un organismo representativo que persiga, como objetivo fundamental, no sólo la defensa, sino también el renacer de los espacios agrícolas y de la actividad agrícola, mediante planes municipales de conservación, uso y gestión del suelo”.

Así bien, **el concepto de multifuncionalidad se identifica individuado como elemento efectivamente central** respecto a la casuística europea, junto a una serie de modalidades operativas que pueden ser importadas y adecuadas al contexto colombiano en términos de **una gestión participada que debe basarse en una “red de cooperación” entre agentes públicos y privados**, comprometidos con el territorio y organizados de acuerdo a tres parámetros fundamentales:

- Un carácter asociativo de las relaciones entre actores públicos y operadores privados, en particular agricultores, inspirado en el principio de subsidiariedad y una colaboración de tipo horizontal (entre entes o administraciones del mismo nivel) así como una de orden vertical (entes o administraciones intermedias o superiores).
- La introducción de nuevos criterios innovadores en el proceso proyectivo por parte de distintos actores, así como la promoción de acciones específicas para proceder a una concertación sobre la gestión del espacio agrícola (acuerdos, alianzas y condiciones contractuales de participación).
- La creación de un “ente de participación y gestión” capacitado para coordinar las distintas acciones, estimular y valorizar la creación de redes de cooperación entre diversos actores. “(...) un ente que establezca las condiciones generales, vigile su aplicación y promueva acciones de apoyo y desarrollo dirigidas al espacio urbano que quiere dinamizar”.

Todas estas consideraciones evocan, por último, el caso del Parque Agrícola Sur de Milán (PASM) como modelo para una posible reorganización de las funciones municipales y un importante relanzamiento del proceso de asociación de los municipios en Colombia, a partir de la lectura analítica, crítica e interpretativa de todas las particularidades, forta-

lezas y debilidades que se dan y se han dado a través del proceso de asociación de los 61 miembros comunes del que ocupan el territorio sur del municipio de la Provincia de Milán. En consecuencia, el resultado de la cuidadosa evaluación de los múltiples actores presentes en este estudio caso, como en otros de igual relevancia, podrían traducirse en nuevas propuestas de asociación como, por ejemplo, entre Bogotá y los 42 municipios, miembros de asociaciones de municipios en el departamento de Cundinamarca, que se sitúan alrededor de la ciudad de DC, para garantizar la igualdad de oportunidades para la ciudadanía en la representación de los diversos intereses durante los procesos normativos, necesarios para lograr la diversificación y competitividad de las zonas periurbanas, y naturalmente las rurales, asociado a una adaptación a los nuevos procesos socio-económicos que enfrenta Colombia. Sin embargo, la definición de cualquier otro modelo o metodologías de diseño para Bogotá y/o otros contextos del país no tendrá ningún valor en la ausencia de una comprensión y valorización de los propios márgenes urbanos, de una comprensión de las potencialidades de este territorio y del verdadero reconocimiento que estos se merecen en el proceso de planificación¹².

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. POT. Decreto Número 619 de 2000. Bogotá, 2000

ALCALDÍA Mayor de Bogotá D.C., Disposiciones del componente general del plan de ordenamiento territorial aplicables al sector norte del Distrito Capital. Decreto 1110 de 2000.

BESIO Mariolina, *Etica e pianificazione: un rapporto mutevole*, Franco Angeli, Milano, 2008.

¹² Treu Maria Cristina, Palazzo Danilo, *Margini. Descrizioni, Strategie, Progetti*, Alinea, Firenze, 2006

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dirección Estudios Sectoriales, Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia, Informe oficial, Bogotá, 2010. <http://www.contraloriagen.gov.co>

DONADIEU Piere, *Campagne Urbane: Una nuova proposta di Paesaggio della Città*, Donzelli, Roma, 2006.

FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <http://www.rlc.fao.org/>, 2011.

HIERNAUX, Daniel. *Construyendo la geografía humana*, Antrophos, Barcelona, 2010.

MAGNAGHI, Alberto. *Il Progetto Locale*, Ballati Bonghieri, Torino, 2011.

LAUNAY-GAMA, Claire. *El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia*. Institute de recherche et debat sur la governance en <http://www.institut-gouvernance.org/fr>, 2010.

MACIOCCO, Giovanni, DEPLANO, Giancarlo, MARCHI, Giampaolo. (a cura di) *Etica e pianificazione spaziale*. Franco Angeli, Milano, 2010.

Provincia de Milano. <http://www.provincia.mi.it/>, 2011.

RESOURCE CENTRE ON URBAN AGRICULTURE & Food Security (RUAF) <http://www.ruaf.org/>, 2011.

TREU, María Cristina, PALAZZO, Danilo, Margini. *Descrizioni, Strategie, Progetti*, Alinea, Firenze, 2010.