

Construcción de Gobernabilidad y Capacidad Institucional para la Renovación Urbana: Análisis del Modelo de Gobernanza y Descentralización de Medellín⁵⁷

Dr. Pablo Sanabria Pulido
ESCUELA DE GOBIERNO ALBERTO LLERAS CAMARGO
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

Medellín, como modelo de desarrollo urbano, ciudad en construcción y espacio de urbanización en el Valle de Aburrá que la rodea, cuenta una historia de recuperación de gobernabilidad y valoración de lo público basada en un modelo de construcción de capacidad institucional desconcentrada e infraestructura a lo largo territorio. La justificación de incluir este caso en la muestra se da entonces no solo por la particular distribución y posicionamiento de servicios en un área ampliamente conurbada que llega a los casi 3.5 millones de habitantes (ubicándola entre las quince áreas metropolitanas más pobladas de América Latina), sino también por sus innumerables éxitos y lecciones como ciudad proveedora de servicios públicos de alta calidad, que hoy por hoy constituye un interesante caso de análisis a nivel internacional por su transformación. El objetivo de este artículo es entonces analizar cómo un modelo particular de prestación de servi-

57. El autor agradece la asistencia de investigación brindada por Mauricio Astudillo y Juan Sebastián González, asistentes graduados de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Así como la financiación brindada por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes para el trabajo de campo. También agradece la valiosa información y comentarios brindados por los entrevistados, funcionarios de la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, así como por dos expertos en el tema.

cios públicos en Medellín ha redundado en la construcción de un nuevo modelo de ciudad y en la generación de espacios de gobernabilidad.

Este artículo se basó en la revisión de documentos oficiales relacionados con la descentralización y la prestación de servicios a nivel municipal en el municipio de Medellín y la región metropolitana del Valle de Aburrá, compuesta por diez municipios. También se utilizan como evidencia seis entrevistas semiestructuradas a funcionarios, tanto del gobierno municipal de Medellín como del Área Metropolitana, así como a expertos conocedores del tema de descentralización y prestación de servicios públicos a nivel municipal. Para el análisis del modelo de prestación e implementación de servicios se utilizan dos estudios de caso que recogen importantes lecciones acerca de las particularidades del modelo medellinense de gobernanza e implementación de políticas públicas.

El artículo inicia en la primera sección con algunos datos de contexto acerca de la ciudad de Medellín y su área metropolitana. La segunda sección describe el diseño institucional de Medellín, su estructura administrativa y su forma de prestación desconcentrada de servicios. En la tercera sección se analizan posteriormente los principales hitos históricos del proceso de evolución de las relaciones del municipio de Medellín y sus entes territoriales cercanos en la región metropolitana del Valle de Aburrá. Luego, en la cuarta sección, se toman dos estudios de caso para analizar el proceso de implementación descentralizada de bienes y servicios públicos en el caso de Medellín con el fin de identificar las formas en que el municipio llega a los ciudadanos en la implementación. La quinta sección recoge algunos datos que miden los eventuales efectos de dicho modelo tanto en materia de gobernabilidad y participación como en cobertura y alcance de los servicios. La sexta y última sección recoge las conclusiones del análisis.

1. CONTEXTO

El municipio de Medellín es la segunda ciudad más importante del país y la capital del departamento de Antioquia, el principal departamento (estado/provincia) colombiano. La originalmente llamada “Villa de Nuestra Señora de la Candelaria de Medellín” cuenta con una población estimada de 2.464.322 habitantes (según las proyecciones del DANE (2015)⁵⁸), lo que representa el 5% de la población nacional. Para el último trimestre de 2014, la ciudad presentó una tasa de ocupación de un 60,2% (igual a la del promedio nacional) mientras que la tasa de desempleo fue de un 9,9% (mayor al promedio nacional de un 8,1%).

58. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

En materia social, de acuerdo con el Plan de Desarrollo 2012-2015, el Municipio de Medellín (en 2012) tenía un 19,2% de su población por debajo de la línea de pobreza, exhibiendo una tendencia cronológica decreciente, pues en 2002 este porcentaje representaba un 36,53%. Por su parte, para 2012, un 3,9% de la población se encontraba en situación de indigencia, mientras que el Coeficiente de Gini en 2011 fue de 0.51, lo que refleja una disminución de 4 puntos en comparación con 2002. La ciudad aporta el 8% del PIB nacional y si se tiene en cuenta el área metropolitana circundante, este indicador llega al 12%, lo que la posiciona como la segunda ciudad más importante en términos económicos del país.

La ciudad, ubicada en el Valle de Aburrá (atravesado por el río Medellín), se divide en 16 comunas (zona urbana) y 5 corregimientos⁵⁹ (zona rural). De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1.364 de 2012⁶⁰, la zona urbana de Medellín se divide administrativamente en las siguientes comunas:

IMAGEN 1: MAPA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN POR COMUNAS (ZONA URBANA)



FUENTE: ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2015)

59. De acuerdo con la Ley 136 de 1994, se denomina corregimiento a la subdivisión de las zonas rurales de los municipios.

60. "Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones".

Diversas publicaciones y organizaciones internacionales han destacado el caso de Medellín como un proceso exitoso de redefinición urbana y de superación de problemas colectivos. La ciudad ha alcanzado reconocimiento internacional por su sofisticada infraestructura, vinculada a una oferta de servicios públicos de primer nivel con altas coberturas a lo largo del territorio, y con un enfoque evidente de inclusión de zonas y poblaciones marginalizadas y afectadas por la violencia y la pobreza. Históricamente, la ciudad ha sido identificada como líder en el desarrollo industrial colombiano y ha sido una fuente creciente de competitividad económica, generación de empresas y vocación exportadora. Medellín hoy se reconoce como una ciudad que ha innovado en la gestión y políticas públicas, generando espacios de inclusión y reducción de violencia y crimen a través de obras públicas e infraestructura de primer nivel, articuladas con una política social de alto impacto orientada a reducir un alto nivel de desigualdad. Este artículo busca analizar un modelo particular de prestación de servicios y cobertura del territorio que, consistente con una estructura de gobernanza, ha generado una mayor viabilidad para la ciudad desde diferentes perspectivas (sociales, políticos, entre otras).

2. DISEÑO INSTITUCIONAL Y MODELO DE GOBERNANZA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Medellín sigue la tendencia del modelo colombiano en términos de concentrar los esfuerzos en la descentralización administrativa y la desconcentración de servicios, más que en la descentralización política. El municipio de Medellín, como mencionamos en la primera sección, está dividido en 16 comunas (urbanas) y 5 corregimientos (rurales) que en lo administrativo se relacionan principalmente con el nivel central a través de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos. Sin embargo, se observa un enfoque transversal en la formulación e implementación de políticas desde las diferentes secretarías sectoriales hacia las comunas y corregimientos, con una baja capacidad de formulación en estos últimos.

Las comunas y corregimientos que componen el municipio de Medellín no tienen una autoridad única (alcalde), sino que cuentan con unas asambleas denominadas Juntas Administradoras Locales (JAL). Estos cuerpos colegiados tienen una potestad limitada en la decisión sobre temas de inversión en cada una de las 16 comunas del municipio y sus cinco corregimientos. Los miembros de las JAL, denominados “Ediles”, son elegidos por votación popular cada cuatro años. Por su parte, en los corregimientos (zona rural) existe un Corregidor, quien cumple las funciones de autoridad administrativa y es nombrado directamente desde la Alcaldía en el nivel central. En general, la estructura genera un modelo de baja

autonomía en las subdivisiones para la toma de decisiones en comunas y corregimientos. No obstante, a pesar de que las principales decisiones se toman desde el centro, el hecho de que un monto significativo de los recursos de inversión a nivel de comuna sea administrado por un cuerpo colegiado de funcionarios electos genera una importante fragmentación de la autoridad política que presenta no pocos retos al modelo de prestación de servicios supramunicipal (Leyva, 2010).

En términos de la estructura administrativa del municipio de Medellín, el Decreto 1.364 de 2012⁶¹ establece que el nivel central (que es el gobierno municipal) estaría conformado por el despacho del alcalde, las secretarías de despacho, el consejo de gobierno, los consejos superiores de la administración municipal, los departamentos administrativos (que soportan técnicamente la formulación de políticas, planes generales, programas y proyectos municipales) y las unidades administrativas especiales sin personería jurídica (dependencias con funciones especializadas). Mientras que en el nivel descentralizado se encuentran las entidades públicas descentralizadas (que cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio) y que ejecutan políticas a lo largo del territorio de la ciudad.

Mirando un poco más en detalle las secretarías de despacho, se observa que estas son los organismos o dependencias principales de la Administración Municipal, a las cuales se encuentran adscritas las entidades descentralizadas del municipio. Paralelamente, las secretarías de despacho pueden ser de tres tipos: Direccionamiento estratégico, (planeación), Secretarías de Apoyo Institucional (actividades de soporte transversal a todas las dependencias) y Sectores Administrativos Misionales (actividades para generar productos y resultados para alcanzar objetivos).

En referencia a la gestión del Municipio de Medellín, se destaca en primera medida que a través del Decreto 2.581 de 2005 se estableció el Modelo de Operación por Procesos en el nivel central (con un enfoque del ciclo administrativo de Planear, Hacer, Verificar y Actuar - PHVA). También, los planes de desarrollo de administraciones de la última década le dan especial relevancia a la articulación los planes de corregimientos y comunas, que surge con más fuerza como modelo de prestación y cogestión a partir de 2004 cuando se implementa el Presupuesto Participativo⁶² como política pública. Por su importancia en el modelo de

61. Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.

62. Mediante el Acuerdo 043 de 2007 (que institucionaliza la planeación participativa como instrumento de planeación de mediano y largo plazo) se establece que se debe destinar al menos el 5% del presupuesto Municipal para la planeación participativa. Dicho acuerdo fue reglamentado a través del Decreto 1073 de 2009.

participación ciudadana, los mecanismos de planeación y presupuestación participativa merecen una atención especial.

El presupuesto participativo se plantea como un mecanismo de gestión conjunta que, además de facilitar la participación ciudadana, busca generar inclusión en las diferentes zonas de la ciudad. A partir de su desarrollo, el presupuesto participativo ha crecido en importancia en la ejecución de programas y proyectos a nivel de comuna en Medellín, a tal punto hoy por hoy cubre todas las comunas y corregimientos. En 2013, representaron una inversión cercana a los 50 millones de dólares del Presupuesto Participativo ((Alcaldía de Medellín, 2013).

De acuerdo con la Alcaldía de Medellín (2010), el modelo de presupuesto va acompañado por un modelo de gestión descentralizada y planeación en el que las diferentes áreas técnicas de la administración central están acompañadas por equipos de gestión local que se encargan de facilitar los procesos de planeación y cogestión en los territorios, con profesionales de enlace y equipos zonales que buscan hacer más fluido el proceso de planeación y la posterior implementación.

A través del plan de desarrollo global, el nivel central del gobierno municipal articula sus estrategias con las iniciativas locales de las comunas y barrios, así como con los municipios circundantes. Además, el Plan contempla desarrollar una alianza con la Gobernación de Antioquia a través de una comisión tripartita⁶³ para generar sinergias. Por ejemplo, ahondando un poco más en la relación entre la Alcaldía y las comunas, las autoridades centrales buscan articular los planes de desarrollo local con el Plan de Desarrollo Municipal a través del diálogo con las comunidades durante los tres primeros meses del año de la formulación del plan de desarrollo (cada cuatro años) para desarrollar un documento político-técnico que alimente el actual Plan de Desarrollo Municipal (todo lo anterior en el marco del Sistema Municipal de Planeación Participativa) y que recoja las visiones de las comunas y su población.

El municipio de Medellín ha desarrollado un modelo de planeación y presupuestación participativa desde las comunas a través de un proceso descentralizado de definición de planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial basado en mesas de trabajo ampliadas con actores intersectoriales, espacios de discusión-participación en las comunas y estímulo a la veeduría ciudadana. Diversas publicaciones sobre el tema reconocen cómo el municipio de Medellín ha sido capaz de construir un modelo de planeación y presupuestación descentralizadas

63. Compuesta por el Municipio de Medellín, la Gobernación de Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

a partir del mayor rol que recibieron los municipios colombianos como resultado de la Constitución Política de 1991, y la necesidad latente de la ciudad de Medellín por ganar legitimidad gubernamental a través de mecanismos de pacificación e inclusión de un territorio con presencia estatal diferenciada. Estos procesos, sin embargo, tenían importantes antecedentes en esfuerzos propios de la ciudad por generar mecanismos de gestión descentralizada desde lo local (Gómez et al, 2010) que legitimaran lo público y sirvieran para reducir problemas sociales, violencia y exclusión.

En general, se observa una ciudad cuyo modelo de descentralización y prestación desconcentrada de servicios en los territorios han buscado facilitar la gobernabilidad y la legitimación de lo estatal mediante una mayor presencia de actores estatales y una oferta más amplia de bienes y servicios públicos. La generación de gobernabilidad ha sido quizás una de las variables dependientes claves del proceso de consolidación de la presencia estatal. Leyva (2010) explica de forma contundente cómo la generación de capacidad institucional en Medellín ha sido la base para su transformación social y política. Un territorio que se consideraba hasta los años noventa como una ciudad fallida en un Estado fallido, se concibe hoy como una ciudad con mayor gobernabilidad, gracias a una mayor y mejor capacidad institucional en el nivel local y con una fuerte presencia en el territorio. Un proceso que, como el mismo autor destaca (2010), presenta numerosos retos debido a los riesgos de cooptación y la fragilidad misma del proceso político.

3. GOBERNANZA EN EL ESPACIO METROPOLITANO

El proceso de urbanización del Valle de Aburrá determina un modelo particular de administración del territorio que, por la forma en que se relaciona Medellín con los municipios circundantes, generan un importante caso de análisis. En la medida en que se conforma una amplia zona conurbada que llega a cerca de 3.5 millones de habitantes, el territorio ha obligado a pensar formas conjuntas de prestación de servicios, manteniendo la autonomía política de los municipios que conforman el área. En el caso de Medellín, se podría hablar de un gran espacio conurbado que se podría definir como una región metropolitana: "el gran Medellín", la cual une a los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas. Políticamente, cada uno de los municipios cuenta con autonomía política para elegir a su Alcalde cada cuatro años, tal como en el resto de municipios colombianos.

A su vez, nueve de estos diez municipios se encuentran integrados en una estructura

intermunicipal formal denominada el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y opera más como una asociación que como una estructura de gobierno metropolitano. Esta particular configuración en un valle estrecho e interconectado ha definido una singular forma de coexistencia, coadministración y (hasta cierto punto) de coproducción de bienes y servicios públicos entre los municipios de la zona que hacen de este un interesante caso de análisis en el contexto latinoamericano. La configuración especial del territorio y las dinámicas de crecimiento urbano han obligado a sus autoridades a pensar no sólo en formas de colaboración, sino también de distribución espacial de infraestructura de alta capacidad a lo largo del territorio (por ejemplo, Metro de Medellín o Empresas Públicas de Medellín).

Si bien no existe una autoridad metropolitana para la región, pues cada municipio define de forma autónoma sus políticas, no es posible hablar del modelo de gobernanza de Medellín sin describir su forma de interacción con los municipios circundantes, integrantes del Valle de Aburrá. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) fue la primera área metropolitana del país (asociación), creada a través de la Ordenanza Departamental No. 34 de 1980 (reglamentada a través del Decreto No. 038 de 1981), que permitió organizar de manera administrativa a los 10 municipios⁶⁴ que constituyen el Valle de Aburrá (Departamento de Antioquia), y fue estructurada como una entidad administrativa de derecho público con personería jurídica y autonomía administrativa. El AMVA surgió entonces en respuesta a las inquietudes de actores gubernamentales (municipales y departamentales) y privados que identificaron la necesidad de comenzar a planear la prestación de servicios de manera conjunta para la región, a partir de un plan metropolitano que identificaba a Medellín como centro de una importante aglomeración urbana. En este orden de ideas, el AMVA se centró en sus inicios en la identificación de los grandes proyectos de región que requerían cooperación interinstitucional y, especialmente, cooperación entre los municipios del área. De allí surgieron importantes proyectos de prestación de servicios conjuntos tales como el tren metropolitano, el relleno sanitario, el aeropuerto José María Córdoba, entre otros, que constituyen de alguna forma los primeros visos del modelo exitoso de prestación de servicios públicos que ostenta la ciudad. Actualmente, la región metropolitana tiene un área de 1.152 km² e integra a los municipios atravesados (de sur a norte) por el Río Medellín (también llamado río Aburrá). De acuerdo con información del DANE (2015), se estima que la región contará

64. En la actualidad también se integran las siguientes ciudades: Medellín (ciudad núcleo), Envigado (desde 2016) Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, Caldas. El Municipio de Envigado fue excluido del Área Metropolitana en 1983 por parte del Consejo de Estado, pero asiste en calidad de invitado permanente con voz pero sin voto. Luego, en 2014, el Concejo de Envigado negó el proyecto de acuerdo presentado por la Alcaldía para que el municipio ingresara al Área Metropolitana (Pareja, 2014). Sin embargo, en consulta popular en 2016 fue aprobada la unión de Envigado al área metropolitana.

toridad o gobierno metropolitano como tal), los proyectos ejecutados reflejan que los municipios del Valle de Aburrá han logrado mantener sus espacios de integración y colaboración interinstitucional con el paso del tiempo, ajustándose a cambios constitucionales que han permitido que el AMVA mantenga su rol de autoridad ambiental. Esto ha llevado al AMVA a enfocarse en la formulación de megaproyectos regionales y asuntos ambientales para garantizar su permanencia, mientras que Medellín, como conglomerado urbano central en la región metropolitana, ha creado un entramado organizacional y administrativo que responde a las necesidades de sus municipios circundantes, por ejemplo, a través de las empresas de servicios públicos: Empresas Públicas de Medellín (EPM) prestan servicios no sólo a los demás municipios del área metropolitana, sino también a otras entidades territoriales. En este contexto de región metropolitana, si bien no hay un gobierno metropolitano, el municipio de Medellín ha jugado un rol de liderazgo en la prestación de servicios públicos, la definición de líneas estratégicas y el trabajo en red. En general, de acuerdo con fuentes del AMVA, el municipio de Medellín aporta el 85% de los recursos y financia importantes proyectos conjuntos y parciales en los demás municipios. Esta falta de autoridad metropolitana tiene un impacto importante, pues (de acuerdo con los entrevistados) persisten importantes retos en materia de integración metropolitana y de equidad entre municipios de diferente tamaño en el área metropolitana. Los entrevistados coinciden en que los proyectos que la ciudad de Medellín ha desarrollado recientemente en materia de equipamiento urbano llegan a otros municipios del área, pero no necesariamente a todos en la misma magnitud y cobertura. De acuerdo a los entrevistados, el AMVA cuenta con recursos limitados y es muy sensible a los cambios en el ciclo electoral. Se observa un rol muy importante de Medellín como ente territorial central, pero muchas veces desborda la capacidad de los demás municipios mucho más pequeños, con menores recursos y baja capacidad institucional. No obstante, los entrevistados concuerdan en el rol que ha jugado el AMVA en la definición de nuevas formas de gobernanza y prestación desconcentrada de servicios públicos, que hacen que ésta se convierta en un laboratorio para otras áreas metropolitanas del país que podrían recoger importantes lecciones de este proceso implementado por más de treinta años.

4. DESCONCENTRACIÓN EN LA PRESTACIÓN Y PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS: EL CASO DE MEDELLÍN

Si analizamos el modelo administrativo y de prestación y provisión de bienes y servicios públicos del municipio de Medellín, nos encontramos con una estructura de desconcentración en la ejecución de servicios y cobertura del territorio, enfocada al servicio ciudadano en los barrios y comunas. No obstante, se observa una autonomía relativamente baja de las comunas y corregimientos para definir planes, tomar decisiones y asignar recursos. Un análisis de los planes de desarrollo revela cómo las recientes administraciones se han enfocado de forma consistente en generar servicios inclusivos, especialmente en zonas de la ciudad tradicionalmente estigmatizadas y afectadas por problemáticas de violencia urbana y paramilitar, micro-tráfico y exclusión social en general. Se identifica un fuerte enfoque en el desarrollo de infraestructura para la recreación, la educación, la cultura y la generación de oportunidades de ingreso en los últimos veinte años. Esta nueva oferta incluye obras emblemáticas tales como los Metrocables, teleféricos que integran a las poblaciones en las laderas de la ciudad al sistema de transporte masivo; los parques biblioteca (ubicados en barrios afectados por violencia de diferente tipo) que proporcionan iconos arquitectónicos y espacios de formación y educación para poblaciones usualmente excluidas; y las escaleras eléctricas como mecanismo de presencia estatal en barrios de difícil acceso de la ciudad. Estos son sólo algunos de sus proyectos más relevantes y ampliamente destacados internacionalmente como componentes de una exitosa estrategia de redefinición urbana y creación de ciudadanía.

Un análisis de documentos relacionados con las formas de gestión local y los modos de prestación de servicios estatales revela que tal apuesta de redefinición urbana se ha sostenido gracias a una interesante estrategia de gestión pública local, centrada en un modelo de operación por procesos que ha permitido configurar un modelo de planeación orientado a facilitar la articulación de la estructura administrativa descrita en la segunda sección de este capítulo. Por otro lado, es evidente el esfuerzo de desconcentración de servicios en la ciudad, al propiciar la gestión desconcentrada en las comunas mediante una amplia red de servicios y oficinas que permiten acercar la alcaldía municipal y las instancias de gestión pública local al ciudadano.

Se observa un modelo que centraliza la formulación de políticas públicas, desconcentrando la prestación de servicios, pero que facilita la planeación de una parte de los recursos desde comunas y corregimientos a través de procesos de planeación participativa. El modelo de conglomerado municipal (mencionada en la segunda sección) muestran que Medellín ha buscado también formas

innovadoras en la gestión, con un fuerte enfoque en los resultados, durante sus más recientes administraciones⁶⁵.

Otro factor que ha influido en la búsqueda de modelos descentralizados de gestión es el reconocimiento del territorio y su interdependencia con los municipios de la región metropolitana, lo que podríamos denominar “el Gran Medellín”. Todos los participantes en las entrevistas semiestructuradas reconocieron que dicho modelo administrativo ha respondido históricamente a la realidad de que Medellín (el gran Medellín) representa una extensa área conurbada donde establecer la presencia estatal ha demandado un urgente entramado descentralizado de oficinas, funcionarios y acciones que faciliten el reto público de generar gobernabilidad e inclusión. Un objetivo claro que reconocen igualmente todos los entrevistados es que en las últimas décadas, ante los ingentes retos que enfrentaba la ciudad en materia de violencia urbana y por el desplazamiento como consecuencia del conflicto armado⁶⁶, era necesario configurar una estructura administrativa que facilitara el control del territorio, un reto fundamental frente a actores armados que, por diferentes canales, desafiaron abiertamente a la autoridad público-Estatal a nivel local. En este sentido, la estructura administrativa actual y las formas de operación de servicios reflejan una ciudad que ha buscado innovar tanto en la gestión como en la implementación para imponer la legitimidad de lo público sobre las lógicas paraestatales.

Considerando los límites de espacio y la disponibilidad de información, en esta sección nos concentraremos en el análisis de prácticas y formas de implementación representativas del modo de operación desconcentrada del municipio de Medellín y sus esquemas de innovación en gestión e implementación. Si bien se trata de un nivel de descentralización política hacia comunas y corregimientos (para la formulación y toma de decisión de políticas públicas, por ejemplo), se ha avanzado en la constitución de mecanismos de planeación local participativa, y las Juntas Administradoras Locales tienen relevancia en las decisiones sobre el uso de recursos de inversión. Por otro lado, los principales avances se observan en la descentralización administrativa y desconcentración de servicios. Para adentrarnos en esta materia, revisaremos el rol de la Subsecretaría de Servicio

65. La administración anterior propuso un modelo de vicealcaldías que pretendía integrar transversalmente áreas de la administración central en el nivel institucional y misional, como un nivel intermedio entre el Alcalde y las secretarías sectoriales. No obstante dicho modelo, instaurado en 2012, fue revocado por el Concejo de la ciudad al inicio de 2016. En dicha reforma impulsada por la entrante administración local se reajustaron algunas secretarías (Gobierno y Gestión del Gabinete, Secretaría de Movilidad y Secretaría de Seguridad)

66. Colombia es uno de los cinco países del mundo con mayor desplazamiento como consecuencia del conflicto armado y, en ese contexto, Medellín se convirtió en el segundo centro urbano con mayor recepción de desplazados provenientes de diferentes regiones del país. Esta dinámica introdujo importantes demandas al Estado a nivel local para responder a las necesidades de nuevos grupos de ciudadanos que buscaban un espacio de habitación luego del desarraigo por la pérdida de sus tierras o la victimización por parte de actores armados.

a la Ciudadanía en los siguientes párrafos. Esta subsecretaría, si bien no constituye la globalidad de los mecanismos de desconcentración en la prestación de servicios en la ciudad -pues existen otros modelos, por ejemplo, en política social y de inclusión-, sí representa un porcentaje significativo de los servicios que el municipio implementa a lo largo de su territorio y por medio de los cuales llega a los ciudadanos en formas altamente efectivas, en comparación a otras áreas metropolitanas similares en Colombia.

De acuerdo al análisis de los documentos oficiales, la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía inició como una Dirección de la Secretaría General de la Alcaldía, luego como una Secretaría y actualmente opera de nuevo como una subsecretaría de la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía. Vale la pena destacar que este tipo de agencia no es frecuente en las estructuras organizacionales de las principales ciudades colombianas e incluso de buena parte de las organizaciones públicas. A partir de esta institucionalidad, se observa una estrategia orientada a facilitar la interacción del ciudadano con el municipio y la descentralización administrativa por parte de las entidades públicas municipales mediante la desconcentración de trámites y procedimientos.

Las cifras proporcionadas por la Alcaldía revelan un importante esfuerzo por la cobertura del territorio y la desconcentración. De acuerdo con las cifras oficiales, el municipio atiende cerca de 136.000 solicitudes ciudadanas por mes, en otras palabras, 6.800 por día hábil en sus diferentes centros de atención ciudadana. Únicamente en el Centro Administrativo Municipal de La Alpujarra, la sede central de la administración municipal, se atienden mensualmente a cerca de 32.000 personas; es decir, cerca de 1,600 personas por día hábil. En la misma línea, los documentos oficiales indican que un 62% de los trámites ciudadanos se concentran en cinco secretarías básicas relacionadas con temas de política social, planeación, vivienda y salud. Teniendo en cuenta el profundo impacto de dichas temáticas y la magnitud de estas cifras, se evidencia que el municipio ha buscado avanzar hacia un mayor número de trámites y servicios desconcentrados en centros de atención a nivel local y hacia otras formas de atención no presencial. También se observa un importante avance en los mecanismos de gobierno electrónico. Por ejemplo, los documentos oficiales destacan que la totalidad de los trámites de la Secretaría de Medio Ambiente, Hacienda, Movilidad y algunos de Planeación se pueden hacer por internet. Otro ejemplo interesante de cómo el municipio de Medellín ha implementado estrategias de gobierno electrónico para descongestionar los centros de atención presencial y agilizar trámites es la implementación de una Oficina Virtual de Catastro (valoración de predios, impuesto predial), uno de los trámites que demanda más tiempo para el ciudadano en la atención presencial y que usualmente en las ciudades co-

lombianas se hace en una oficina central o en unas pocas desconcentradas.

Los documentos analizados indican que hasta hace poco tiempo la mayor parte de los trámites del municipio de Medellín usualmente estaban centralizados en el Centro Administrativo Municipal de La Alpujarra, la oficina central administrativa y de gestión de la ciudad y la región. Según estos documentos se definió una estrategia de desconcentración de la gestión a través de tres tipos de centros de atención: 1) los Centros de Servicios a la Ciudadanía (CSC), 2) los MASCERCAS y 3) las Casas de Gobierno. En primer lugar, los Centros de Servicios a la Ciudadanía (CSC) son unidades de atención al ciudadano que orientan y brindan información a los usuarios, pero además operan como mecanismos desconcentrados de servicio al ciudadano donde éstos pueden realizar trámites y gestionar documentos de las diferentes secretarías sectoriales del municipio. Adicionalmente ofrecen también un espacio para la descentralización de algunos servicios que ofrece la Nación a nivel territorial en materia de política social. De forma interesante se observa que también se han convertido en pilares de estrategias de digitalización y gobierno electrónico. De acuerdo con documentos de la Alcaldía de Medellín, existen once CSC en el municipio de Medellín distribuidos por todo el territorio y que operan mayoritariamente en horas laborales, algunos incluso abren los días sábado, algo poco común en el sector público colombiano.

En segundo lugar, los MASCERCAS son seis centros ubicados en otras zonas de la ciudad que, de acuerdo con la Alcaldía de Medellín, se enfocan en acercar servicios clave a los ciudadanos en los barrios. Si bien no se evidencia una diferencia fundamental en funciones con los CSC, pues se observa presencia de casi las mismas secretarías sectoriales, los documentos guías de la Alcaldía acerca de los MASCERCA reflejan un fuerte enfoque en trámites de servicios públicos (facturación y pago de servicios de electricidad, acueducto y alcantarillado, telecomunicaciones, entre otros) de la mano con las Empresas Públicas de Medellín (EPM). También se argumenta que ofrecen servicios relacionados con recreación, internet y trámites digitalizados, y acercamiento a la Junta Administradora Local. En general, si bien no hay mayor diferencia en funciones entre los diferentes tipos de centros de servicio, se observa que están distribuidos a lo largo del territorio junto con los centros de servicio previamente descritos. Aunque su nivel de autonomía es muy bajo y son más ejecutores que administradores, los centros de servicio reflejan un modelo muy efectivo para la desconcentración de la gestión del municipio de Medellín.

En tercer lugar, existen casas de gobierno en cada uno de los cinco corregimientos que operan como centros desconcentrados de servicios. Los documentos administrativos afirman que estas casas tienen como propósito, no sólo operar

como centros de desconcentración de servicios y acercamiento al ciudadano en las zonas rurales, sino principalmente hacer presencia estatal y convertirse en el ícono de la presencia del Municipio en dichos lugares. Los documentos de guía al ciudadano proporcionados por la Alcaldía reflejan una amplia oferta de servicios para que los ciudadanos en zonas rurales no deban desplazarse a la cabecera municipal (la ciudad), y cabe mencionar que no sólo prestan servicios de trámites desconcentrados, sino que también administran espacios de encuentro (ofrece, por ejemplo, un auditorio para actividades no proselitistas) y espacios deportivos comunitarios. A modo de conclusión, el caso de esta secretaría, si bien no evidencia un modelo descentralizador en la formulación y planeación de políticas públicas, indica que el municipio de Medellín ha desarrollado una interesante estrategia de gestión desconcentrada de servicios y atención al ciudadano a través de un modelo que llega de forma particular a las diferentes subdivisiones administrativas de la ciudad para facilitar la gestión y la implementación de las políticas públicas municipales.

5. GESTIÓN EFECTIVA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD

Diferentes indicadores muestran de qué forma el municipio de Medellín ha logrado establecer un modelo de prestación de servicios públicos enfocado en llegar a todo el territorio con servicios de alta calidad y con mecanismos de participación ciudadana que generan transparencia y una alta conciencia sobre el valor de lo público. Las mejoras en gobernabilidad se reflejan en indicadores relacionados con percepciones acerca de la efectividad de los servicios. El fuerte énfasis en la construcción de infraestructura a lo largo del territorio, especialmente en zonas excluidas, ha sido reconocido como un modelo de desarrollo urbano (Drummond et al., 2012) que, basado en la participación ciudadana, ha impactado también el modelo de gobernanza.

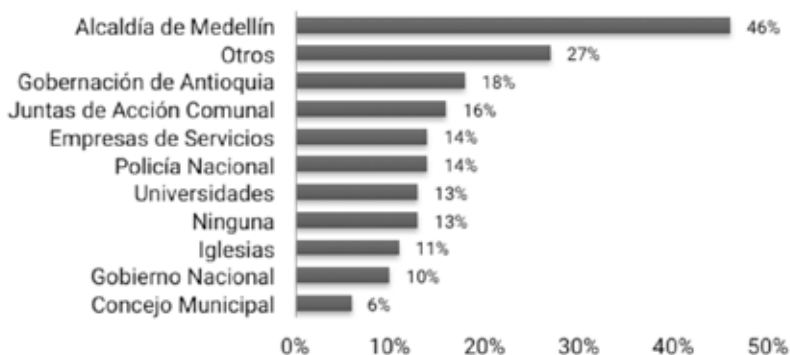
Una revisión básica de los indicadores de la efectividad de la gestión refleja estos avances, así como también las mejoras en infraestructura. Medellín es consistentemente uno de los municipios con mejor desempeño fiscal de Colombia de acuerdo con el ranking de desempeño fiscal del Departamento Nacional de Planeación que mide, a través de un índice, el manejo presupuestal y los niveles de ejecución de los cerca de 1.100 municipios colombianos. La ciudad ha enfocado sus recursos de inversión en el acercamiento al ciudadano y la comunidad. La construcción de infraestructura comunitaria ya es un ícono de la ciudad a través de bibliotecas y lo que se denomina urbanismo social mediante parques barriales, escaleras eléctricas y teleféricos para las zonas de ladera. Asimismo, hoy por

hoy brinda una oferta amplia de bienes y servicios públicos de cultura, recreación, deporte integrados en las denominadas UVAs (Unidades de Vida Articulada), que ofrecen un conjunto de servicios a los ciudadanos en sus barrios. En general, a través de la inversión en infraestructura física y social a lo largo y ancho del territorio, Medellín ha logrado construir un modelo muy interesante de urbanismo que no solo ha abierto espacios para la inclusión, sino que también ha sido altamente efectivo en la creación de ciudadanía y sentido de pertenencia de lo público.

En materia de servicios públicos, la ciudad ostenta indicadores que pocas ciudades en Colombia de más de 100.000 habitantes presenta. Desde hace más de una década, sus coberturas son del 100% en acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, de acuerdo a las cifras de Empresas Públicas de Medellín y las Empresas Varias de Medellín (citados por Medellín Cómo Vamos, 2014). En gas domiciliario es del 85% y en recolección de basuras del 99%. Todos estos indicadores ilustran la efectividad del sector público a nivel municipal, y también parecen reflejar su coherencia con un modelo efectivo de desconcentración de servicios en el territorio. Aún más interesante es que estas cifras se mantienen consistentemente año tras año en las mediciones realizadas por dichas entidades.

Se hace evidente la satisfacción ciudadana cuando se miran ciertas cifras de percepción acerca de la calidad de los servicios públicos. La organización Medellín Cómo Vamos (2014) monitorea permanente la gestión del gobierno local y las percepciones de los ciudadanos acerca de la calidad de la misma. En sus mediciones solicita a los ciudadanos que mencionen los actores o instituciones que más trabajan por el mejoramiento de la calidad de vida en su ciudad. La respuesta de los medellinenses es consistentemente (véase Gráfico 1): la Alcaldía como la entidad más frecuentemente reportada como promotora de los mejoramientos de la situación colectiva e individual de los ciudadanos. Es interesante que aunque la alcaldía ha permanecido en la última década en la primera posición, el gobierno nacional, que hace apenas diez años estaba en el segundo o tercer lugar, ha ido perdiendo participación a costa de otros actores locales, la Gobernación de Antioquia y las empresas de servicios públicos, así como de otros actores locales. Por otro lado, respecto al concejo municipal, aunque se menciona como actor relevante, su participación en los últimos cinco años no ha sobrepasado el 10% de recordación, mientras el punto más bajo de la alcaldía ha sido de un 29%. Esto refleja a nivel municipal cómo los ciudadanos reconocen al ejecutivo como un actor efectivo que ejecuta acciones para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con mayor frecuencia que el cuerpo colegiado municipal.

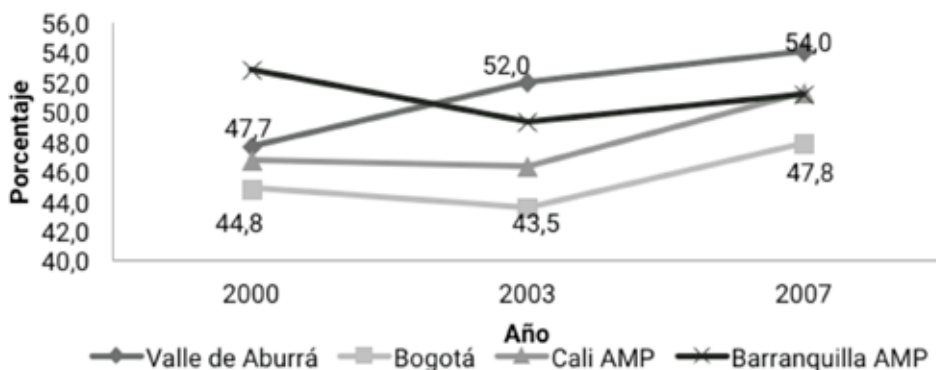
GRÁFICO 1: PERCEPCIÓN CIUDADANA ENTIDADES QUE MEJORAN LA CALIDAD DE VIDA EN MEDELLÍN, 2014.



FUENTE: MEDELLÍN COMO VAMOS (2014)

Otra medición que refleja los mejoramientos en gobernabilidad en la ciudad de Medellín son las tasas de participación electoral en las elecciones municipales. El Gráfico 2 refleja ciertas diferencias de gobernabilidad que exhibe esta ciudad frente a sus pares colombianos. Los ciudadanos de Medellín participan cerca de cinco puntos porcentuales más que la siguiente ciudad capital de departamento en la medición y cerca de siete puntos porcentuales más que los ciudadanos del Distrito Capital de Bogotá. La tasa histórica de participación electoral en votaciones municipales de Medellín se ubica por encima del promedio nacional, lo que es algo atípico en un país usualmente abstencionista y donde tasas de participación electoral frecuentemente se ubican por debajo del 50%.

GRÁFICO 2: TASAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL PRINCIPALES CIUDADES COLOMBIA 2000-2007



FUENTE: MOE (2015)

La revisión del modelo de gobernanza de Medellín refleja una baja descentralización política hacia comunas y corregimientos, considerando que no existen autoridades administrativas individuales elegidas popularmente. Aun cuando las juntas administradoras locales son elegidas popularmente y toman decisiones sobre recursos de inversión, las principales decisiones administrativas se toman desde el nivel central. No obstante, existen importantes instancias de participación ciudadana en la planeación y presupuestación a nivel local, que reflejan un esfuerzo por acompañar la inclusión física con la inclusión en los procesos políticos en las diferentes comunas. En materia administrativa, la ciudad se ha enfocado en desconcentrar la gestión y los servicios hacia el territorio como una forma de establecer su presencia y generar una nueva gobernabilidad que se refleja en toda una transformación urbana.

La ciudad ha planteado de forma efectiva un modelo de prestación de servicios que, si bien es relativamente centralizado, brinda espacios de participación en el territorio y una ejecución desconcentrada como base para la transformación de la ciudad y generación de gobernabilidad. En los años noventa, al mismo tiempo que la ciudad enfrentaba grandes retos, se consolidaba en Colombia un nuevo modelo descentralizador del que, al menos en el concierto colombiano, Medellín ha sabido sacar provecho y ha generado recursos para su desarrollo con autonomía y esfuerzo fiscal propio durante las últimas dos décadas. En general, el caso de Medellín ofrece lecciones muy importantes en términos de cómo construir gobernabilidad a partir de la construcción de infraestructura a lo largo del territorio, de una institucionalidad pública sólida y con presencia relativamente constante a través de empresas de servicios públicos, protegidas de presiones clientelistas y patrimonialistas, que llegan a todos los rincones del espacio urbano y con un modelo de participación que brinda importantes espacios para la inclusión de la población en comunas y corregimientos.

REFERENCIAS

¿Qué es el Gobierno Corporativo? [Motion picture]. (2014). Colombia: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2015). *Alcaldía de Medellín*. [Online] Available at: <http://WWW.mede-llin.gov.co> [Accesado 4 Marzo 2015].

Alcaldía de Medellín (2014) *Las Juntas Administradoras Locales: Construyendo Ciudadanía para la Vida*. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (2013, Diciembre) *Inversión por Comunas y Corregimientos*.

Alcaldía de Medellín (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín, un Hogar para la Vida*. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (2010). *Nosotros Decidimos. Experiencias de Planeación Local y Presupuesto Participativo*. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011: Medellín es Competitiva y Solidaria*. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (2005) Decreto No. 2581 de 2005. Por medio del cual se mejora y ajusta el Modelo de Operación por Procesos del Municipio de Medellín nivel central y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía*. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (n.d.) Conglomerado Público Municipio de Medellín, exposición ante plenaria del Concejo sobre Acuerdo 300.

Alcaldía de Medellín (n.d.) *Documentos Guía Centro de Servicios a la Ciudadanía*. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (n.d.) *Documentos Guía MASCERCAS*. Medellín, Colombia.

Álvarez, V. (2015). Modernización de la administración de Medellín estará lista en abril. ElTiempo.com. febrero de 2015. Recuperado en Marzo 4, 2015, de <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/aprueban-el-proyecto-de-acuerdo-300-en-concejo-de-medellin/15291445>.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano METRÓPOLI 2008-2020*. Medellín, Colombia.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2012). *Plan de Gestión 2012-2015 Pura Vida*. Medellín, Colombia.

Area Metropolitana del Valle de Aburra (2015). *Área Metropolitana del Valle de Aburra*. [Online] Recuperado Febrero 2015 de <http://www.metropol.gov.co>.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá., & Consorcio de Movilidad Regional (2009). *Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá*. Colombia.

Concejo de Medellín (2014). Acuerdo 48 de 2014: "Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias". Medellín, Colombia.

Concejo de Medellín (2015) Acuerdo 300 de 2015 (24 de febrero), por medio del cual se conceden facultades pro t mpore al alcalde.

Concejo Municipal de Medellín (2012). Decreto No. 1364 de 2012, por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

Drummond, H., J. Dizgun & D. Keeling (2012) Medellín: A *City Reborn? Focus on Geography*. 55:4. 146-154.

DANE (2015). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)*. [online] Recuperado Marzo. 2015 de <http://www.dane.gov.co>

Gómez, E., G. Vásquez, A. Lenti, L. Franco, G. Herrera, G. Aguirre, R. Giraldo (2012) Planeación Participativa: Realidades y Retos. Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia.

Leyva, S (n.d.) *Análisis Institucional del Futuro Metropolitano: Un aporte a la discusión sobre el futuro del Valle de Aburrá en 20 años*. BIO 2030 Plan Director Medellín Valle de Aburrá. Medellín: Universidad Eafit.

_____ (2014)  Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970. *Revista Estudios Políticos*: 44. 115-138.

_____ (2010). El Proceso de Construcción de Estatalidad Local (1998-2009):  La clave para entender el cambio de Medellín? En: Hermelin, M., A. Echeverri y J. Giraldo (eds.). *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad*. 271-293. Medellín: Universidad Eafit.

_____ (2010) La gestión Pública Local. En: La gestión Pública Local en el ámbito Metropolitano. *Medellín:  rea Metropolitana Del Valle De Aburra*. Medellín, Colombia.

Medellín Como Vamos. (2014). *Informe de Percepción Ciudadana. Responsabilidad Ciudadana y Corresponsabilidad*. Medellín, Colombia.

MOE (2015). *Misión de Observación Electoral - MOE*. [online] Recuperado Marzo. 2015 de <http://www.moe.org.co>.

Pareja, J. (2014). Concejales niegan entrada de Envigado al  rea Metropolitana. El Tiempo, junio 25 de 2014. Recuperado en Marzo 2, 2015, de <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/concejales-niegan-entrada-de-envigado-al-rea-metropolitana-/14162316>.

Prensa Alcaldía de Medellín (2014, noviembre 11). Conglomerado Público Municipio de Medellín: una decisión maestra de gobierno corporativo. Alcaldía de Medellín. Recuperado en Marzo 4, 2015, de <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=get=navurl://923c6096e92ecebbb253cb28a823cefc>