



Título: Apagando una ilusión 2

Técnica: Óleo sobre lienzo

Dimensión: 24 x 36

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN MEDELLÍN: ¿MODELOS EXCLUYENTES O COMPLEMENTARIOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL ESCENARIO LOCAL? *

* Este artículo hace parte del informe final de la investigación “Gobernabilidad y Gobernanza en el gobierno local: aproximación a formas de gobierno no convencional en Medellín en el periodo 2004-2007.” Financiado por Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI–.

Fecha de recepción: enero 15 de 2011

Fecha de aprobación: mayo 20 de 2011

GOVERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN MEDELLÍN: ¿MODELOS EXCLUYENTES O COMPLEMENTARIOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL ESCENARIO LOCAL?

*Luisa Fernanda Cano Blandón***

RESUMEN

En los últimos años, gobernabilidad y gobernanza aparecen en el escenario local como modelos de gestión de lo público alternativos al modelo administrativo burocrático. Este escrito pretende dar cuenta de las expresiones de gobernabilidad y gobernanza, que tuvieron lugar en Medellín en el periodo 2004 a 2007 como una posibilidad para enriquecer la lectura sobre las formas de gobierno local que permita analizar la coexistencia entre el desarrollo local y la democracia participativa.

Palabras clave: Gobernanza, gobernabilidad, gobierno local, políticas públicas.

GOVERNABILITY AND GOVERNANCE IN MEDELLIN: ARE THEY EXCLUSIVE OR COMPLEMENTARY MODELS OF THE PUBLIC ACTION IN THE LOCAL SCENE?

ABSTRACT

In recent years, governability and governance appear in the local scene as models of public management alternative to bureaucratic administrative model. This paper pretends to explain the ways of governability and governance in Medellin during the period of 2004 to 2007. This may be an opportunity to enrich the reading on the forms of local government in order to explore the coexistence between local development and participatory democracy.

Key words: Governance, governability, local government, public policies.

** Abogada, profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Miembro del Grupo de Investigación Derecho y Sociedad, luisafcno@yahoo.com.mx

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN MEDELLÍN: ¿MODELOS EXCLUYENTES O COMPLEMENTARIOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL ESCENARIO LOCAL?

Introducción

En las últimas décadas los Estados latinoamericanos han implementado un paquete de reformas institucionales para replantear el modelo estatal que se impulsó entre las décadas del sesenta y el ochenta bajo la llamada era progresiva de la administración pública (Arellano, 2002:3) denominado “desarrollista” o “burocrático”, en la medida en que implicaba al Estado como motor principal del desarrollo, por lo que debía crecer en tamaño, funciones y propiedades para atender los requerimientos sociales de sus nacionales.¹

Sin embargo, pronto comenzaron a aparecer las fisuras de tales medidas. Desde la economía y la administración pública se escucharon voces que argumentaron la ingenuidad de la tendencia progresista al pretender separar la arena política de la administrativa (Niskanen, 1971 y Ostrom, 1973, citados por Arellano, 2002: 6), pasando por alto la racionalidad de los actores, quienes no perderán oportunidad para maximizar sus ganancias sin ningún tipo de consideración ética. A partir de esta consideración, se desarrolla la llamada Nueva Gestión Pública (NGP) como tendencia administrativa dirigida a dos propósitos fundamentales: i) recuperarse de la crisis de la deuda de los años ochenta y ii) reunir las condiciones de entrada al mundo globalizado.² Estos propósitos se condensan en lo que se ha conocido como gobernabilidad.

El nivel local del gobierno no ha sido ajeno a este impulso gerencial o de buen gobierno, por lo que se han propuesto medidas que buscan el saneamiento fiscal,

1 En este sentido, Prats (2006:191) señala que “hasta mediados de los años setenta las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano sobre el cual se construyó la arquitectura institucional del Estado democrático y social de derecho.”

2 “En noviembre de 1989, el Instituto de Economía Internacional convocó en Washington una conferencia sobre ‘El ajuste en América Latina: ¿cuánto ha sucedido?’ (...) John Williamson intentó un sumario de las coincidencias entre los presentes en la reunión que pronto devino en un auténtico manifiesto para la reforma económica conocido como el Consenso de Washington que incluía medidas de disciplina fiscal, prioridades del gasto público, liberalización financiera y comercial, privatización, desregulación y claridad en los derechos de propiedad” (Joan Prats Catalá 2006:487).

la transparencia y el desarrollo en el ámbito local. Sin embargo, recientemente y a partir de las críticas que se hacen al modelo gerencial por estar orientado prioritariamente a la eficiencia y descuidar la política, se sugieren medidas participativas y alianzas extra-gubernamentales para buscar el desarrollo en el escenario local teniendo en cuenta las condiciones globales, a lo cual se ha denominado, en términos generales, gobernanza. En palabras de Aguilar (2006:35) “recientemente nuestra referencia intelectual o profesional es en mayor o menor grado el enfoque de la nueva gestión pública y la nueva gobernación/gobernanza, que han surgido con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos” como propuestas alternativas o no convencionales que han dado lugar a un “movimiento que nos ha llevado de la administración a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza” (Joan Prats, 2006:191).

El propósito de la investigación que da origen a este escrito es dar cuenta de las expresiones de gobernabilidad y gobernanza que tuvieron lugar en Medellín en el periodo 2004-2007 como una posibilidad para enriquecer la lectura sobre las formas de gobierno local que permita constatar el nivel de coexistencia entre el desarrollo local y la democracia, así como analizar, a través de estas expresiones el agotamiento de las vías tradicionales de la política local en la ciudad.

La investigación comenzó por detectar, obtener y consultar la bibliografía nacional y extranjera referida a las categorías principales del proyecto: gobernabilidad, gobernanza y gobierno local. Luego de la construcción del marco teórico se pasó a la documentación del caso de Medellín en el periodo 2004-2007 con el propósito de analizar la correspondencia fáctica con las categorías de análisis. Para ello se revisaron documentos públicos (informes de gestión, acuerdos municipales, decretos locales, informes de auditorías), pronunciamientos de veedurías ciudadanas y entes de control y resultados de encuestas aplicadas en el ámbito local, así como otras investigaciones sobre el periodo de gobierno de interés.

La investigación parte de la necesidad de una reflexión que permita analizar los sucesos políticos recientes en Medellín y que contribuya a la discusión de futuras propuestas electorales para la ciudad a partir de la pertinencia de los modelos de gobernabilidad y gobernanza, a los que urge dotar de contenido y de sentido.

1. El gobierno local.

Alicia Ziccardi define el gobierno local como “el ámbito de gestión de todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y

la ciudadanía” (Ziccardi, 1995:13), es decir, es un ámbito de gestión económica pero también de relacionamiento político; es en este nivel donde se pone a prueba la democracia territorial y se convierte en una posibilidad la incidencia de la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas.³ La gobernabilidad local se convierte, entonces, en un laboratorio para la innovación y la experimentación de políticas de ajuste y de estrategias público-privadas para responder a la crisis fiscal del Estado por lo que, alrededor de este concepto, se han generado propuestas desde el desarrollo local y la planeación estratégica urbana, que aluden al papel decisivo de las ciudades en los procesos de internacionalización económica. En la actualidad, de acuerdo con Prats (2006:256), el mundo funciona con base en las ciudades en virtud a su proximidad al individuo, por representar el primer ámbito de pertenencia a una comunidad política.

Este llamado al sujeto local como usuario-cliente –desde la NGP– y como ciudadano corresponsable –desde la gobernanza–, ha generado una tensión permanente entre las relaciones políticas y las relaciones económicas del gobierno local con sus gobernados. Al respecto, Ziccardi sostiene que “las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental” (Ziccardi, 1995:14).

En similar sentido Enrique Cabrero explica que en el ámbito local se busca, por una parte, mejorar la eficiencia en la prestación de bienes y servicios a la población a través de herramientas que hagan menos costosa su producción y se atiendan adecuadamente y con mayor calidad las preferencias de los demandantes del servicio. Por otra parte, se busca fortalecer las relaciones entre ciudadanos y gobierno por medio de mecanismos abiertos de participación ciudadana como la cogestión de programas gubernamentales o la sistemática rendición de cuentas. Sin embargo, de acuerdo con este autor, los gobiernos locales terminan privilegiando las reformas de tipo económico inspiradas en la Nueva Gestión Pública “dejando para más tarde” las reformas que promueven una nueva gobernanza democrática.⁴

3 En cuanto a la delimitación de lo local, Gallicchio (2006) señala que algunas veces se refiere a lo municipal, a lo regional o lo metropolitano, en todo caso, el autor indica que “lo local” no se define a priori, sino que es, básicamente, una construcción social.

4 CABRERO, E. Instrumentos del *new public management* para construir una *new public governance*: el caso de los gobiernos locales en México. Fuente: <http://www.scribd.com/doc/29983737/Instrumentos-del-New-Public-Management-para-construir-una-New-Public-Governance> Consultada el 2 de noviembre de 2009.

Cabe señalar, además, que lo local en lugar de inspirar tendencias localistas o cerradas, parte de la idea de que las ciudades deben insertarse en una dinámica mundial compleja sin necesidad de tener como intermediario el nivel nacional de gobierno.⁵ Cabrero (2007) denomina esta situación la “revolución silenciosa” de los gobiernos locales que ocurre porque, por un lado, los patrones de la nueva economía mundial ofrecen ventajas a los gobiernos locales para “tejer redes de empresarialidad local, la audacia para atraer inversiones y el ingenio para integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable” (2007:13) y, por otro lado, son el espacio propicio para la consolidación de las prácticas democráticas y la construcción de una gobernanza estable.

2. La gobernabilidad: puesta en marcha de la Nueva Gestión Pública

Pese a que surgieron como términos equiparables, gobernabilidad y gobernanza son hoy en día conceptos distintos, pero en lugar de ser opuestos, podrían verse como expresiones de lo no convencional frente a la tradicional forma de gestión de lo público.⁶

Lo “convencional” puede ser definido como las rutinas tradicionales que obedecen a patrones predefinidos y predecibles por los actores, es decir, se deriva del término convención que significa “norma o práctica admitida tácitamente, que responde a precedentes o a la costumbre.”⁷ Así, los gobiernos convencionales se basan en precedentes, en una forma de concebir al gobierno que se encuentra arraigada en la vida política de una sociedad. Por el contrario, lo “no convencional” alude a alternativas de gestión ajenas a las dinámicas definidas por los sistemas políticos burocráticos y de partidos, esto es, a formas novedosas, diferentes o inéditas por medio de las cuales los gobiernos han intentado hacer transparente el uso de los recursos, eficiente la provisión de servicios y participativa la relación tradicionalmente corporativa y clientelista entre gobernantes y gobernados (Valencia, 1995:81).

5 Joan Prats sostiene que “la descentralización es uno de los procesos que más destacadamente acompañan a la globalización (...) Los desafíos específicos del desarrollo se dan hoy también en el espacio metropolitano y regional” (2006:186) por lo que “a los Estados les va a corresponder cada vez más un papel de ‘gestor de las interdependencias’ entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global” (2006:190).

6 El Instituto del Banco Mundial ha jugado un papel importante en definir las dimensiones de la gobernabilidad al crear los indicadores para su medición sobre los cuales se elabora un informe global desde 1996: Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, Efectividad Gubernamental, Calidad Regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción.

7 *Diccionario Real Academia Española. Fuente: <http://www.rae.es/rae.html> Consultada el 23 de noviembre de 2009.*

Una primera dimensión de lo no convencional es la perspectiva gerencialista. Bajo sus recomendaciones, llamadas de “buen gobierno” o gobernabilidad, se buscó cerrar el paso a prácticas corruptas y formas clientelistas de hacer política mediante la imposición de la técnica de *management* proveniente de la empresa privada. Acciones tales como aumentar los controles y sistemas de evaluación por resultados, favorecer la rendición de cuentas (*accountability*) y la disponibilidad de información, desregular y privatizar, certificar procesos públicos bajo estándares de calidad, equilibrar las finanzas públicas locales, reducir instancias o jerarquías burocráticas innecesarias y asumir al ciudadano como un usuario de servicios públicos, fueron algunas de las principales iniciativas post-burocráticas de los últimos veinte años que han pretendido cerrar el paso al Estado desbordado, burocrático o desarrollista (Aguilar, 2006).

Bajo estas condiciones, en los modelos gerencialistas, el involucramiento directo de los ciudadanos y grupos sociales en las funciones nucleares del gobierno, constituye la excepción (Ackerman, 2004). Cunill (1997) critica este enfoque y denomina “participación administrativa” a las figuras de participación que propone la Nueva Gestión Pública vía “consulta no organizada” a los ciudadanos en tanto clientes e indica que es la tendencia predominante en América Latina. El sujeto convocado a participar es el usuario de un servicio particular, quien se invita a participar en la actividad que Cunill denomina “control de los consumidores” sobre la administración pública, actividad que desplaza la participación ciudadana en tanto ejercicio político. Así, la autora concluye que si bien las reformas de rearticulación de las relaciones Estado-sociedad de la década del noventa en Latinoamérica, enfatizan en la revitalización de la participación ciudadana, centran la atención en intervenciones individuales y, particularmente, relativas al control de calidad de servicios públicos, reforzándose así “la despolitización social y una mayor corporativización del aparato del Estado” (Cunill, 1997:298).

3. Gobernanza: ¿el camino democrático a la eficiencia?

De las críticas al primer sentido de lo “no convencional”, emerge especialmente en Europa, una segunda forma de guardar distancia respecto de la política tradicional mediante estrategias alternativas a través de las cuales el gobierno local pueda articular y perseguir los intereses colectivos sin necesidad de acudir a instrumentos coercitivos y estrictamente institucionales; formas alternativas que, sin embargo, no reemplazan sino que complementan la búsqueda de dichos intereses a través de los canales institucionales.

De acuerdo con Prats (2006:222) “llamamos gobernanza a la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública.” Por su parte, Aguilar Villanueva (2006:90) entiende por gobernanza “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección,” es decir, la gobernanza tiene como centro de atención el proceso de decisión gubernamental y no la institucionalidad gubernamental, de ahí que se pregunte por las *prácticas directivas*, en lugar de las *capacidades directivas* y propenda por una gestión local relacional y no por una gestión local institucional (Aguilar, 2006:68).

La solución ya no es dotar al gobierno de vías institucionales de acción como lo pretende el modelo de gobernabilidad local bajo fundamentos teóricos del neoinstitucionalismo, sino construir prácticas, redes (*policy networks*) y relaciones que entienden la dirección de la sociedad como una acción colectiva compuesta por acciones gubernamentales y no gubernamentales. Bajo estas circunstancias el gobierno local se entiende como un organizador colectivo más que como un proveedor. En este sentido “la política es cada vez menos dirección política de organizaciones y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobierno y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil” (Prats, 2006:188).

Ambos modelos han recibido críticas. Por una parte, se dice que el enfoque de gobernabilidad desestima el papel político del ciudadano en aras de la eficiencia y el fortalecimiento de la institucionalidad, por otro lado, la gobernanza local, comienza a ser vista con recelo por académicos y analistas políticos, quienes consideran que bajo la bandera del empoderamiento comunitario, el capital social y la formación de redes, es posible llegar a una desinstitucionalización de las decisiones públicas y a un deslizamiento de las responsabilidades estatales a la esfera privada.

De lo anterior puede concluirse la necesidad de adoptar medidas provenientes de ambos modelos puesto que el fortalecimiento institucional no es incompatible con la participación de la sociedad en asuntos públicos, en virtud de que, para la gobernanza, es indispensable contar con un gobierno transparente, participativo y eficiente. De ahí que el gobierno pierda exclusividad pero conserve su centralidad en la actividad gubernamental.

Al respecto Prats (2006:200), indica que “los nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como gobernanza, no significan anulación, sino modulación y reequilibrio de los anteriores (burocracia y gerencia).” Esta evolución ha conducido al reconocimiento, incluso por parte de los defensores del gerencialismo, de la relación inseparable que existe entre el proceso de formulación de políticas públicas (*policies*) y el proceso político (*politics*) de modo que, ignorar este vínculo,

puede conducir a reformas inadecuadas (Stein y Tomassi, 2006:395) y a políticas públicas técnicamente adecuadas pero políticamente inviables.⁸

4. Gobernabilidad y gobernanza en Medellín en el periodo 2004-2007

En este apartado se presentan los discursos y las acciones que fueron implementados en la administración de Sergio Fajardo, así como el resultado de distintos indicadores en su periodo que, de acuerdo con el marco conceptual previo, pueden considerarse manifestaciones del modelo de gobernabilidad o de gobernanza.

4.1 Antecedentes

El municipio de Medellín a lo largo de la década del noventa, al igual que muchos escenarios locales en América Latina, fue receptivo al modelo de gestión político administrativa, sustentado en los imperativos de la eficiencia y la eficacia como soportes de una noción de buen gobierno y con el que, además, se intentaba oxigenar y acreditar unas nuevas prácticas que permitieran reinventar las formas de gobierno y la política.

El sentimiento de desconfianza en la política y en los partidos tradicionales, sirvió de soporte para que las formas no convencionales tuviesen un terreno abonado, de modo que nociones como lo cívico y lo gerencial, hicieron carrera en cuanto discurso y factor incluyente de propuestas por una nueva ciudad de la mano de un alcalde-gerente. En palabras de Arenas y Escobar (2000) “el malestar con los políticos hizo que se generalizara en los años noventa un discurso según el cual es necesario un administrador o un gerente al frente de los asuntos de gobierno con lo que se trasladan los conceptos de eficiencia y calidad al interior de las teorías sobre el buen gobierno”. Estos autores muestran como en el origen del discurso de la política no convencional en la ciudad, se encuentran elementos de ambos modelos: gobernanza y gobernabilidad. Por una parte, el recurso a “lo cívico” aparece como antecedente inmediato del modelo gerencial. En 1988 Juan Gómez Martínez y en 1990 Oscar Peña Alzate, en condición de candidatos conservadores, se mostraron como líderes cercanos y comprometidos con los problemas de las comunidades. Por otra parte, la imagen de un candidato alejado

8 El profesor Enrique Cabrero (2005:24) prefiere hablar del concepto de “acción pública” como la vía a través de la cual los gobiernos locales logran sinergias hacia un propósito colectivo, por lo que constituye un punto de intersección entre la acción gubernamental y la acción social, es decir, la acción pública se construye colectivamente bajo la dirección de un “Estado-socio” en la co-construcción de las opciones y los problemas públicos. Sin duda, este concepto aparece muy cercano a gobernanza pese a que el autor aclara que la gobernanza es una cualidad de la acción pública pero no constituye un marco de análisis.

de la política, joven y experto en gerencia en el sector privado, fue impulsada por el liberalismo en la campaña electoral de 1990 con el candidato Omar Flórez. Hacia 1992 este discurso seguiría cosechando favorables resultados y el turno sería para el candidato conservador Luis Alfredo Ramos quien imprimió la idea de eficiencia y competitividad de corte empresarial en los criterios de decisión pública (Arenas y Escobar, 2000).⁹

En los años posteriores, la idea de lo no convencional siguió obteniendo resultados electorales positivos, sin embargo, tal como lo señalan Arenas y Escobar (2000), esto no se entiende como prueba de una nueva cultura política en la ciudad sino, más bien, de la forma en que los partidos tradicionales acomodaron sus fichas para permanecer en la escena local ante el malestar ciudadano con la política convencional.

4.2 El gobierno de Sergio Fajardo Valderrama: ¿entre la gerencia y la participación?

Sergio Fajardo Valderrama recogió las banderas del civismo y la competitividad que habían hecho su aparición discursivamente en la década del noventa. Postuló su nombre a la Alcaldía de Medellín por segunda vez para el periodo 2004-2007 con el aval del Movimiento Alianza Social Indígena. La propuesta de un estilo político desde afuera de los partidos tradicionales logró el respaldo de varios sectores de la ciudad, llevando al candidato a obtener la más alta votación en la historia de la alcaldía de Medellín hasta entonces con 208.541 votos, correspondiente al 45,7% del total de votos. Sergio Narango, candidato que resultó segundo en la votación, obtuvo 100.931 votos.¹⁰ El diseño de una estrategia de acción pública basada en la capacidad gerencial, la participación ciudadana y la defensa del interés público, así como el llamado a la cooperación ciudadana, indican que el gobierno local 2004-2007 en Medellín recurrió discursivamente a formas no convencionales de gobierno. Lo que se intenta mostrar a continuación, es la correspondencia empírica de las políticas emprendidas en este periodo y de los resultados obtenidos, con los modelos de gobernabilidad y de gobernanza local.

4.2.1 Gobernabilidad local en Medellín

En el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía,” se hace explícita la referencia a la gobernabilidad local. El Plan denomina su primera línea “Medellín gobernable y participativa” y señala que “hacer una ciudad Gobernable, se

9 Llama la atención que en las mismas elecciones a la alcaldía de 1992, el candidato liberal Aurelio Aguirre partía del mismo discurso, prueba de ello es su lema de campaña: “Medellín: nuestra gran empresa”.

10 Llama la atención el alto nivel de abstención en las elecciones locales, de 1.002.684 personas incluidas en el censo electoral, el total de votos válidos (427.746), indica una abstención de más del 50%. Fuente: <http://www.registraduria.gov.co/2003CC/e/val01001.htm?1> Consultada el 3 de septiembre de 2010

refiere a la necesidad de tener unas reglas de juego claras sobre la transparencia y la equidad, en la manera como se toman las decisiones de interés público”¹¹

En este periodo se promulgaron varios acuerdos relacionados con los propósitos del Plan en materia de gobernabilidad:

TABLA 1. PRINCIPALES ACUERDOS MUNICIPALES RELACIONADOS CON GOBERNABILIDAD

No. del Acuerdo	Tema	Síntesis
17 de 2004	Establece el sistema de informe de gestión del Municipio –Rendición de cuentas– con el propósito de mantener comunicación pública con la comunidad	El informe de gestión se realizará como mínimo una vez por año, ante el Concejo Municipal sobre información relativa a los procesos de fortalecimiento institucional y los resultados de ejecución del Plan de Desarrollo soportado en indicadores de evaluación
25 de 2007	Establece la obligatoriedad de la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en el Municipio y sus entidades descentralizadas como sistema complementario a Control Interno	Implementar el Sistema de Gestión de la calidad basado en la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000:2004 como herramienta de gestión sistemática y transparente para dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados
28 de 2007	Institucionaliza la Feria de la Transparencia en la Contratación en el Municipio de Medellín	El evento se realizará anualmente con invitación abierta y gratuita a los ciudadanos con el fin de conocer el plan de compras y proveedores del Municipio

Fuente: Elaboración propia

11 Esta línea incluye un componente de Transparencia y Desarrollo Institucional cuyo objetivo es “Incrementar el desarrollo de la gestión pública de la Administración Municipal buscando la eficacia, eficiencia y transparencia de sus actuaciones” a partir de estrategias como el fortalecimiento del Sistema de Control Interno, el desarrollo de la cultura de la Rendición de Cuentas, y el fortalecimiento de la Cultura Organizacional y de los sistemas de información para el seguimiento y control público de la gestión, entre otras. Plan de Desarrollo 2004-2007, “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”, p. 18.

De acuerdo con Shah (2008:3) los principios de la gobernabilidad local son: eficiencia, rendición de cuentas y autonomía. Las variables relacionadas con la categoría de análisis “gobernabilidad” que se analizan en el periodo de interés pretenden dar cuenta de los dos primeros principios: a) Desempeño en el manejo de los recursos públicos y b) Transparencia y rendición de cuentas, las cuales se exploran a partir de los siguientes indicadores:

TABLA 2. VARIABLES PARA GOBERNABILIDAD

CATEGORÍA	VARIABLES	INDICADOR	FUENTES
Gobernabilidad	a) Desempeño en el manejo de los recursos públicos	1) Indicador de desempeño fiscal	-Departamento Nacional de Planeación (DNP)
		2) Relación de la deuda sobre los ingresos corrientes	-Informes Medellín Cómo Vamos
		3) Porcentaje de ingresos que corresponde a transferencias y a recursos propios	-Departamento Nacional de Planeación (DNP)
		4) Porcentaje de inversión sobre gastos totales	- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
		5) Tendencia de la situación presupuestal (ingresos menos gastos)	- Estado de las finanzas. Informes de la Contraloría General de Medellín
	b) Transparencia y rendición de cuentas	1) Transparencia en la contratación municipal	- Encuesta Probidad 2006
		2) Resultados del Control Fiscal	- Estado de las finanzas. Informes de la Contraloría General de Medellín
		3) Confianza institucional y favorabilidad del alcalde	-Encuesta de Cultura Ciudadana 2007

Fuente: Elaboración propia

a) Desempeño en el manejo de los recursos públicos.

Posiblemente este aspecto de la gestión de Sergio Fajardo fue uno de los más relevantes para que Colombia Líder¹² lo eligiera como el mejor alcalde del país entre 188 postulados, teniendo en cuenta los siguientes criterios: liderazgo, política social, infraestructura, desarrollo económico, ambiente y gestión fiscal.

El desempeño fiscal comenzó a tener mayor relevancia como indicador para medir la eficiencia en la gestión a partir de la Ley 617 de 2000 cuyo propósito es la racionalización del gasto público nacional.¹³ En este periodo, el indicador fue favorable para el municipio de Medellín, teniendo en cuenta que va de cero a cien e indica mejor desempeño de forma ascendente: al inicio del periodo de gobierno comienza en 74,1 y termina en el 2007 en 80,7. Esto se verifica, además, con referencia a los valores y puestos obtenidos en años anteriores a este periodo; como se aprecia en la Tabla 2 entre 2000 y 2003 el indicador fluctuó entre 55 y 70, mientras en el periodo 2004-2007 osciló en promedio entre 74 y 80.

12 De este proyecto hacen parte, Publicaciones Semana S.A., Asobancaria, la Fundación Antonio Restrepo Barco, Fedesarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), RCN Radio y RCN Televisión, y la Fundación Fescol y "surgió con el objeto de monitorear y evaluar los programas y políticas de los gobiernos locales y departamentales." Fuente: <http://www.colombialider.org/scripts/verNoticia.php?idNot=146>

13 El índice de desempeño fiscal es un indicador sintético que desarrolla anualmente el DPN y se basa en cuatro categorías: disponibilidad de recursos (que se mide por la generación de recursos propios y la dependencia de las transferencias de la Nación); manejo del gasto (que se mide por la autofinanciación de su funcionamiento y la magnitud de la inversión); sostenibilidad del gasto (que se mide de acuerdo con la capacidad de generar ahorro propio) y manejo de la deuda (que refleja la capacidad que tienen las administraciones municipales para garantizar el pago de la deuda con sus ingresos).

TABLA 3. INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL MANEJO DE RECURSOS 2000-2007

Año	Indicador de desempeño fiscal	Puesto a nivel nacional	Relación de la deuda sobre ingresos corrientes	% de ingresos por transferencias	% de ingresos por recursos propios	% del gasto destinado a Inversión	Tendencia de la situación presupuestal (en millones de pesos)
2000	55,8	279	N.D.	18,9	43,32	45,6	24.979
2001	64,1	75	39,6	12,3	51,5	48,1	-33.822
2002	70,8	23	30,9	17,4	49,8	66,3	43.841
2003	70,8	31	33,8	35,4	43,1	71,9	-35.735
2004	74,1	16	24,1	30,2	38	76,2	189.378
2005	75,7	12	29,8	29,7	38,2	80,4	251.838
2006	77,6	10	28	26,7	38,5	84,5	192.165
2007	80,7	24	22	27,9	37,8	83,9	459.271

Fuente: Elaboración propia.

El segundo indicador, es la relación de la deuda pública municipal sobre los ingresos corrientes (suma de ingresos tributarios y no tributarios), el cual muestra la sostenibilidad de la deuda, de modo que un municipio será sostenible si la deuda no excede el 80% de sus ingresos.¹⁴ En este caso, el porcentaje se encuentra lejos del tope establecido por la Ley 358 de 1997. Como se ve en la Tabla 2, en el periodo de estudio la deuda pública se reduce respecto al periodo anterior que había alcanzado casi el 40% de los ingresos, entre 2004 y 2007 la deuda fluctúa entre el 24 y el 22%. Al final del periodo el saldo de la deuda pública asciende a 209.635 millones de pesos.

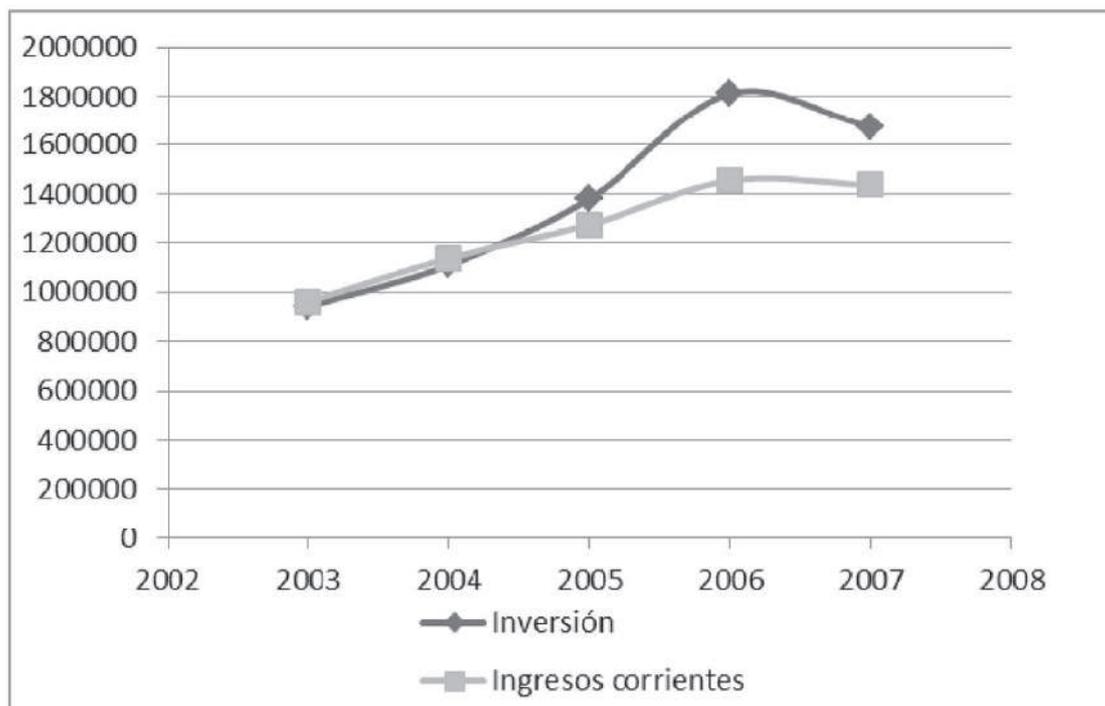
En cuanto al tercer indicador relativo al porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias y a recursos propios, permanece relativamente estable en este periodo.¹⁵ Los ingresos corrientes del municipio pasan de 960.483 millones de pesos en el año 2003 a 1.435.155 millones de pesos en 2007.

De otro lado, el gasto público destinado a inversión oscila alrededor del 80% del gasto total del municipio, nivel que no había sido alcanzado en periodos anteriores cuando el gasto de inversión llegaba a cerca de la mitad del gasto total municipal; del total de los recursos ejecutados entre 2004 y 2007, \$5,8 billones correspondieron a dineros para cubrir proyectos de inversión, mientras que en funcionamiento y servicio de la deuda se ejecutó el 16% y el 3% respectivamente.¹⁶ Finalmente, la tendencia presupuestal (ingresos menos egresos) pasó de una situación de déficit en 2003 a una situación de superávit; al final del periodo se contó con un excedente de 459.271 millones de pesos.

14 De acuerdo con el Informe Final de la Gestión de este periodo, el recaudo final superó en 33% lo que se tenía programado percibir por concepto de ingresos tributarios, situación que se atribuye a la confianza de los ciudadanos y su voluntad de comprometerse con las metas de la Administración. Informe Final pág. 37 Lo anterior posiblemente determinó en parte el resultado positivo del ICV –Índice de Calidad de Vida– que pasó de 68,09 en 2001 a 83,77 en 2006, el incremento del PIB local de 1,36% en 2001 a 5,97% en 2006 Del miedo a la esperanza, pág. 272 y el resultado positivo del IDH –Índice de Desarrollo Humano– que en 2004 estaba en 79,45 y en 2006 en 80,45.

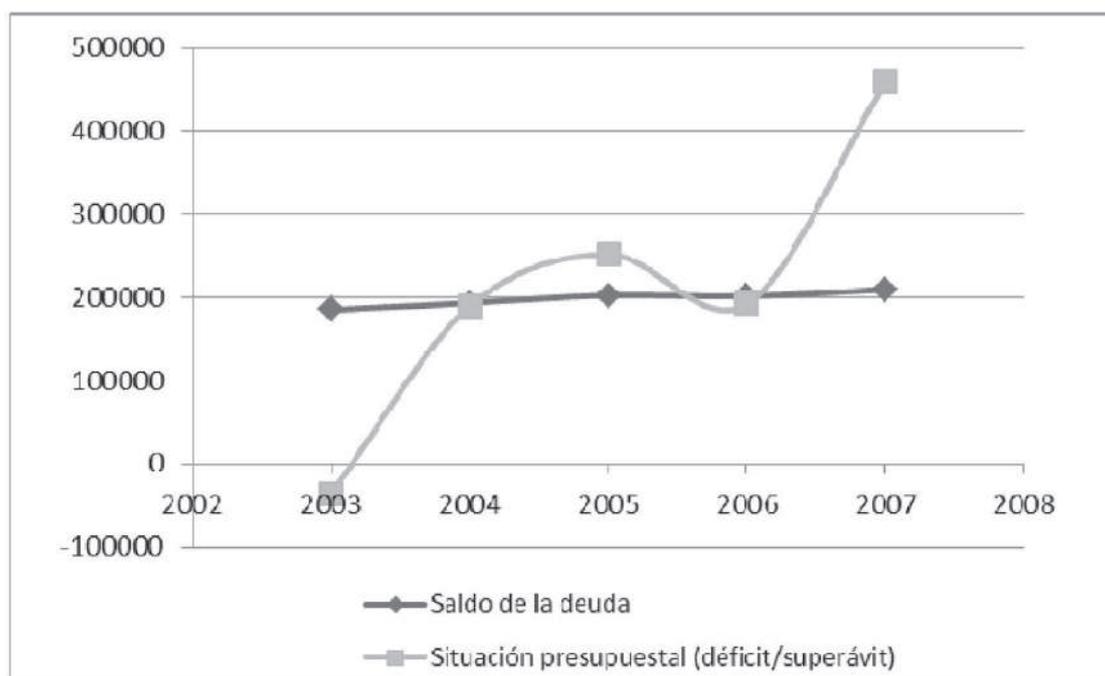
15 Sin embargo, los ingresos del Sistema General de Participaciones se mantiene debido a que de las capitales colombianas, Medellín fue la que recibió mayor cantidad de recursos adicionales del Sistema General de Participaciones (\$4.690 millones) por concepto de esfuerzo fiscal y administrativo, premio para el municipio de mejor gestión en ingresos tributarios per cápita en los tres últimos años y por el crecimiento de la inversión con ingresos corrientes de libre destinación. Del miedo a la esperanza, p. 44.

16 Informe final de gestión del Plan de Desarrollo 2004-2007, p. 38.



Gráfica 1. Evolución ingresos/inversión

Fuente: Elaboración propia



Gráfica 2. Evolución deuda/situación presupuestal

Fuente: Elaboración propia

b) Transparencia y rendición de cuentas

El nivel de transparencia municipal es evaluado a partir de la información suministrada por la Encuesta Probidad 2006 con relación a la transparencia en la contratación, cuya calificación va de 1 a 5 siendo 1: poco transparente o confiable y 5: transparente y altamente confiable.¹⁷ De acuerdo a esta medición, Medellín fue calificada con 3,19 en el 2004 y mejoró este indicador en el 2006 obteniendo 4,53. Así mismo, la encuesta indica una disminución de las prácticas corruptas de 3,53 en 2004 a 1,95 en 2006.

Por su parte el control fiscal también mostró mejoría, el dictamen anual de la Contraloría General de Medellín sobre el manejo de las finanzas municipales que había sido Negativo en el año 2003, pasó a ser dictamen de Salvedad en el 2004 y dictamen Limpio para los años 2005, 2006 y 2007.¹⁸ Una medida técnica que se destaca en este periodo es la implementación del sistema de gestión empresarial SAP –Sistemas, Aplicaciones y Productos en Procesamiento de datos–, aplicación que buscaba integrar la información sobre el flujo fiscal del municipio y mejorar su comunicación interna y externa por medio de su sitio Web.

En cuanto a la confianza en las instituciones locales, la Encuesta de Cultura Ciudadana 2007¹⁹ muestra a la Alcaldía en el cuarto lugar de confianza institucional (le preceden los maestros, la iglesia y el ejército), con un porcentaje de 49,7%, por encima del nivel nacional de confianza en la alcaldía que se ubicó en 24,7%.²⁰ Como consecuencia de esto, el Alcalde culminó su periodo con una favorabilidad del 80%, el promedio histórico más alto registrado para un mandatario local.²¹

17 Estudio realizado por el Programa Probidad con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y Confecámaras. Fuente: http://urbanismosocialmedellin.universia.net.co/downloads/articulos/medellin_cifras.pdf

18 La Contraloría General entiende el dictamen como “el informe del revisor fiscal, auditor externo o contador independiente mediante el cual expresa una opinión sobre los estados financieros de un ente contable” Estado de las finanzas 2006, p. 176.

19 Esta Encuesta fue realizada por la Corporación Visionarios para la Fundación Terpel y la Secretaría de cultura ciudadana de la Alcaldía de Medellín.

20 La Encuesta destaca que la confianza en la Alcaldía en Medellín es superior en los estratos altos (57,4%)

21 Valores similares se encuentran en la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín Como Vamos. Para el año 2007 indica que el 90% de los encuestados consideran como “muy buena” la gestión del alcalde y el 96% de ellos tienen una imagen suya favorable. En una escala de 1 a 5, donde 5 es que confía mucho, el promedio de confianza es de 4,4 para el 2007. El tamaño de la muestra de esta Encuesta es de 1509 personas, mientras

Adicionalmente, desde 2005 se dio inicio a la Feria de Transparencia en la Contratación, evento en el cual la Administración Municipal muestra públicamente a la ciudadanía el plan de compras institucional y la contratación que realizan todas las entidades municipales así como sus proveedores. Esta actividad fue calificada como experiencia exitosa por el Banco de Éxitos de la Presidencia de la República. Por último, la rendición de cuentas en este período se realizó, principalmente, por medio del programa semanal “Con el Alcalde” de Telemedellín y audiencias públicas con este propósito.²² Al final del periodo, en el Informe final de gestión, se concluye que el Plan de Desarrollo se ejecutó en un 96,6%.

Pese al panorama alentador que al parecer indican estas cifras, el informe final de seguimiento y evaluación de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín –VCPDM– resalta que “si bien se realizaron anualmente, las ferias de la transparencia, consideramos que se mantuvo la tendencia encontrada de la primacía de las modalidades de convenios y la contratación directa, que en general no dan lugar a procesos de concurrencia en las negociaciones.” Este pronunciamiento destaca, así mismo, la falta de seguimiento a la gestión de las entidades descentralizadas²³ y a la inversión privada en materia de servicios públicos. Por tanto, de este informe se infiere que los resultados favorables a la Administración se debieron más a la situación de superávit de ingresos del periodo que a las medidas de gestión pública orientadas a la eficiencia del gobierno local.²⁴ Al respecto, la VCPDM indica que ésta situación debió consultarse socialmente puesto que el exceso de recursos

que el tamaño de la muestra de la Encuesta de Cultura Ciudadana es de 2112 y tiene mayor profundidad, por lo que en este caso se optó por la información contenida en ésta última.

- 22 Sin embargo, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín –VCPDM– al referirse a uno de dichos eventos señala que “fue un evento de rendición pública de cuentas, sin cuentas sobre la gestión administrativa de la ciudad, ni sobre el Plan de Desarrollo 2004- 2007”, es decir, estas audiencias se caracterizaron por informar sobre los logros sin referencia a lo planeado y sin posibilidad de retroalimentación por parte de la ciudadanía en su labor de control social. De acuerdo con la Veeduría “por la complejidad de nuestra ciudad, se requiere que el gobernante también rinda cuentas acerca de algunos temas-problemas de alta sensibilidad para opinión pública. Es por esto que la rendición de cuentas debe organizarse y planearse en relación con los indicadores, esto es, los informes de gestión deberán dar cuenta de los indicadores de cumplimiento de las metas físicas y financieras propuestas para el periodo que se informa, según el Plan de Desarrollo 2004-2007, pero deberán hacerse además rendiciones de cuentas sobre los indicadores de calidad de vida, gestión pública y desarrollo humano.” Carta sobre la rendición de cuentas dirigida al primer mandatario, octubre 1º de 2004.
- 23 Tales como Empresas Públicas de Medellín, Empresas Varias, Telemedellín, EDU, ITM, Hospital General, Área Metropolitana y otros.
- 24 Los ingresos del periodo ascendieron a \$8,14 billones de pesos y la ejecución de egresos llegó a 7,27 billones de pesos, “equivalente a un 94% de los presupuestos definitivos establecidos, destacándose que la inversión presupuestada al inicio del plan era de 4,04 billones, alcanzando 5,75 billones, o sea 1,71 billones de pesos más, equivalentes a un 43% más de lo presupuestado inicialmente para inversión.” Pronunciamiento Público Plan de Desarrollo, VCPDM, p. 6.

se orientó al desarrollo de las mismas metas del Plan de Desarrollo, por lo que es lógico encontrar un cumplimiento ampliamente superior al previsto inicialmente.²⁵

Llama la atención que pese a contar con recursos y tiempo para hacerlo, la Administración no elaboró una “Línea Base sistemática de referencia, para el seguimiento y evaluación de resultados, logros e impactos de la gestión pública y privada en los distintos ámbitos de intervención”,²⁶ lo que indica la falta de interés por evaluar impactos más allá de los resultados mediáticos de las políticas públicas.²⁷ El Pronunciamiento de la VCPDM señala que las herramientas de seguimiento y evaluación “se volvieron irrelevantes por el desbordamiento de los logros, la falta de reprogramación de metas y los sobrecostos inestimados de las ejecuciones, así como por el afán de la estructura administrativa para garantizar la ejecución financiera y física del plan.”²⁸

A falta de mecanismos técnicos y objetivos para el seguimiento y la evaluación de la acción pública, se puede concluir que durante la Administración 2004-2007 se implementaron algunas medidas propias del modelo de gobernabilidad pero no es posible asegurar que éstas determinaron plenamente los resultados positivos del periodo en virtud de la situación de superávit fiscal. El periodo concluyó, ciertamente, con más eficacia que eficiencia.

4.2.2 Gobernanza local en Medellín

En la misma Línea Estratégica en la que el Plan de Desarrollo 2004-2007 se refiere a gobernabilidad, alude al propósito de una sociedad participativa en la cual “la ciudadanía y sus organizaciones, asumen la responsabilidad de aportar en el mejoramiento de las condiciones de vida, con sus ideas, sus proyectos y sus acciones.”²⁹ En este sentido, se indica que la participación “fortalece nuestra capacidad de articular esfuerzos, de tal manera que se fortalece el capital social gracias al trabajo conjunto entre el

25 “La ejecución de ingresos con respecto a lo programado al inicio del plan en 2004 creció en un 12%, en 2005 en un 29%, en 2006 en un 45% y para 2007 la proyección es de 55%, para alcanzar en el cuatrienio un 37% más de lo presupuestado inicialmente” Gestión del Desarrollo 1995-2007, VCPDM. p. 94

26 Pronunciamiento Público Plan de Desarrollo 2004-2007, VCPDM p. 5.

27 En efecto, una evaluación de impacto permitiría conocer, por ejemplo, la variación efectiva en el nivel nutricional de los menores destinatarios de determinado programa nutricional, dato de mayor relevancia que aquel que indica cuántos menores son beneficiarios, cuántos alimentos se entregaron o cuánto dinero se invirtió en ello.

28 Op. Cit, p. 8

29 Plan de Desarrollo 2004-2007, “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”, p.14.

Estado y la ciudadanía.”³⁰ De forma clara se identifica la referencia a los elementos de gobernanza que se confirman en la continua alusión a la corresponsabilidad y a la necesidad perentoria de articular esfuerzos:

Los ciudadanos y ciudadanas deben ser conscientes de que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del proceso de su construcción y transformación (...) para resolver nuestros problemas la corresponsabilidad, es decir, la articulación de los esfuerzos de todos y todas, es la herramienta clave (...) la corresponsabilidad busca una mayor eficiencia en la ejecución de acciones orientadas al bienestar colectivo, concentrando esfuerzos alrededor de un mismo objetivo (...) implica una nueva cultura de la civilidad y una revaloración de lo público.³¹

Esta propuesta de participación como responsabilidad compartida entre actores institucionales, sociales y privados, deja de lado la faceta política de la participación y enfatiza en la autogestión y en el aporte de los particulares en su calidad de contribuyentes o colaboradores de la Administración local, es decir, la participación se entiende como un instrumento al servicio de los propósitos institucionales. Incluso el concepto de “cultura ciudadana” que en época electoral tuvo connotaciones políticas buscando favorecer el voto de opinión, durante el periodo 2004 a 2007 pierde tal sentido y se relaciona, en su lugar, con expresiones artísticas, eventos, redes culturales y diversidad.³²

Pese a esta connotación funcional que aparece en el discurso de la participación en el periodo de estudio, vale la pena destacar el proceso participativo para la elaboración del Plan de Desarrollo, los congresos de ciudad y la revisión del Acuerdo 043 de 1996 relativo al Sistema Municipal de Planeación mediante el Acuerdo 43 de 2007 que institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo y otorga facultades a los Consejos Comunales y Corregimentales para orientar la planeación participativa en las comunas y corregimientos.³³ Las debilidades que posteriormente mostrarían estas instancias, es un tema que desborda el propósito de este informe. Sin embargo, vale la pena mencionar los inconvenientes en su aplicación que se mencionan en la Encuesta de Cultura Ciudadana y en los Informes de Derechos Humanos de la Personería de Medellín, referidos a la incidencia de los grupos paramilitares desmovilizados en el Presupuesto Participativo. En este sentido, la Encuesta de Cultura Ciudadana 2007 señala

30 Ibid.

31 Ibid., p 15.

32 Informe final de gestión 2004-2007, p. 196

33 Mediante el Presupuesto Participativo se asigna el 7% del presupuesto de inversiones del Municipio. Entre 2005 y 2008 se decidió el destino de 296.144 millones, Cada comuna y corregimiento contó con cinco Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales anuales para un total de 377 reuniones anuales y participaron 6409 personas. (Informe final de gestión 2004-2007, p 71).

que “se han denunciado amenazas de algunos grupos de reinsertados del Bloque Cacique Nutibara a ONGs y organizaciones comunitarias, especialmente relacionadas con el ejercicio del presupuesto participativo (cf. Reina, Miralles & Arenas 2006: 18-9).”³⁴

Por su parte la Personería de Medellín señaló con referencia al año 2005 la existencia de “denuncias sobre acciones de intimidación contra organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias que se han enfrentado a las organizaciones influenciadas por los grupos de desmovilizados en el proceso de discusión del presupuesto participativo para Medellín.”³⁵ Al concluir el periodo de gobierno, la Personería indicó que “en algunos barrios de Medellín los reinsertados montaron organizaciones y grandes proyectos con el fin de tomarse el presupuesto participativo y las juntas de acción comunal. Igualmente existen quejas de que la Secretaría de Desarrollo Social, ha hecho caso omiso a esta problemática y por tanto no controla a las directivas de Asocomunal. En una de las comunas es reiterada la denuncia sobre corrupción en algunos de los proyectos sociales.”³⁶

Los principales Acuerdos del Concejo Municipal relacionados con gobernanza son:

TABLA 4. PRINCIPALES ACUERDOS MUNICIPALES RELACIONADOS CON GOBERNANZA

No. del Acuerdo	Tema	Propósito
75 de 2006	Crea el programa “el ciudadano tiene la razón en el Concejo de Medellín”	Espacio para analizar los aciertos y desaciertos de la administración pública municipal, a través del ciudadano o ciudadana que, comprometidos con el progreso de Medellín y la calidad de vida de sus habitantes, pueda expresar su queja, reclamo, sugerencia y felicitación.
43 de 2007	Crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación	Regula la planeación municipal en general, el Plan de Desarrollo y el presupuesto participativo.

Fuente: Elaboración propia

34 Encuesta de Cultura Ciudadana 2007, p 151.

35 Informe de Derechos Humanos 2005 p. 16.

Fuente: <http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/finish/62/451.html>

36 Informe de Derechos Humanos 2007 p. 43.

Fuente: <http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/finish/62/453.html>

Para analizar el recurso a la gobernanza en el periodo de interés se acude a dos variables: la participación y la corresponsabilidad. En ninguno de los dos casos resulta sencillo hablar de cifras, conocer su verdadera incidencia en las decisiones públicas y sus motivaciones, sin caer en la subjetividad y la generalización, por lo que se trata principalmente de una exploración a partir de datos de percepción sobre el tema en la ciudad. La participación se analiza desde las Encuestas sobre el tema y el presupuesto total destinado a éste en el periodo. La corresponsabilidad se explora en la percepción ciudadana sobre el aporte de instituciones públicas y privadas a la calidad de vida y en el aporte económico de instituciones no gubernamentales del orden nacional e internacional a las políticas y programas del Municipio.

TABLA 5. VARIABLES PARA GOBERNANZA

CATEGORÍA	VARIABLES	INDICADOR	FUENTES
Gobernanza	a) Participación ciudadana	1) Tendencia a la participación	- Encuesta de Cultura Política 2007 - Encuesta de Percepción Ciudadana 2007
		2) Presupuesto destinado al componente "Organización y participación ciudadana"	- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo
	b) Corresponsabilidad	1) Percepción de participación de actores en el mejoramiento de la calidad de vida	- Encuesta de Percepción ciudadana 2007
		2) Presupuesto no gubernamental	- Medellín en cifras 2007

Fuente: Elaboración propia

a) Participación ciudadana

La tendencia a la participación se observó en dos fuentes: el porcentaje de personas consultadas por la Encuesta de Cultura Política que aseguran haber participado alguna vez en actividades comunitarias y la información suministrada por la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre este tema. En el primer caso, el 16,7% de los encuestados afirmó haber participado alguna vez en

trabajo comunitario para mantener en buen estado las zonas públicas de su barrio, el 17,9% dice haber participado en organización de eventos, el 12,1% en actividades comunitarias para mejorar la seguridad y el 10,5% en construcción de obras comunales. Esta Encuesta destaca una mayor participación comunitaria de los hombres y en los estratos bajos; así mismo, señala que “en Medellín dos terceras partes de la población no pertenece a organizaciones sociales, las personas participan poco en actividades de la localidad y de trabajo voluntario, y confían poco en los posibles catalizadores de muchas de esas actividades: los líderes del barrio.”³⁷

Por otro lado, la Encuesta de Percepción Ciudadana preguntó a los encuestados si participan en alguna instancia. En los años 2006 y 2007, el 94% respondió que no participan, sólo el 6% afirma que participa. De ellos 3% participa en las Juntas de Acción Comunal –JAC–, 1% en asociaciones de padres de familia, 1% en asociaciones cívicas y comunitarias del barrio y el otro 1% no respondió la pregunta. Es paradójico que pese a este bajo nivel de participación, el 85% de los encuestados en 2006 y el 90% en 2007, indica que le parece útil este tipo de mecanismos para mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Ahora bien, en términos de presupuesto el interés gubernamental estuvo más orientado hacia medidas de gobernabilidad que de gobernanza. Así, la Línea 1 denominada Medellín gobernable y participativa, ejecutó el 9% del presupuesto del Plan y la distribución dentro de la Línea favoreció el componente de seguridad y convivencia –que ejecutó el 42,3% del total–, seguido de Transparencia y Desarrollo Institucional, con el 24,3%, de Cultura ciudadana con el 21,4% y, finalmente, Organización y participación ciudadana, con el 12% del presupuesto de la Línea.³⁸

b) Corresponsabilidad

La Encuesta de Percepción Ciudadana preguntó a los encuestados “cuáles instituciones cree que están realizando acciones por mejorar su calidad de vida.” En el año 2007 los primeros lugares son ocupados por instituciones públicas o que prestan servicios públicos: la Alcaldía (87%), las empresas de servicios públicos (69%), la Policía (59%), el Gobierno nacional (42%) y el Concejo (30%). Las asociaciones cívicas y comunitarias aparecen en noveno lugar con el 22% y la empresa privada obtiene el 16%, por lo que la percepción

37 Encuesta de Cultura Ciudadana 2007, p. 153.

38 Gestión del Desarrollo 1995-2007, VCPDM, p. 10

del aporte de los actores sociales y privados a los asuntos públicos –elemento central de la gobernanza–, se mantiene en un nivel bajo.

Por último, el informe Medellín en Cifras presenta los rubros aportados por actores sociales y privados a proyectos de la Administración local. Por una parte, las acciones de cooperación internacional pasaron de 1.087.218 millones de pesos en 2004 a 13.419.286 millones en 2007, para un total de 22.989.054 millones de pesos como aporte al periodo por este concepto. Por otra parte, la sumatoria de donaciones en dinero o en especie por parte de empresas, organizaciones no gubernamentales y fundaciones del orden nacional, asciende aproximadamente a 557.176 millones de pesos durante el periodo de estudio.

Por lo anterior, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo –VCPDM– destaca en su informe final el importante papel que jugaron las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución del plan de desarrollo. Sin embargo, llama la atención que para la Veeduría las organizaciones sociales *participan* cuando son contratistas del Municipio, y si bien ello puede empoderar a estas organizaciones, olvida el sentido político de la participación ciudadana y pasa por alto la autonomía requerida para ejercer el control social.³⁹

5. A modo de conclusión ¿ni gobernabilidad ni gobernanza?

1. La administración municipal de 2004 a 2007, se presentó como un gobierno distante de las formas convencionales de gobernar una ciudad e hizo explícito su discurso hacia una ciudad gobernable y participativa. Términos como gerencia social, gobierno en red, planeación estratégica y cultura ciudadana, entre otros, han aparecido recientemente en los discursos de los actores locales, por lo que está claro que gobernabilidad y gobernanza han estado presentes en la ciudad y su inclusión en las propuestas de campaña ha arrojado beneficios electorales. Tal como se evidenció, en el periodo de estudio, las mediciones fueron favorables ampliamente respecto a años anteriores. No es sencillo, sin embargo, establecer una relación de causalidad entre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos pues ello requeriría una evaluación detallada de

39 La siguiente cita de la Veeduría ilustra tal concepto de participación: “Sólo la administración Fajardo ha promovido medianamente el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación ciudadana de las prácticas públicas del Municipio, promoviendo la vinculación de ONGs a la contratación, aunque se han privilegiado los convenios con entidades públicas, EDU, universidades, en detrimento de las ONGs y contratistas comunitarios y particulares.” Gestión del Desarrollo 1995-2007, VCPDM, p. 86.

cada programa ejecutado por medio de herramientas que permitieran aislar los efectos de otras circunstancias sobre tales resultados.⁴⁰

2. Arenas y Escobar (2000) concluyen, frente a la llegada del discurso gerencial al escenario local en los noventa, que fueron exitosos en la medida en que se lograron combinar con viejas prácticas políticas y sirvieron sobre todo a los partidos tradicionales para dominar las elecciones a la Alcaldía y al Concejo Municipal. Posiblemente el arribo del discurso participativo, de corresponsabilidad y de civismo, años después, ha corrido la misma suerte y permanecen ancladas, aún en la política local, las prácticas de patronazgo, favoritismo y otras “enfermedades” que se han creído superadas.

Han sido pocas e insuficientes, en todo caso, las medidas de gobernabilidad y gobernanza que, en la práctica, se han emprendido. Siguen siendo tareas pendientes, por ejemplo: la implementación de vías para la rendición de cuentas más allá de los informes institucionales televisados, sin oportunidad de cuestionamientos por parte de la ciudadanía; el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas independientes y ajenas a los procesos de contratación municipales y, la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas más allá de la socialización de las medidas institucionales previamente decididas.

3. De acuerdo con Pardo (2004:18) tanto la NGP como la gobernanza “toman distancia del gobierno; gobernar para ambas es timonear pero no remar”, ambos modelos privilegian la presencia de otros actores para reducir costos o, para hacer más eficaz y legítima la acción pública, es decir, la gobernanza local podría entenderse como una vía para alcanzar la gobernabilidad. Al parecer este fue el sentido concedido a la participación en el periodo de análisis; una participación que se valida en tanto responde a la oferta institucional de espacios disponibles para participar.

40 En cuanto a la relación entre los éxitos logrados en el periodo con los acuerdos con actores ilegales, algunos medios de comunicación denominaron “donbernabilidad” al modelo de gestión de la época. Al respecto, María Jimena Duzán indicaba que “a la luz de lo que está sucediendo hoy, en Medellín, evidentemente el modelo fue equivocado. Su principal error consistió en haber cimentado el proceso en asociaciones de desmovilizados que siempre tuvieron un pie en la ilegalidad y que nunca jugaron limpio (...)Al fortalecer esos vasos comunicantes con esas asociaciones de desmovilizados en lugar de haberlas denunciado, la administración de Fajardo terminó incurriendo en un pacto tácito, nunca explícito, con unas asociaciones que en realidad eran una fachada de la mafia que manejó ‘Berna’ desde la cárcel hasta su extradición (...)Las cifras confirman esta ‘donbernabilidad’: durante la administración Fajardo, la oficina de Envigado no sólo creció, sino que se fortaleció al conseguir neutralizar a la Policía (a través del general Pedreros) y a la Fiscalía (a través del fiscal Guillermo Valencia Cossio). María Jimena Duzán, ¿Qué pasa en ‘Medallo’?, sábado 6 de junio de 2009. Revista Semana. Fuente: <http://www.semana.com/noticias-opinion/pasa-medallo/124805.aspx> Consultada el 12 de enero de 2011.

No hay que olvidar, en todo caso, que “la gobernanza tampoco implica suponer o afirmar que es un proceso en el que los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa” (Aguilar 2006:94), algunos sectores tendrán predominio en el proceso de definición de los objetivos colectivos, por lo que es necesaria la organización ciudadana para hacer frente al riesgo de que el llamado a la gobernanza sea el llamado a la corporativización del Estado local (Cunill, 1997).

4. Luis Aguilar Villanueva se pregunta “¿cuál es la forma de organización, dirección y operación que debe tomar el gobierno (...) que contribuya a inmunizarnos ante cualquier retorno a las enfermedades públicas del pasado y nos ayude a conducirnos en la incierta y agitada navegación del siglo XXI?” (Aguilar, 2006:13). Podrían intentarse dos respuestas: por una parte, se podría decir que no existe una receta aplicable a cualquier escenario, no obstante, una combinación de elementos de gobernabilidad y gobernanza local resultaría un buen intento por superar “las enfermedades del pasado” relacionadas con clientelismo, ineficiencia, opacidad, nepotismo, entre otros males. Por otra parte, y posiblemente será una respuesta menos esperanzadora, aquella que indica que las vías no convencionales de gestión de lo público que aquí se abordaron –gobernabilidad y gobernanza– pueden convivir, en la práctica, con las “enfermedades” que, en teoría, buscan erradicar.

Lo cierto es que los modelos explorados invitan a innovar en la gestión local teniendo en cuenta que la configuración del mapa de actores locales ha cambiado a la luz de la complejidad social y política que enfrentan, por lo que es necesario intentar caminos de co-gobernabilidad que respeten la autonomía de la sociedad y las competencias del Estado, pero que no excluyan la posibilidad de sinergias productivas –y ante todo democráticas– entre ellos.

Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, John. Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas. Documento de trabajo del Banco Mundial No.31. Washington: Banco Mundial, 2004, 58p.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, 500p.
- ARBOS, Xavier. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid: Siglo XXI, 3ª ed., 2002, 105p.

- ARELLANO, David. Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2004.
- . Nueva Gerencia Pública. ¿El meteorito que mato al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Venezuela, No. 23, 2002, p.1-21.
- ARENAS, Juan Carlos y ESCOBAR, Juan Carlos. Discursos políticos y resultados electorales en Medellín durante los años noventa. En: Revista Estudios Políticos, No. 16, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2000, pp. 73-99.
- BOZEMAN, Barry (Coord.). La gestión pública, su situación actual, México: Fondo de Cultura Económica, 1998, 547p.
- CABRERO, Enrique. Acción Pública y Desarrollo Local, México: Fondo de Cultura Económica, 2005, 447p.
- . La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En: CABRERO, Enrique (Coord.) Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003, p.13-48.
- CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN. Estado de las finanzas 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.
- CUNILL, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad, 1997, 320 p.
- GALLICCHIO, Enrique. Una lectura del desarrollo local en América Latina: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Uruguay. Ponencia presentada en el Foro de Planeación Estratégica, Área Metropolitana del Valle de Aburra, septiembre de 2006.
- INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN. Cultura ciudadana y comportamiento político electoral en Medellín, una síntesis 1997-2003. Medellín, 2007.
- PARDO, María del Carmen (Comp.). De la administración pública a la gobernanza, México: El Colegio de México, 2004, 224p.
- PRATS, Joan. A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, 752p.
- SHAH, Anwar. La nueva visión de la gobernabilidad local y los cambiantes papeles de los gobiernos locales. En: SHAH, Anwar (ed.). Gobernabilidad local en países en desarrollo, Bogotá: Banco Mundial, 2006, p 1-46.
- STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano. La política de las políticas públicas. En: Política y gobierno. Vol. XIII, No.2 (2º semestre de 2006): p. 393-416.

- VALENCIA, Guadalupe. La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989,1991). En: ZICCARDI, Alicia. La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 81-127.
- ZICCARDI, Alicia. La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. En: ZICCARDI, Alicia. La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 13-37.

Referencias electrónicas

- Alcaldía de Medellín. Del miedo a la Esperanza. Fuente: http://www.sergiofajardo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12
- Colombia Líder. Fuente: <http://www.colombialider.org/scripts/verNoticia.php?idNot=146>
- Diccionario Real Academia Española. Fuente: <http://www.rae.es/rae.html>
- Enrique Cabrero. Instrumentos del *new public management* para construir una *new public governance*: el caso de los gobiernos locales en México. Fuente: <http://www.scribd.com/doc/29983737/Instrumentos-del-New-Public-Management-para-construir-una-New-Public-Governance>
- Encuesta de Cultura Ciudadana de la ciudad de Medellín, Fundación Terpel, Secretaría de Cultura Ciudadana, septiembre de 2007, 232 p.
- Fuentes:<http://www.reddebibliotecas.org.co/sites/Bibliotecas/Cultura/Documents/Descargas/ENCUESTA%20CULTURA%20CIUDADANA%20MEDELLIN%202007.pdf>
- <http://www.medellin.gov.co/alcaldia/img/enlaces%20de%20interes/ENCUESTA%20DE%20CULTURA%20CIUDADANA.pdf>
- Encuesta de Percepción Ciudadana 2007. Medellín Como Vamos. Fuente: <http://www.medellincomovamos.org/presentaci-n-de-resultados-encuesta-de-percepci-n-ciudadana-2007>
- Indicador de Desempeño Fiscal. Departamento Nacional de Planeación. Fuente: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx>
- Informe final de Gestión Plan de Desarrollo 2004-2007. Fuente: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/index.jsp?idPagina=1134
- María Jimena Duzán, ¿Qué pasa en ‘Medallo’?, sábado 6 de junio de 2009. Revista Semana. Fuente: <http://www.semana.com/noticias-opinion/pasa-medallo/124805.aspx>
- Medellín en cifras. Fuente: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N_admon/obj/pdf/MEDELLIN%20EN%20CIFRAS%20FINAL2006.pdf?idPagina=1105
- http://urbanismosocialmedellin.universia.net.co/downloads/articulos/medellin_cifras.pdf
- Medellín como vamos. Fuente: <http://www.medellincomovamos.org/gesti-n-y-finanzas-p-blicas>

Personería de Medellín. Informe de Derechos Humanos 2005 Fuente: <http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/finish/62/451.html>

Personería de Medellín. Informe de Derechos Humanos 2007 Fuente: <http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/finish/62/453.html>

Plan de Desarrollo “Medellín: compromiso de toda la ciudadanía” Fuente: www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/obj/pdf/Linea_1.pdf

Registraduría Nacional. Fuente: <http://www.registraduria.gov.co/2003CC/e/val01001.htm?1>

Veeduría ciudadana al plan de desarrollo de Medellín. Pronunciamiento público “Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía.” Seguimiento y evaluación, enero de 2004 – diciembre de 2007. Fuente: http://www.veeduriamedellin.org.co/publicaciones2.shtml?AA_SL_Session=1e11c5ec13367b6d7bc9ec6d2473439d&x=937

Veeduría ciudadana al plan de desarrollo de Medellín. Gestión del desarrollo 1995-2007. Balance e hipótesis de desarrollo para la Ciudad y la región. Medellín, 2008. Fuente: <http://www.veeduriamedellin.org.co/biblioteca2.shtml?x=1229>

Veeduría ciudadana al plan de desarrollo de Medellín. Carta sobre la rendición de cuentas dirigida al primer mandatario, octubre 1º de 2004. Fuente:

www.veeduriamedellin.org.co/.../VPDM_CP04_2005_10_01_RendicionDeCuentas.pdf