

Medellín: entre los logros del proceso democrático y las trampas de la política y la estructura económica regional.

Por:

Omar Alonso Urán Arenas*

En Medellín ha venido desde hace más de 20 años acaeciéndose un proceso político que ha ampliado las bases de la democracia local, reconfigurando en gran medida la institucionalidad política municipal y sentando las bases para una nuevo tipo de gobierno en la región metropolitana que la contiene, siendo las mafias y grupos criminales, así como la incertidumbre sobre el proyecto económico de la región, los dos principales factores que amenazan la sostenibilidad de este proceso de reconfiguración territorial y transformación política e institucional.

Bien posturas bastante críticas y acidas pudieran decir que en realidad la ciudad de Medellín ha avanzado muy poco en cuanto su democratización política y económica en los últimos años y que lo que más se observa son obras y proyectos que buscan maquillar y enmascarar la pobreza y la violencia persistente, a la vez que se ha afianzado el poder oligopólico regional. Argumentos no faltan para asumir fácilmente y de entrada posturas como esta, pero es necesario confrontar estos argumentos con otras evidencias contra fácticas para dialectizar lo que acaece en Medellín y su entorno regional, evitando de esta manera cómodas posturas en blanco y negro absolutos que poco bien le hacen a las tareas de democratización, vida buena y desarrollo sustentable en la región.

En encuestas y estudios de opinión los temas más sensibles y recurrentes que aparecen sobre la ciudad y su entorno son los de seguridad, desempleo y, últimamente, transporte. Mas es necesario aclarar que este tipo encuestas y estudios de opinión nos indican temas, necesarios de tener en cuenta más que no podemos confundir con los problemas o cuestiones de los cuales ellos mismos son maras imágenes o indicadores. En este sentido, la pregunta que debemos hacernos es qué subyace a la persistencia de estos indicadores y qué otros indicadores debemos tener en cuenta para superar los ya hueros lugares comunes en los cuáles hemos venido cayendo cuando de responder nuestros crónicos problemas de violencia y pobreza se trata, lugares comunes como: la inseguridad se soluciona aumentando el pie de fuerza (con o sin inteligencia) militar; la educación (formal) es la salida para la pobreza y la indisciplina social; el empresarismo individual

* Profesor de Planeación y Sociología Urbana. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia.

Artículo publicado en la revista Ser Solidario N°6, 2012. Cooprudea, Universidad de Antioquia. ISSN: 2011 - 3641

(la cultura E) es la salida a nuestros problemas de desempleo y falta de ingresos; la inversión social (en salud, educación y nutrición) es la llave para salir del “sub-desarrollo”; la investigación e innovación tecnológica son el camino para la salvación territorial; etc.

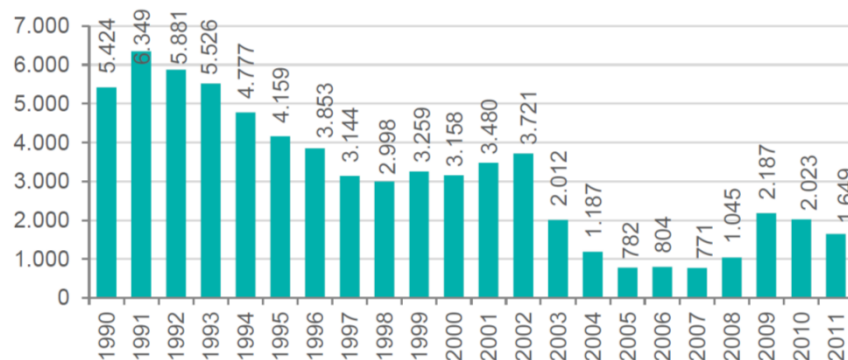
En parte todos estos postulados, lugares-común, tienen algo de razón, que no tomados como razones explicativas únicas o principio exclusivos de las políticas de gestión y planeación del desarrollo urbano-regional de Medellín y su entorno. Sin embargo, quienes formulan estos enunciados, que la mayoría de las veces lo hacen de manera unilateral, desconocen – o reconocen poco – el tejido y estructura de las relaciones de poder en los ámbitos político, institucional y económico en los que se insertan y deben gestionarse estas propuestas (agendas, planes o programas).

Así, de este modo, el problema de la violencia no puede reducirse a una necro-contabilidad, ni el problema del desarrollo regional a un asunto de métrica económica. Los indicadores y sus tendencias deben servirnos para identificar y cualificar las relaciones entre agentes, estructuras y procesos en el marco del siempre cambiante del gobierno y la gestión territorial. Y es en este sentido que a continuación queremos observar y analizar una serie de datos e indicadores sobre el comportamiento social, político y económico de la ciudad.

A pesar de continuar siendo Medellín una de las ciudades con mayor tasa de homicidios, tanto a nivel nacional como internacional, lo cierto es que se ha venido desde mediados de la década de los años de 1990 en una reconocible tendencia a la baja en cuanto a este indicador se trata, tal como no muestra el siguiente gráfico elaborado por la Secretaría de Gobierno del Municipal:

Gráfico 1.

Evolución del número de homicidios en Medellín, periodo 1990 – 2011.



Fuente: INML, SIJIN, CTI, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia-SISC

La pregunta que emerge es cuáles son los factores (agentes y procesos) que han permitido que esta tendencia se mantenga por dos décadas. Ciertamente, si correlacionamos esta información con la evolución histórica del desempleo en la ciudad (gráfico números 4 y 5) o con las tasas de desplazamiento forzado hacia la misma, podemos observar que no son correspondientes. Es decir, la disminución de homicidios no se explica por un aumento en la tasa de ocupación laboral, ni el aumento en la población desplazada significó un incremento de la violencia en la ciudad. Serán

entonces otros factores los que nos ayuden a comprender esto, la mayoría de los cuales no se registran en series estadísticas. Entre estos sobre salen los acuerdos y arreglos político-institucionales así como la conformación de alianzas y plataformas de acción social, que para el caso de Medellín se dejarán ver de manera expresa en la coyuntura de mayor violencia en la ciudad (año de 1991), tiempo que también coincide con el periodo de la Asamblea Nacional Constituyente, coyuntura en la cual las elites económicas regionales solicitan la intervención directa del gobierno nacional en el manejo de la crisis (producto combinado de insurgencia y narcotráfico), lo que da pie a la creación de la Consejería Presidencial para Medellín, la cual fomenta y se apoya en el tejido social preexistente y, a partir de un diagnóstico que enfatiza la deuda social acumulada en un contexto de debilidad institucional y crisis del modelo económico industrial, promueve la apertura y creación de diversos escenarios de diálogo y concertación social, muy en línea con el enfoque ciudadano de la nueva Constitución Política Nacional.

Lo que interesa señalar aquí es como la crisis obliga a las elites económicas a buscar una apertura incluyente del escenario político de la ciudad y su entorno regional, así como también obliga a múltiples actores sociales y políticos de origen subalterno y popular a modificar sus estrategias de movilización y actuación política, en la cual el Estado deja de ser concebido como un mero aparato de dominación para ser entendido como una compleja construcción institucional susceptible de ser modificada que requiere de articular y moverse entre la protesta, la propuesta y la concertación. De esta suerte se generan espacios de encuentro, discusión y concertación colectiva como los famosos Seminarios de Alternativas de Futuro para Medellín (entre los años 1992 y 1995), las Mesas de Trabajo Ciudadano en Derechos Humanos, Empleo, Educación, Espacio Público y Territorio, Jornadas por la Vida y los Derechos Humanos, escenarios que se reconfiguran y darán pie a otros mas institucionales como el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Visión Antioquia Siglo XXI y el PLANEA (Plan Estratégico de Antioquia), entre otros, que tienen como ligamento la lucha contra la corrupción política (politiquería), el impulso a formas cívicas de participación ciudadana y la búsqueda de alternativas económicas para la ciudad.

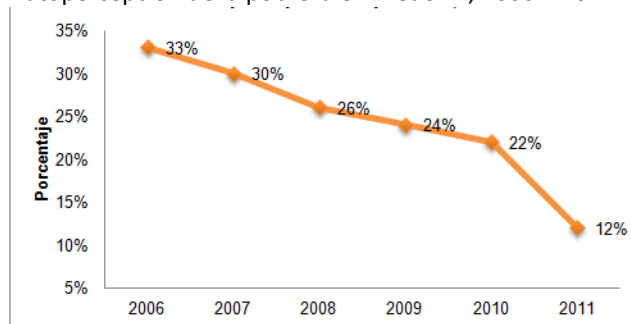
De suerte tal, que si bien la economía no iba del todo bien y el conflicto armado persistía, lentamente se fue abriendo camino en Medellín una nueva concepción y práctica política institucional, por fuera de espacios instituidos como el Concejo Municipal, pero no ajenos a este, que tiene como uno de sus resultados iniciales la construcción y aprobación del Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 043 de 1996) y que es el origen de programas que se implementarán posteriormente en la primera década del 2000 como Buen Comienzo (nutrición y educación para menores de edad), espacios públicos populares de calidad (Red de Parques Bibliotecas), Planeación Local y Presupuesto Participativo, Cultura del Emprendimiento y la Innovación, acceso a la educación superior y sistemas de transporte público urbano de calidad como los metro-cables y los tranvías, etcétera, que modificaran en gran parte tanto el ambiente urbano construido como el ambiente político institucional.

Esto explica también en gran parte, porque a pesar de persistir altas tasas de desempleo y relativos altos índices de violencia, la población manifiesta una creciente percepción de reducción

de los índices de pobreza. Es decir, aunque el nivel efectivo de ingresos no haya aumentado, el aumento en el acceso y el mejoramiento en la calidad de bienes y servicios públicos como la educación, la recreación, el transporte, parques y espacio público, así como la reducción de noticias sobre corrupción política y el aumento de ferias y eventos culturales, modifican la percepción sobre la pobreza, en tanto esta deja ser entendida sólo como ingreso per cápita y pasa a ser vinculada de manera más estrecha con un concepto de calidad de vida en el cual las oportunidades de formación, información, solidaridad, uso y disfrute de los bienes públicos es esencial.

Grafico 2.

Autopercepción de la pobreza en Medellín, 2006 – 2011.



Fuente: Proyecto Medellín Cómo Vamos

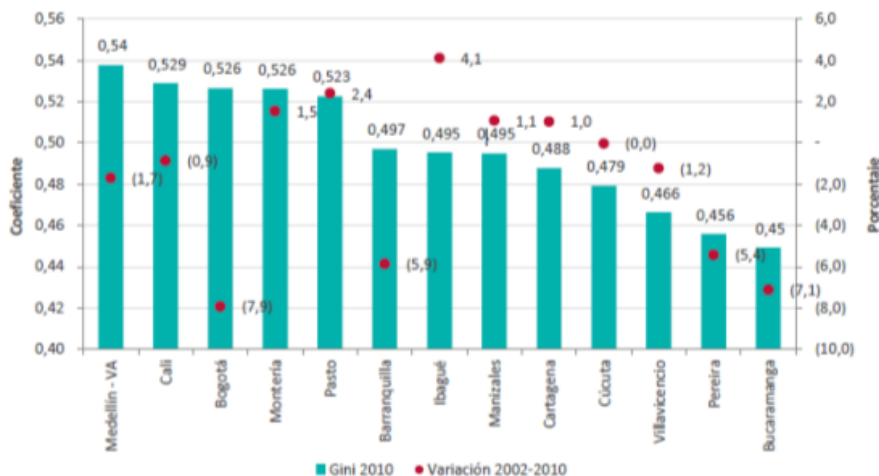
Sin embargo, el que existan estos cambios e impulsos nos significa que la situación sea sostenible. En particular, nos referimos a: (i) la alta concentración empresarial existente y la baja democratización de la riqueza, (ii) la insuficiente democratización del gobierno local y las aún no desaparecidas prácticas politiqueras, no sólo al interior del municipio sino de múltiples instituciones públicas autónomas; (iii) el desplazamiento forzado por violencia política, despojo de tierras y construcción de megaproyectos; (iv) la debilidad policivo-institucional para responder a los pequeños problemas y conflictos de la cotidianidad, y en correlación con lo anterior, (v) la persistencia y reconversión de las bandas criminales tipo mafia.

(i) Sobre la alta concentración empresarial podemos afirmar que Medellín y su entorno económico regional se caracterizan por presentar una estructura de la propiedad altamente oligopólica, tanto pública como privada. Es significativo que más del 65% del producto interno bruto de la región sea responsabilidad del Grupo Empresarial Antioqueño. Esto, fuera de significar una gran dependencia del territorio con respecto a los resultados y estrategias económicas y políticas de este grupo significa también un fuerte obstáculo para el desarrollo y crecimiento de pequeñas y medianas empresas, tanto privadas como solidarias, en contramano de lo que se propone programas como Cultura E, en la medida que las redes de producción y gestión de estos grupos terminan absorbiendo, comprando o bloqueando las innovaciones empresariales socialmente producidas que les puedan configurar competencia, inhibiendo tanto la formación de nuevos sujetos empresarios como la generación de más puestos de trabajo por unidad de capital invertido. Esto conduce además a situaciones que van en contravía de los enunciados propósitos de justicia y equidad presentes en los planes de desarrollo, en la medida que aunque se presenten aumentos

en el producto interno bruto regional el coeficiente Gini – índice de concentración de la riqueza - permanece casi inalterado, situándose para 2010 como el mas alto del país, tal como los siguientes gráficos nos lo sugieren.

Gráfico 3.

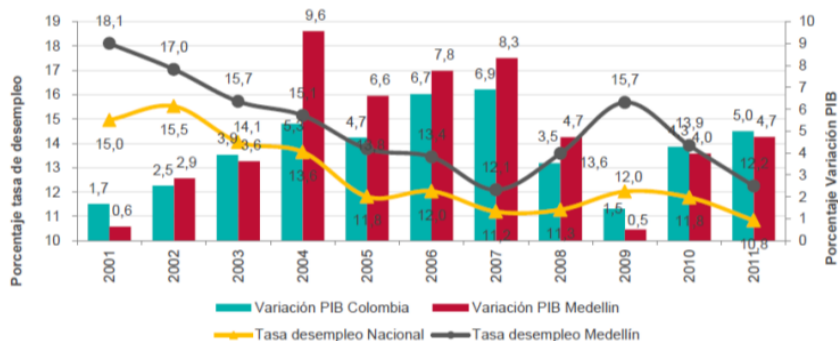
Coeficiente de Gini para las principales ciudades de Colombia. Variación periodo 2002 – 2010.



Fuente: Proyecto Medellín Como Vamos.

Gráfico 4.

Variación del Producto Interno Bruto y Tasa de Desempleo. Colombia y Medellín 2001 - 2011



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín.

Este asunto de la alta concentración de la propiedad y la riqueza en la región, aunado a la dificultad estructural para que medianas y pequeñas organizaciones productivas e innovadoras se consoliden en el tiempo constituye uno de los principales obstáculos para un desarrollo económico regional mas equitativo y sustentable, y es aquí donde el oligopolio estatal construido en torno a los servicios públicos (EPM, UNE) puede ayudar a la diversificación de la propiedad y producción regional en la medida que vincule de manera decisiva y estratégica a sus programas de investigación-desarrollo e innovación, así como a sus cadenas de suministro y producción, pequeñas y medianas empresas con perspectiva de acumulación y crecimiento, buscando de paso

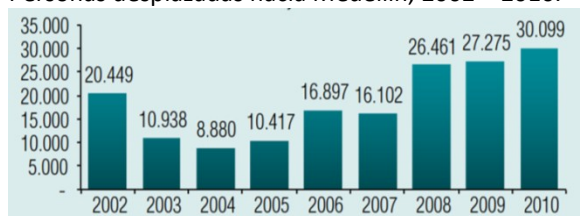
diversificar también las bases fiscales del Municipio de Medellín y el Departamento de Antioquia, que riesgosamente dependen de un reducido grupo empresarial.

En cuanto a las prácticas políticas podemos afirmar que estas se han observado positivamente modificadas por las iniciativas de veeduría y control social impulsadas por la ciudadanía (cuyo caso más representativo es la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Municipal), así como por los programas y ejercicios de transparencia administrativa y participación ciudadana en el gobierno local que han introducido los dos últimos gobiernos municipales. Sin embargo, asuntos como (i) las competencias, composición y actual forma de elección de elección de las Juntas Administradoras Locales no se correlacionan positivamente con el aumento demográfico y complejidad estructural de comunas y corregimientos que demandan a estas unidades político-administrativas el tener unos órganos de gobierno y administración propios, mas cercanos al ciudadano, y sobre todo, mas eficaces, representativos y políticamente responsables. Del mismo modo, (ii) la municipalidad debe mejorar la práctica mediante la cual es conformado el gabinete y equipo de gobierno, sobre todo cuando de gobiernos de coalición se trata, dado que el ejercicio actualmente existente es que el alcalde gobernante reparte de manera indiscriminada los movimientos y partidos de su coalición por toda la administración, llegando incluso a que partidos francamente contrapuestos comparten la dirección de una secretaría o instituto, bloqueando la gestión eficiente del mismo y no permitiendo a la ciudadanía evaluar la capacidad técnica y política de tal o cual partido o movimiento en el gobierno, todo lo cual ayuda a la confusión y des-identificación organizativa y partidista actual en beneficio de liderazgos caudillistas y prácticas clientelistas, contradiciendo de facto los tantas veces pregonados acuerdos programáticos.

Por su parte, el desplazamiento forzado hacia Medellín constituye una de las principales evidencias que el reto del desarrollo y la sostenibilidad de este municipio no es una cuestión autárquica y aislada. Tanto el conflicto armado como el narcotráfico y las actuales políticas de desarrollo en Colombia, basadas en la producción primaria, principalmente minero-energética, son fuertes factores de desplazamiento hacia las grandes urbes colombianas, el cual constituye una de las principales dificultades para una planificación urbana social y ambientalmente sostenible de la ciudad, la cual incluye vivienda y hábitats dignos, así como programas de inclusión social y formación cultural de largo plazo, en tanto su carácter masivo e irregular, constituyen tanto un reto técnico y político como una amenaza para la sostenibilidad fiscal del municipio. En este sentido es que se observa mas claramente que la gestión del desarrollo de Medellín trasciende sus límites administrativos debiendo situarse más allá, tanto desde un punto de vista de una acción solidaria con los demás municipio de la región, como desde una perspectiva nacional que cuestione y discuta los efectos perversos del modelo minero-energético dominante y su correlato de producción de grandes áreas urbanas empobrecidas. Esta claro que sin una agenda regional de desarrollo no-depredador, democrático y sustentable, con estrategias y proyectos que prevengan, contengan y tramiten dignamente el fenómeno de la inmigración masiva y el desplazamiento forzado, muchas de las actuales obras y proyectos de urbanismo social que hoy son orgullo de la ciudad, se verán rápidamente rebozadas y superadas.

Grafico 5.

Personas desplazadas hacia Medellín, 2002 – 2010.



Fuente: Personería de Medellín.

Por otro lado, en cuanto a la debilidad policivo-institucional para tratar y resolver los pequeños problemas de justicia y convivencia, nos referimos a asuntos como conflictos por linderos, daños y perjuicios a terceros causados por construcción o deterioro de obras civiles, basuras, denuncias por ruido o invasión del espacio público, conflictos familiares, entre otros que abundan en Medellín y que el Estado (entiéndase, Inspecciones, Comisarías, Estaciones de Policía, Área metropolitana) no resuelve o se muestra muy lento en resolver, ayudando de este modo a su deslegitimación, facilitando (y a veces obligando) la intervención de otros actores privados, casi siempre armados e ilegales, que se muestran prontos y eficaces en resolver gran parte de estos conflictos. Esta carencia de Estado en la justicia y regulación de “las pequeñas cosas”, en conjunto con la crisis estructural de empleo señalada arriba, ha sido aprovechada históricamente por organizaciones guerrilleras, paramilitares y mafiosas - estas últimas en años recientes - para imponer su orden y control territorial en desmedro de las libertades políticas individuales y la autonomía de las organizaciones comunitarias y ciudadanas.

En síntesis, a pesar de que la ciudad ha avanzado en sus indicadores generales de desarrollo humano, disminuido sus índices de homicidio y se percibe como un territorio un poco más democrático y menos pobre, existe el riesgo, y no es pequeño, de que todos estos logros de los últimos 20 años - contruidos en medio de la violencia, el dolor, la movilización social y la concertación política – vean venirse abajo ante la incapacidad técnica y política que se percibe de superar el obstáculo a la equidad y la democratización económica que la alta concentración empresarial y de la riqueza impone a la región, con su colorarlo de grandes niveles de desempleo estructural y mortalidad micro y mediano empresarial que, junto a la incapacidad institucional demostrada hasta el momento para regular los pequeños conflictos y aplicar justicia sobre las pequeñas cosas, así como para prevenir y tratar el desplazamiento forzado, generan terreno propicio para la incubación, desarrollo y metamorfosis de formas criminales de subsistencia, ordenamiento y control del territorio, todo lo contrario a lo que la conocida Visión Antioquia Siglo XXI¹ consigna y desea.

¹ Tal visión dice: “En el año 2020 Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza”. En: Planeación estratégica para el desarrollo de Antioquia. Gobernación de Antioquia (2010) <http://www.planea-antioquia.org/planea/images/stories/pdf/bolsilibro.pdf>