

## **Relatoría Mesa temática “Estatalidad, Gobierno y Gobernanza” Medellín ¿Pa’ dónde vamos?**

El desarrollo de esta mesa temática se propuso como punto de partida para generar un diálogo alrededor de la gestión de la ciudad, a partir de la interacción entre diferentes actores del territorio, reconociendo aprendizajes, retos y desafíos, así como oportunidades, fortalezas e iniciativas para la construcción del futuro de la misma.

El diálogo se estructuró a partir de cinco subtemas: (1) estatalidad, (2) sociedad civil, (3) gobernanza general, (4) gobernanza metropolitana y (5) territorialización de la institucionalidad y fue acompañado por los siguientes panelistas:

- Claudia Restrepo Montoya
- Santiago Leyva Botero
- Luis Orozco

La moderación del espacio estuvo a cargo de Laura Gallego Moscoso, directora del Centro de Análisis Político de EAFIT.

Para los panelistas, la ciudad en los años 60 y 70 presentó un crecimiento poblacional explosivo en el marco de un Estado central que funcionaba a través de agencias que actuaban de manera fragmentada y estaban orientadas a lo rural. Ese cambio desacomodó la capacidad del Estado para regular los procesos de socialización en una ciudad como Medellín.

Se destaca el hecho de que en Medellín la sociedad se ha resistido a hablar críticamente, apelativos como “la tacita de plata” y actitudes como la defensa de la tradicionalidad son muestra de este fenómeno. Se resalta la importancia de escenarios de diálogo crítico como el propiciado por este ejercicio.

Debido a las particularidades de las formas de pensamiento de la sociedad de Medellín, cuando estalla la gran problemática de los años 80 y 90 solo se permitía depositar la culpa en una “crisis de valores” no en un desbordamiento de la institucionalidad. En este panorama, son las organizaciones sociales y los actores de la cooperación internacional los que permitieron a Medellín entablar el diálogo crítico, vital para promover las transformaciones necesarias en la ciudad, pues como lo señaló el profesor Santiago Leyva: “cuando no se puede hablar de los problemas se congela la posibilidad de cambio”.

En este punto se destaca el papel de la cooperación suiza y de Paisa Joven, una iniciativa que permitió identificar las experiencias juveniles de la ciudad y logró demostrar que, contrario a lo que dictaban los estereotipos, los jóvenes de Medellín no solo tenían antivalores, sino que tenían sueños y querían transformar la sociedad. También se resalta que con la GTZ se empezó a hablar de la reforma integral de barrios, que posteriormente se convirtió en los PUI, lo que evidencia que estas iniciativas en un principio no surgieron desde el Estado, sino que eran las organizaciones sociales las que hablaban de políticas públicas en

la ciudad mientras el mundo del Estado estaba inmerso en el clientelismo político.

Se reconoce que las organizaciones sociales venían haciendo un trabajo significativo desde los años 80, sin la cooperación internacional y sin la Consejería Presidencial, sin embargo, esta última articuló y detonó otro tipo de acciones, permitió pensar más allá, pensar instrumentos para la ciudad, como los planes de desarrollo zonal. Puede decirse que la gobernanza en Medellín existe desde la década de 1980 cuando ONG y organizaciones comunitarias promovían iniciativas de juventud, de vivienda, de familia. Es vital reconocer el acumulado histórico de las organizaciones, sus capacidades instaladas, su conocimiento del territorio y que el Estado trabaje de la mano con ellas en su llegada al territorio.

Claudia Restrepo destaca que el desarrollo de capital social en Medellín podía asimilarse a la una creación de defensas, de antivirus, en una ciudad fracturada que orgánicamente buscaba salvarse a sí misma. Los diálogos que se construyeron en ese momento fueron un input relevante para los planes de desarrollo de los últimos gobiernos, Vision 2020, PLANEA, Plan Estratégico Metropolitano.

El gobierno al recoger ese capital social y potenciarlo amplió el alcance del Estado, generando dinámicas de dependencia entre éste y las organizaciones sociales. Puede pensarse que el gobierno fue durante mucho tiempo una especie de banca de segundo piso, su relación con la ciudad pasaba por las organizaciones sociales, posteriormente, la dinámica de eficiencias hace que el Estado vaya directamente a las comunidades estrangulando la participación de las organizaciones sociales. Este fenómeno crea un desequilibrio en las fuerzas esenciales de la gobernanza, la dinámica de equilibrio entre el gobierno, la sociedad civil, la academia y los empresarios se quiebra.

Para Santiago Leyva, luego de la Consejería Presidencial, el Plan Medellín 2015 sistematizó muchas de las estrategias que surgieron de este ejercicio. Este plan no era propiamente un plan de desarrollo, sino que era un plan concertado entre la sociedad civil y el Estado. Se reitera que el conocimiento migró de las organizaciones sociales al Estado, debilitándolas, además el aumento de los procesos de contratación generó un proceso de dependencia facilitado también por la salida de la cooperación internacional.

En este panorama no hay consenso sobre una visión de largo plazo y la ciudad perdió la capacidad para pensarse críticamente. Santiago Leyva afirma que Medellín adolece de una metaorganización para reflexionar y permitir procesos de fortalecimiento de la organización social. Según él, a la ciudad le hace falta pensar cómo reverdecer la organización social, no solo a aquellas que fueron importantes en los años 90, pues actualmente hay muchos procesos interesantes de acción colectiva.

Para evidenciar las implicaciones de no tener un norte claro para la ciudad se analiza el hecho de que un alcalde electo debe tener en tres meses un borrador de su plan de desarrollo, ¿qué significa nombrar un equipo nuevo y formular de

forma paralela el curso de acción de la ciudad para los próximos cuatro años? Respondiendo a esa realidad, la ciudad debería tener un conocimiento codificado sobre su futuro, para que sin importar quién gobierne, exista un proyecto de ciudad a largo plazo.

En torno a esta discusión se destaca que en momentos de normalidad los ciudadanos se retiran a sus asuntos privados pues no existe una amenaza que afecte su vida personal. Esto genera lo que se conoce como *free riding*, es decir, dejar que otros asuman el costo de la vida política, que otros decidan.

En el panel se genera la pregunta de cómo lograr que los políticos profesionales formulen en tres meses un buen plan de gobierno. Algunas de las propuestas son revisar el territorio desde las capacidades y no desde las necesidades, pensarlo como heterogéneo. Hoy se habla de una multiplicidad de ciudadanías: jóvenes, mujeres, medios, propiciar la relación de los gobernantes con estos procesos. También se plantea la posibilidad de configurar unas nuevas formas de gobierno local pues la ciudad ha avanzado mucho desde el establecimiento del sistema municipal de planeación.

A continuación, la discusión se desplaza hacia la reflexión sobre cuál es el hecho que actualmente detona la conversación. Si bien hoy es difícil capturar la anomalía, si se contrasta con la situación vivida en los 90, si existe y viene de fenómenos muy complejos como la urbanización. Para Claudia Restrepo debe recuperarse el sentido de urgencia: los mayores problemas que tiene hoy la ciudad son fenómenos a los que debe reclamarse su prioridad, por ejemplo, lo ambiental o los conflictos urbanos. Resalta que el sentido de urgencia no se puede esperar de los gobiernos, porque a diferencia de la gobernanza, los gobiernos piensan en el corto plazo, 4 años, hitos, ¿qué se va a dejar?

Para los panelistas es claro que la condición política del país no permite que desde lo institucional se piense a largo plazo, esta tarea se traslada entonces a otras instancias en el marco de la gobernanza, sin embargo, esta forma de concebir lo público ofrece unos retos: ¿quién diseña a largo plazo? ¿quién eleva la voz de disonancia? ¿quién garantiza que no se silencien las voces por la apatía y la complacencia? ¿cómo se autoregula el sistema? La gobernanza requiere equilibrio de las fuerzas de las partes.

Claudia concluye su intervención diciendo que el gran clamor es que se reestablezca el equilibrio de los actores en el sistema y ese restablecimiento debe pensarse en el largo plazo. Apunta que el discurso del “miedo a la esperanza” se agotó, que se debe abrir otro capítulo del libro, en el que la seguridad sigue siendo un problema latente, pero que ha mutado, también hay problemas urbanos, ambientales, entre otros.

Para Santiago Leyva, apelar a que la construcción de una crisis permita generar un diálogo es complicado, hoy en día el asunto es de una vida relativamente normal. Medellín tiene los problemas de las ciudades “normales” huecos sin tapar, gangs o bandas criminales, déficit en la calidad de la educación, entre otros. En este contexto cuando se piensa para dónde vamos es muy difícil generar una narrativa que unifique porque estamos en un mundo pluralista,

donde lograr consensos no es tan deseable. Según Santiago, el ejercicio de pensar para dónde vamos debería centrarse en fortalecer las partes, en ese sentido propone tres espacios que deben fortalecerse:

- **Organización social:** tomando el ejemplo de ONG como WWF u OXFAM, las cuales reciben aportes de ciudadanos, vale la pena preguntarse en Medellín ¿quién aporta? Además de esto debe considerarse el problema de la organización, ¿cómo pensar en la organización de la organización social (metaorganización)?
- **El Estado a nivel micro:** la alcaldía es muy fuerte, hay siete niveles de gestión antes del contratista y ninguno se mueve de la Alpujarra. La Alcaldía de Medellín para llegar a los barrios acude a terceros. Hoy en día en Medellín se dan dinámicas de co-gobierno entre organizaciones criminales y contratistas ¿cómo lograr que el Estado llegue a los territorios con estrategias adaptadas a sus realidades?
- **Organización de la Alcaldía de Medellín:** en el gobierno anterior se vivió una reforma administrativa que la volvió lenta, se debe pensar cómo volverla más ágil. El cambio constante de contratistas hace que se genere una pérdida de conocimiento, mientras que los actores ilegales siempre están ahí, conocen a la población y conocen bien el territorio.

Los panelistas coinciden en que hay que plantear unos hechos portadores de futuro, nuevos escenarios para generar procesos de relacionamientos, nuevos liderazgos tanto desde la empresa privada, la institucionalidad y las comunidades. Además de esto, concuerdan en que el punto de partida debe ser un ejercicio profundo de reconocimiento del territorio y sus procesos de urbanización, hay que preguntarse por el ordenamiento, por las dinámicas de relacionamiento de los ciudadanos con el entorno.

Uno de los grandes retos es cómo trasladar estas discusiones a modelos y no quedar solo en conversaciones, cómo pensar en la construcción del capital social, así como el Estado se puede modernizar y transformar, las organizaciones también sociales también pueden hacerlo. Es necesario comprender y mapear el porqué de las necesidades, reflexionar sobre las formas de organización colectiva de la ciudad, identificar los puntos comunes de las buenas prácticas de los casos de éxito y sistematizarlos.

Con la intervención de uno de los asistentes la reflexión se traslada hacia la articulación con el nivel nacional, para Santiago Leyva “un país de ciudades necesita un gobierno nacional de ciudades, que sea capaz de insertarse en su ciclo de gobernanza”.

A raíz de otra intervención de uno de los asistentes se destaca la importancia de identificar ejercicios que ya están pensando en el largo plazo como el Sistema Nacional de Ciudades, PIDM, PMOT.

A continuación, se plantean de manera esquemática las conclusiones de la discusión sobre cada uno de los cinco ejes temáticos y posteriormente las conclusiones generales del ejercicio:

## 1. Construcción de Estatalidad:

La Estatalidad, el ejercicio del Gobierno y la Gobernanza en Medellín se han consolidado en un escenario en el que actores ilegales fortalecidos le han disputado al Estado el control del territorio y la provisión de bienes y servicios públicos.

- Conformación de una doble dinámica de informalidad y formalidad.
- Construcción híbrida del orden social.

El proceso de expansión de las capacidades del Estado dependió de los conocimientos y el recurso humano que las organizaciones sociales construyeron durante la década de los noventa.

- Generación de un proceso de autonomía *relacional*.

## 2. El rol de la sociedad civil

La dependencia del conocimiento social de las organizaciones por parte del Estado y la intención de este de recoger el capital social y potenciarlo, terminó generando un proceso de desplazamiento y vaciamiento (crowding out) de estos actores.

- Conversión de líderes sociales en funcionarios y funcionarias.
- Transformación de conocimiento social en planes públicos.
- Creación de dependencia de la financiación estatal y de la fijación de prioridades por parte de la agenda política de la ciudad.
- Dependencia del Estado para consolidar dinámicas de acción colectiva, que no necesariamente fortalecía la autoridad del Estado.

Más allá de la responsabilidad del Estado, la ciudadanía de Medellín no logró mantener el ciclo de fortalecimiento de su organización social, para generar mecanismos fuertes que garantizaran la independencia de las organizaciones sociales y el aseguramiento de su sostenibilidad.

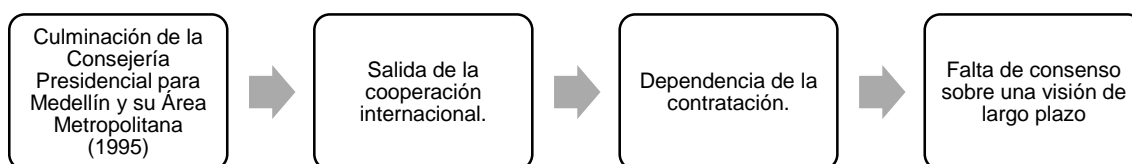


Gráfico 1 Elaboración propia

El Estado se ha fortalecido hacia adentro, hay una menor participación de las organizaciones sociales, su llegada al territorio no es eficiente.

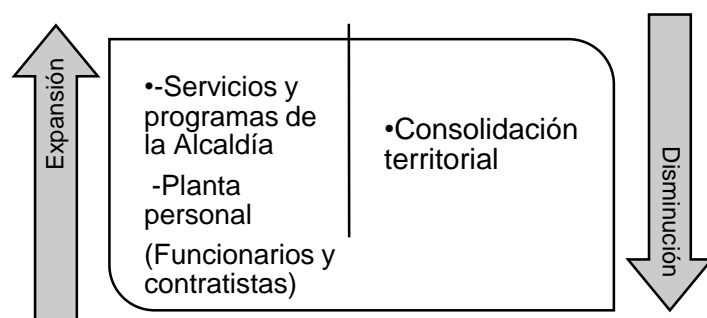


Gráfico 2 Elaboración propia

### 3. Territorialización de la institucionalidad

- El Estado no ha logrado fortalecer su capacidad de regulación social, su llegada al territorio es discontinua, dependiente de contratistas, lenta y formalista.
- Las constantes pérdidas de información que implica el cambio de funcionarios y contratistas, tienen como resultado que el Estado queda en desventaja con actores armados que permanecen en el territorio y que conocen sus dinámicas desde adentro.

### 4. Gobernanza

El proceso de fortalecimiento del Estado ha terminado por generar un desequilibrio en las fuerzas esenciales de la gobernanza. Es necesario equilibrar el rol de cada uno de los actores.

- Diálogos institucionalizados como inputs para planes de Desarrollo de los gobiernos. (PLANEA, Plan Estratégico Metropolitano)
- ¿Quién está pensando la ciudad en el largo plazo?
- La visión de futuro solo la da un marco de diálogo en gobernanza colaborativa.

**Reto:** ¿Cómo lograr que quien acceda al poder pueda contar con los procesos, planes, políticas y conocimiento sistematizado para orientar sus acciones?

Se trata de un reto complejo, aún si se contara con apoyos fuertes, organizaciones que acompañen, conocimientos, guías sistematizadas y decisiones sociales

### 5. Gobernanza Metropolitana

Los límites y los alcances del AMVA han impedido el desarrollo eficaz de los esfuerzos de planificación y coordinación con los diferentes actores de los municipios que la conforman, debido a múltiples factores institucionales que crean vacíos entre los fines contemplados y el logro de los mismos.

- Fragmentación Política

- Debilidad de los municipios
- Excesivo aislamiento
- Poca cooperación

**Conclusiones generales:**

- ¿Es necesario un proceso de metaorganización para fortalecer las organizaciones sociales existentes?
- ¿Cómo construir un horizonte de sentido compartido por los diversos actores que integran la ciudad?
- ¿Debemos encontrar un sentido de urgencia para convocar a los ciudadanos entorno al diálogo?
- ¿Cómo lograr que el sistema de gobernanza se autorregule y se equilibre?
- ¿Cómo afrontar el proceso de normalización que vive la ciudad y no permitir que éste congele los procesos de cambio?
- ¿Cómo lograr que el gobierno nacional se inserte en el ciclo de gobernanza de Medellín?
- ¿Cómo insertar los retos metropolitanos en la agenda de Medellín con mayor fuerza?