

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, Magister y candidato a Doctor en Planeación e Investigación Urbana y Regional.
Profesor de Planeación y Sociología Urbana, Universidad de Antioquia.
Grupo de Investigación en Cultura Política y Desarrollo Social
uranomar@yahoo.com.mx

Diana Patricia Cárdenas.

Magister en Estudios Socio-Espaciales. Socióloga
dianap.cardenas@gmail.co

Resumen

Este *paper* resume un documento más amplio que da cuenta de la confusión conceptual en torno a la categoría de corregimiento como mero espacio geográfico rural en detrimento de su componente político. Ello se puede observar en las últimas administraciones municipales de Medellín, (2004 – 2011), que preocupadas por lo rural han aumentando la intervención el número de dependencias y funcionarios públicos en el corregimiento pero sin una clara visión político-institucional del mismo, lo cual ha generado entre pobladores y funcionarios un aumento la sensación de ingobernabilidad e ineficacia de la participación ciudadana, debido, en gran parte, a una acción re-centralizadora del municipio con respecto al gobierno corregimental, que preocupado por la ruralidad del mismo ha desestimado la planeación y discusión política sobre la forma actual y futura de su urbanización.

1. Planteamiento del problema.

A pesar de una larga historia y tradición política y jurídica en la historia hispano-americana, los corregimientos son figuras político-administrativas relativamente desconocidas,

* Este *paper* constituye un avance de la investigación “División político-administrativa del territorio urbano, representación y participación ciudadana en el gobierno de la ciudad - Los casos de Londres, Medellín y Rio de Janeiro”, adscrita al CISH y apoyada por el CODI de la Universidad de Antioquia. Tiene como base un trabajo de registro y análisis documental y la realización de cuatro grupos de discusión y más de 10 entrevistas con dirigentes sociales, político locales y funcionarios públicos.

especialmente en su planteamiento como subdivisiones del territorio municipal para facilitar su administración y gobierno. Tal es el caso como en la mayoría de veces se asume el artículo 318 de la Constitución Política de Colombia cuando dice: “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales”. La interpretación inmediata de este artículo ha llevado a 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 diferencian ambas nociones o categorías.

La comprensión de los corregimientos como un espacio rural, en detrimento de su realidad urbana, aunado a un vaciamiento de sus procesos políticos e institucionales internos, ha facilitado que los mismos sean vistos como espacios necesitados de una mayor oferta institucional central o externa (municipal) en detrimento de las propias fuerzas y procesos políticos internos, lo que ha conducido a que lo que eran territorios con una relativa fortaleza y autonomía institucional estén ahora en manos de agencias externas, como la gerencia corregimental, que, junto con otras instituciones públicas, han aumentado el número de funcionarios trabajando en el territorio, pero sobre los cuales la población no tiene control alguno ni mucho menos se siente identificada. El problema que subyace, es cómo los corregimientos pueden hacer uso de su legado y tradición histórica para recuperar márgenes de autonomía y, en coordinación con la administración municipal y los procesos de participación ciudadana existente, reducir los procesos administrativos y mejorar los niveles de gobernabilidad local, afectados en grado sumo por la proliferación de instituciones estatales actuando en su territorio de manera autónoma y descoordinada, sin rendición de cuentas y alejadas de los procesos de planeación y participación ciudadana y planeación local.

2. El corregimiento hoy en la legislación colombiana y la normatividad de Medellín: límites, posibilidades y tensiones.

En la historia de la noción de corregimiento, tanto en sus orígenes ibéricos en Castilla, como en su posterior trasplante a las Américas en el proceso de conquista y colonización, está, 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 imperio¹.

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”, es decir la persona que gobierne o administre a nombre de él o ella. Si a esta situación se suma que en la práctica sólo hasta el acto legislativo 01 de 1986 (por el cual se crea la elección popular de alcaldes en Colombia) los alcaldes de los principales municipios eran nombrados por el propio presidente, y en su defecto, para los municipios más pequeños por el gobernador, se puede afirmar lógicamente, semántica e históricamente, que más que alcaldes, lo que se tenía en la realidad eran corregidores. De suerte tal que nuestra experiencia real de autogobierno municipal, incluyendo las relativas autonomías de los Concejos Municipales, es reciente y aún escasa en cuanto a pensar su propio desarrollo político-institucional. De donde se desprende, que en la mayor parte de su transcurso histórico el corregimiento ha sido más el objeto de políticas externas (municipales y departamentales) que actor o sujeto de sus propias políticas.

La constitución de 1991 y la ley 136 de 1994 son normas que señalan la modernización del municipio colombiano y ordenan fortalecer los corregimientos, permitiéndoles una línea de administración más cercana a la comunidad rural, a semejanza de pequeños entes locales, con una autoridad administrativa de elección popular, pluripersonal: las *Juntas Administradoras Locales* y una autoridad administrativa, unipersonal con origen en la voluntad política de esta, pero designado por el alcalde municipal y denominada

¹ Para una reconstrucción de esta categoría político-territorial, ver: Bobadilla (1997: Libro 1, Capítulo 2, Números 3-10); Chamberlain (1943); Keith (1971); Del Vas Mingo (1999, p. 71-72); y Robles (2006: 53).

Corregidor . Pero, además de lo planteado en el artículo 318 de la Constitución Política, que crea la figura de Comunas y Corregimientos [municipales], el Decreto 2274 DE 1991 (por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política), en su artículo 21, crea la figura del “*Corregimiento Departamental*” para aquellas áreas departamentales que no correspondían a municipio alguno.

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”. Por su parte, el Acuerdo 38 de 1990 se propone aclarar la definición de área rural del acuerdo anterior: “Área rural: Es el territorio municipal, integrado por las áreas situadas por fuera de los perímetros urbanos que se hubieren identificado y los límites exteriores de los municipios que conforman el área metropolitana, los cuales carecen de vinculación específica al desarrollo urbanístico y se destinan prioritariamente a usos agrícolas, de forestación y de reserva ecológica”. Todo ello, dentro de una concepción que vincula casi que de modo unívoco las nociones de área rural y corregimiento.

Además de la confusión conceptual entre espacio y territorio, y entre corregimiento y ruralidad, otro aspecto que viene a problematizar la configuración político-administrativa corregimental es la porosidad del estatus de legalidad del espacio corregimental frente al resto del espacio municipal, que bien pudiéramos denominar de frontera de la legalidad o espacio de legalidad difusa, en tanto las normas existentes se quiebran y violan con relativa facilidad, no sólo por actores particulares sino por el propio estado (municipal y nacional). 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).

3. Del corregimiento como sinónimo de ruralidad al corregimiento como realidad urbano-rural. El caso de San Cristóbal – Medellín.

Según las proyecciones de población, realizadas por el DANE, puede observarse que el Corregimiento ha experimentado un dramático y exponencial crecimiento de su población de más de 232,5 % entre los años de 2005 y 2010, tendencia que parece continuar para los años siguientes, y que sobre todo se configura como nueva población joven y urbana de estrato bajo (proveniente en su mayoría del propio Medellín (79%) frente a un 21 % proveniente de otros municipios), que sin duda presionará de manera fuerte la cobertura y calidad de los servicios sociales del corregimiento, así como sus formas de organización y representación política, en tanto, si tenemos en cuenta que ya para 2002 el 66% de la población del corregimiento de San Cristóbal era urbana. Este comportamiento se presenta a continuación.

Fundado en el año de 1752, y con existencia corregimental de Medellín desde 1865, una de las mayores características territoriales e históricas del corregimiento de San Cristóbal es que tiene una larga tradición y una arraigada identidad en su base poblacional más antigua. El hecho de haber sido un asentamiento territorial orgánico da al corregimiento de San Cristóbal la 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 si.

Esto es particularmente significativo en el Corregimiento de San Cristóbal y sus calculados más de 80 mil nuevos habitantes que ya han empezado a ocupar, por medio del Plan Parcial de Pajarito y su Ciudadela de Nuevo Occidente, el 45% del suelo destinado a expansión

urbana y que se encuentra en este corregimiento (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). Como podemos observar, 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, toda vez que las y los nuevos pobladores de este macroproyecto de vivienda social empiezan a demandar fuertemente los servicios sociales de salud y educación existente en el corregimiento, saturando la capacidad instalada, y por otro lado, empiezan a identificarse como una unidad política territorial con intereses diferentes al del resto de habitantes del corregimiento. Es tanto esto, que algunos de sus pobladores y dirigentes han empezado hablar de la escisión del Corregimiento de San Cristóbal con la creación de una nueva comuna para Medellín, la número 17.

4. De la autonomía patriarcal comunitaria a la dependencia de la iniciativa estatal-municipal.

Antigua y hasta recientemente, estamos hablando de unos 25 años para atrás², la mayoría de familias del corregimiento se correspondían al modelo de familia patriarcal extensa, en el cual, tanto por tradición como por una economía de mercado aun existente y por ausencia de políticas sociales por parte del Estado, los padre de familia, hombres, asumían de manera plena o casi plena la responsabilidad económica de la manutención de su familia. En esta dirección, 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 o instituciones eclesiales de caridad que asumían las funciones de cuidado y protección social cuando fuese necesario. Iglesia, familia y mercado local eran las instituciones fundamentales, el Estado un algo desconocido que se confundía con el ejército y la autoridad policial. Básicamente, quien fungía como representante político en el territorio era el concejal, que tenía una base o nicho electoral amplio en el corregimiento y

² Notas derivadas de las entrevistas y grupos de discusión realizados.

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.

La constitución política nacional de 1991 va a 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 que viabiliza y legitima la demanda por protección social así como amplía y garantiza los instrumentos y escenarios de participación política, 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. 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.

6. La tensión entre formas representativas y formas participativas en la gestión del territorio

La JAL (Junta Administradora Local), asimilable en derecho y forma al Concejo Municipal, funciona a partir de personas electas en circunscripción única corregimental que deben asumir sus responsabilidades de manera honorífica, “*ad-honorem*”, sin reconocimiento económico alguno, lo cual tiene como resultado que sólo personas con muy

alto compromiso político o con mucha disposición de tiempo (tipo jubilados o desempleados estructurales) asuman esta responsabilidad. Sin embargo, la mayoría de personas que integran la JAL tienen necesidades y obligaciones pecuniarias, debiendo por lo tanto recortar sus tiempos dedicados a la JAL, lo cual se traduce en dificultad para reunirse, cortas reuniones, reiteradas inasistencias, es decir, en una reducción de los tiempos dedicados a la administración y gestión de los asuntos corregimentales.

La JAL, como institución y escenario de representación política local, funciona con base en una exclusiva circunscripción, el corregimiento, dejando sin representación real y efectiva a la veredas, en cuanto unidades no meramente espaciales sino también territoriales. Fuera de ello, la forma en cuanto están configuradas las JALs es para representar partidos políticos y no para representar comunidades territoriales, todo lo cual estimula la baja participación político-electoral (léase alta abstención) que rodea la elección de la JAL y que aumenta sus niveles de desconocimiento y falta de legitimidad político dentro de muchos de las y los ciudadanos corregimentales³.

Pudiéramos afirmar que en los últimos 20 años, y en especial en los últimos 8 años en la ciudad de Medellín, tanto espacial como temáticamente, el Estado ha ampliado su espectro de acción e intervención, pero no podemos decir lo mismo en cuanto a la coherencia, profundidad y reconocimiento de esta acción. En el caso de San Cristóbal, nos encontramos con una presencia y un trabajo intenso de múltiples agencias y dependencias municipales, más de las veces a través de contratistas (empresas e individuos), la mayoría de los cuales no se asumen como agentes estatales y que pocas veces las y los ciudadanos locales los identifica en cuanto tal. Pero a este asunto del desconocimiento y no reconocimiento de los contratistas como agentes estatales se suma el asunto de la fragilidad y corto plazo de la memoria de los procesos públicos locales causada por dos aspectos fundamentales: i) la discontinuidad de los procesos e intervenciones por parte de los agentes estatales, en gran parte relativo al carácter temporal de los agentes contratista, que una vez acabado los contratos se marchan del espacio corregimental, llevándose con ello gran parte de la memoria de los procesos y dejando un vacío cognitivo en el ámbito local; y ii) la no

³ Para las pasadas elecciones de 2011, la abstención para las JAL del corregimiento fue de un 51,5%, con un promedio de votación por partido de 712 votos frente a un potencial electoral de 20.751 sufragantes.

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 Corregimental, así como ser presencia y desdoblamiento siempre presente de la organicidad publico-estatal en el corregimiento.

7. 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.
2. Categorías territoriales y político-administrativas como las de Corregimiento, no reducidas a su dimensión geográfica-rural, pueden ayudar 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).

BIBLIOGRAFÍA

- Cadavid, Gloria. (2009). Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío. En procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión. Revista Soluciones de Postgrado. EIA, Número 4.p. 243-266. Medellín.
- Chamberlain, Robert S. (1943). The Corregidor in Castile in the Sixteenth Century and the Residencia as Applied to the Corregidor. The Hispanic American Historical Review, Vol. 23, No. 2. Published by: Duke University Press. URL: <http://www.jstor.org/stable/2508016> . Accessed: 20/06/2012 00:

- Gonzales, Luis Fernando. (2003). Estrategias Corregimentales ECO: políticas para la nueva ruralidad en Medellín. <http://agora.unalmed.edu.co/docs/lfg01.PDF>
- De Bobadilla, Jerónimo Castillo. (1775). Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz, y de guerra. Imprenta Real de la Gaceta (Madrid). http://books.google.com.co/books?id=Hxjl6MvzaCQC&dq=corregimiento+politica&lr=&source=gbs_navlinks_s
- Manrique Reyes, Alfredo. (1995). El municipio después de la constitución de 1991. Edicundi, Bogotá.
- Del Vas, Marta Milagros. (1999). La problemática de la ordenación territorial en Indias (ss. XVI-XVIII). Revista Complutense de Historia de América, N° 25: 67-98. Departamento de Historia de América I. Universidad Complutense de Madrid.
- Moneris, Encarnación García. (1994). Ordenación administrativa, Orden público y buen gobierno. La separación de intendencias y corregimientos de 1766. En: Antiguo Régimen y liberalismo: homenaje a Miguel Artola, Vol. 3.
- Municipio de Medellín. (2007). Departamento Administrativo De Planeación, Ascodes. “Formulación Del Diagnóstico Participativo Para El Plan De Desarrollo Del Corregimiento San Sebastián De Palmitas”.
- Municipio de Medellín. (2006). Departamento Administrativo De Planeación) Corporación Penca de Sábila. Plan de Desarrollo Participativo Corregimental de San Cristóbal 2006 – 2016
- Municipio de Medellín. (2006). Departamento Administrativo De Planeación; Universidad nacional de Colombia. Plan Eco Estrategias Corregimentales para Medellín
- Municipio de Medellín. (2010). Gerencia de Corregimientos. Caracterización veredal de los cinco corregimientos de Medellín
- Robles, Reynaldo. (2006). El Municipio. Editorial Porrúa.
- Román, Alberto Yalí. (1972). Sobre alcaldías mayores y corregimientos en Indias. Un ensayo de interpretación. Jahrbuchfür Geschichte Lateinamerikas. ISSN 1438-4752, N°. 9, 1972, págs. 1-39
- Zuluaga, Gloria. (2005). Dinámicas territoriales en frontera rural-urbana en corregimiento de Santa Elena, Medellín. Tesis de maestría. Escuela del Hábitat. Universidad Nacional de Colombia, Medellín.