

Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio de Desarrollo Urbano
Conferencia en Congreso de Urbanismo y Movilidad
Septiembre 20 de 2017.

Jorge Melguizo

melguizojorge@gmail.com

Twitter: @jorgemelguizo

Favebook: Jorge.melguizo.54

De la construcción de una ciudad a la construcción de una sociedad.¹

Vengo de Medellín, Colombia. En 2016 Medellín ganó el premio *Lee Kuan Yew World City*, que es algo así como el Nobel de las ciudades. Las otras ciudades finalistas fueron Toronto, Auckland, Sidney y Viena. Antes de Medellín lo habían recibido solo 3 ciudades: New York, Jeju y Bilbao. Y hace 3 años nos dieron un premio que nos puso en el extraño mapa de la innovación mundial: el premio a la *Ciudad más Innovadora del Mundo*, entregado por el Urban Land Institute, el Wall Street Journal y el City Group, donde las otras dos finalistas fueron, precisamente, New York y Bilbao. Antes, Medellín recibía solo los primeros lugares en violencias: durante 20 años fue la ciudad con mayor tasa de muerte por homicidio en el mundo. En esos 20 años murieron violentamente más de 66 mil personas, la mayoría menores de 26 años. En 1991, el peor de los años, murieron violentamente 6.700 personas en Medellín, un promedio de 18.3 cada día. Nuestra tasa de muerte violenta fue ese año de 382 muertes por cada 100 mil habitantes. Hoy es de 20, que sigue siendo alta (tres veces la media mundial) pero que representa una disminución del 95% frente a 1991.

Desde 2004 Medellín empezó a ser noticia internacional por sus procesos de transformación urbana y social. Hoy la ciudad sigue recibiendo cada día delegaciones de muchas ciudades de todo el mundo que van a ver lo que hicimos y seguimos haciendo. Muchas de esas delegaciones se quedan con la visita panorámica, la que se hace desde el desde el relato oficial (siempre parcial) y, un poco, desde el morbo: cómo una ciudad que fue sinónimo de narcotráfico y violencia se convirtió en pocos años en referencia de transformación. Otros, quienes recorren los barrios con el mapa del asombro, indagan no solo por lo que hicimos sino, especialmente, por cómo lo hicimos. Preguntan por las

¹ Estas notas toman varios elementos de la conferencia Ciudades Creativas vs Sociedades Creativas, que hice en La Plata, Argentina, en julio de 2017, invitado por el Ministerio de Cultura del Gobierno de

claves, por los detonantes, por las personas y organizaciones detrás de esas transformaciones evidentes en calles y barrios. Preguntan por los resultados reales, por la sostenibilidad de los proyectos cuando cambian los gobernantes. Preguntan por la participación de la sociedad. Preguntan mucho cómo se logra que la comunidad participe. Preguntan muchísimo por el papel de la empresa privada. Preguntan, poco, por el papel de las universidades en esas transformaciones. Preguntan si lo que hemos hecho se ha irradiado a otras ciudades colombianas. Preguntan por la relación de la ciudad con el gobierno nacional. Preguntan muchísimo cómo se logra financiar esa enorme cantidad de proyectos sociales y urbanos. Preguntan si lo de Medellín es marketing o es realidad. O qué tanto tiene de marketing y qué tanto de verdad. Preguntan qué pasó con la mafia del narcotráfico, dónde están hoy esos delincuentes. Preguntan por cuál es el gen de la comunidad que posibilitó estos grandes cambios en tan pocos años.

Algunas respuestas a las preguntas sobre Medellín.

1. La transformación de Medellín es un proceso que lleva al menos 27 años, iniciado desde la sociedad civil y con un alto compromiso del gobierno municipal desde el 2004. No es un milagro, como lo calificó (de manera positiva, pero que para nada me gusta) Francis Fukuyama, en un largo artículo en el New York Times. No es obra de un alcalde, ni de un grupo de iluminados. Ha sido un trabajo colectivo, intenso, dinámico, de concertación entre muchas personas y organizaciones y empresas y entidades públicas municipales, departamentales y nacionales, desde principios de los 90. Una de las claves es que los ejes de esta transformación se han sostenido, a pesar de los cambios políticos en la administración de la ciudad.
2. La reciente transformación de Medellín tiene una de sus principales bases en una política pública de transparencia, impulsada desde enero de 2004: los dineros públicos son sagrados. Esto llevó a cambios en la manera de gestionar los recursos públicos y, especialmente, a la creación de muchas veedurías ciudadanas, espacios de control social hacia las acciones gubernamentales.
3. Colombia es un país unitario pero en algunas cosas parece un país federal (al contrario de lo que pasa en algunos país federales, que se comportan en sus finanzas públicas como países unitarios). Medellín tiene una buena autonomía presupuestal.

La financiación del gobierno municipal de Medellín viene de 3 fuentes, más o menos en partes iguales:

1. El impuesto predial, que se ha incrementado en costo y en recaudo.
2. El Sistema General de Participación, que llega de la nación solo para salud y educación (y alcanza para su funcionamiento pero no para el valor agregado de ambos asuntos: ese valor agregado lo pone la ciudad con sus propios presupuestos).
3. Los excedentes de EPM, Empresas Públicas de Medellín. EPM es 100% pública, es la prestadora de todos los servicios domiciliarios (agua, cloaca, gas, electricidad, basura), es la accionista mayoritaria de UNE, la mayor empresa de telecomunicaciones (tiene el 51% de participación, el otro 49% lo tiene la multinacional sueca Milicom), es dueña del 25% del negocio de servicios domiciliarios del país a través de empresas en toda la geografía nacional (la regulación del país no permite comprar más del 25% para evitar la creación de un monopolio) y es dueña de grandes hidroeléctricas nacionales (hoy está construyendo, en partes iguales con el gobierno departamental de Antioquia, la mayor hidroeléctrica en la historia de Colombia, HidroItuango, ubicada a 170 kilómetros de Medellín, y que generará 2 mil 400 megavatios de energía).

EPM es también una gran multilatina, así suene extraño: la ciudad de Medellín, a través de EPM, es dueña de proyectos de energía (hidroeléctricas, termoeléctricas, energía eólica) en Panamá, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Chile y Brasil.

EPM es, además, una empresa altamente rentable (en 2016 dejó 1.500 millones de dólares de excedentes) y la tercera parte de esos excedentes van al presupuesto municipal, exclusivamente para inversión, nada para funcionamiento.

4. Las finanzas del gobierno de la ciudad son muy sanas:
 - a. Solo el 14.3% se dedica a funcionamiento, personal incluido.
 - b. El 1.83% va a funcionamiento de los 3 órganos de control (legislativo, disciplinario y fiscal).

- c. El 5.28% se destina al servicio de la deuda, incluyendo el bono pensional de los empleados. Medellín tiene calificación Triple A por parte de las calificadoras internacionales y cuando salimos a vender a la banca mundial bonos de deuda externa es mayor la demanda que la oferta.
 - d. El 78.59% va a inversión, y de este porcentaje el 19.6% va a inversión en obra física y el 80.4% va a inversión social.
- 5. Cada 4 años Medellín diseña colectivamente un Plan de Desarrollo Municipal, que debe obedecer al Plan de Ordenamiento Territorial, el cual tiene vigencia de 12 años en lo estructural aunque permite revisiones de contenido cada 8 años. Medellín tiene desde 2011 el Plan Director 2030, diseñado entre los 10 municipios que conforman el Área Metropolitana.
- 6. El Área Metropolitana de Medellín existe desde 1980, agrupa a 10 municipios que en conjunto tienen casi 4 millones de habitantes y es autoridad ambiental y de movilidad. Los 10 alcaldes se reúnen al menos 1 vez cada mes para concertar políticas, planes y acciones de beneficio común.
- 7. Nuestras intervenciones urbanas y sociales se hacen mediante lo que llamamos urbanismo social o proyectos urbanos integrales. Intervenimos en un territorio de manera articulada entre todas las dependencias del gobierno municipal y en relación con dependencias de otros niveles de gobierno (nacional, especialmente), y en concertación con empresas, universidades y organizaciones sociales y comunitarias. La articulación se evidencia, por ejemplo, en la definición de metas e indicadores comunes entre las dependencias, en la definición en el plan de desarrollo de entidades responsables y corresponsables, y en la complementariedad de los proyectos.
- 8. Lo que estamos intentando es una transformación social, no solo urbana. Durante años dijimos que lo que en Medellín buscábamos es que toda obra física, urbana, tuviera contenidos y resultados sociales. Pero yo creo que lo que realmente intentábamos decir era algo que suena muy parecido pero que es todo lo contrario: lo que en Medellín venimos intentando desde principios de los años 90 es una profunda transformación social, con contenidos y resultados urbanos. No estamos cambiando la ciudad sino la sociedad. Definimos qué tipo de sociedad queremos ser y a partir de esas definiciones definimos qué obras hay que hacer.

9. La transformación de Medellín es una transformación ética, no solo estética: todo el que va a Medellín habla de las grandes obras de ciudad y, especialmente, de las grandes y bellísimas obras en nuestros barrios populares, en esos que ustedes llaman villas (no tenemos una denominación similar a villas o favelas en Colombia: a todos los barrios, ricos y pobres, les decimos barrios, pero a los de mayor pobreza les agregamos “populares”, lo que para mí es un calificativo positivo y no negativo ni peyorativo). Pero detrás de esas grandes y maravillosas obras físicas, que son las que salen en las fotografías (y que se han convertido en símbolos de la transformación), está lo que no puede verse pero sí sentirse y apreciarse hasta la emoción cuando se recorren los barrios de Medellín: el cambio es de la sociedad, el cambio es cultural, el cambio se constata en la calidad de lo público y en su apropiación y buen uso por parte de la comunidad. Esa transformación social, cultural ética, es hacia una ciudad que esté definida por las palabras equidad, cohesión, oportunidades, convivencia y dignidad.

10. Pero todo lo logrado hasta ahora es solo el punto de partida, no el punto de llegada. Frente a la ¿soberbia? o, al menos, frente a la sensación de que Medellín ya logró salir al otro lado, hay que decir que lo que tenemos por delante es el enorme desafío de avanzar en la superación estructural de las inequidades, pobreza y violencias. Aún nos falta mucho como ciudad y, especialmente, como sociedad.

Algunas posibles claves del desarrollo urbano de Medellín²:

De Juan Bernardo Gálvez (jbgalvez@gmail.com): claves positivas del desarrollo urbano de Medellín en los últimos años

1. Procesos de planificación y acción de forma simultánea, que permiten construir hipótesis territoriales y proceder a su verificación en la realidad. Esto lo denominaría Ciudad Pensada.

² Para escribir esta segunda parte hice unas preguntas específicas a 4 personas, sobre claves y desafíos en los asuntos que manejaron en la ciudad:

- Federico Restrepo, Director del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín 2004 – 2007 y Gerente de Empresas Públicas de Medellín 2008 – 2011.
- José Fernando Ángel, Secretario de Movilidad de Medellín 2004 – 2007.
- Claudia Restrepo, Vicealcaldesa de Educación, Cultura, Recreación y Deporte de Medellín 2011 – 2015 y Gerente del Metro de Medellín 2016 – 2017.
- Juan Bernardo Gálvez, Gerente del Plan del Centro de Medellín 2005 – 2007.

Copio acá los textos recibidos de 3 de ellos. Las reflexiones de José Fernando las incorporé a lo largo del documento.

2. Intervención integral en los territorios. Todas las herramientas del desarrollo puestas simultáneamente sobre un territorio. Acción conjunta de las secretarías y coordinación territorial para su articulación mediante gerencias territoriales.
3. Decisión política y articulación Institucional. No compartimentación del poder ni de las decisiones de cada entidad como rueda suelta.
4. La generación y recuperación del espacio público como el espacio de encuentro y construcción ciudadana. Más allá del territorio, la valoración social del espacio público en su papel de generador de ciudadanía como valor fundante de la democracia.
5. La movilidad y el transporte público como instrumento de equidad territorial, en tanto generador de buen vivir.
6. Procesos de planificación e intervención en barrios informales como una estrategia de visualizar y evidenciar estos territorios, más allá incluso de las mismas intervenciones o del costo de las mismas
7. La capacidad de construir políticas territoriales .
8. Tener la sociedad como el eje de la transformación urbana y social. La ciudad es “sólo” el escenario de la transformación, la sociedad su objeto. Proyectos sociales con resultados urbanísticos, no proyectos urbanísticos con resultados sociales.

Problemas principales del desarrollo urbano de Medellín:

1. La degradación o pérdida de la política pública territorial y un nuevo horizonte del proyecto como intervención. La mirada integral de los instrumentos de planificación se transforma en una lista de proyectos. La planificación deja de ser una mirada sistémica del territorio para convertirse en acciones de acupuntura sin conexión.
2. Perder la mirada de integralidad sobre territorios acotados. Vice alcaldías sectoriales en lugar de territoriales
3. Instrumentos de planificación abstractos, pensados para territorios ideales, idealmente “vírgenes”, despreciando lo que ya está en el territorio. No poseen mecanismos claros de implementación y terminaron congelando el 40% de la ciudad y solo se puede avanzar con la aquiescencia de la administración municipal. Cualquier posible desarrollo debe ser negociado uno a uno, dada la complejidad normativa. Fuente de eventual corrupción, parte de la base de que solo unos pocos “sabios” saben en realidad lo que le sirve al modelo de ciudad (POT 2014).

4. Normas para una ciudad nueva y no para la ciudad construida.
5. Falta de coherencia normativa entre el modelo de ciudad, la ciudad soñada y la gestión del territorio. Las normas específicas van en contravía de los propósitos expuestos.
6. Los instrumentos de planificación y de actuación definidos en el nuevo POT hacen del territorio una ciudad poco competitiva
7. Se volvió al río como hecho principal y es positivo. Se olvidaron las laderas, el conflicto del borde urbano, en especial la ladera occidental.
8. Tener la ciudad como el eje de la transformación. El objeto de la transformación se desplaza de la sociedad al premio, al reconocimiento y a la estadística.

De Claudia Restrepo (cprm@eskole.com) : Las características del Metro de Medellín que lo hacen especial en la región:

1. Hace parte de un plan de largo plazo –Plan Maestro de Movilidad, de reciente actualización- que determina el desarrollo de las líneas y va dándole sentido de ecosistema al Metro.
2. Se entiende no como una empresa de operación de transporte sino como un solucionador de movilidad urbana sostenible y eso le ha permitido innovar en soluciones, como es el caso de los cables que fueron una respuesta pensada para un problema concreto, o el tranvía de Ayacucho.
3. La cultura metro, que representa la prioridad que le ha dado el sistema a la cultura de la movilidad y del cuidado del sistema, garantizando así mejoras en la propia concepción de la movilidad masiva. Es decir la mayoría de sistemas se preocupan por la operación y la conectividad. El metro desde sus comienzos le ha dado total prioridad a la cultura ciudadana, a la relación de la población y ciudadanía con el sistema y lo probó incorporando el sistema a la calle, como lo fue el tranvía, y siempre conservando los principios de cultura metro: autocuidado, cuidado del otro, y estética y limpieza como elementos centrales.
4. El desarrollo de proveedores y el área de innovación, porque a pesar de ser el único sistema en el país, lo cual lo hace un pequeño en el mundo de los metros, ha logrado garantizar el suministro de piezas mediante el desarrollo de proveedores locales. Eso lo ha hecho ser innovador en todos los aspectos. Lo anterior significa que hizo de una restricción una oportunidad.

5. La integración: uno de los mayores ejemplos del Metro de Medellín en el mundo es que es un sistema integrado que tiene diferentes modos: férreo, férreo liviano (tranvía), aéreo (cables), BRT (buses de rápido tránsito, como es Metroplús), y ahora está avanzando a la integración de bicicletas. El Metro ha entendido que son diferentes las soluciones y que lo que se requiere es la integración de diferentes modos de transporte . Es muy novedoso en el mundo, porque la mayoría de los metros son solamente férreos y no incluyen otros modos o esos otros modos los gestiona otra empresa.

De Federico Restrepo (frestrepo55@gmail.com) : Las características que hacen especial a EPM, Empresas Públicas de Medellín, en el contexto de Latinoamérica:

1. Empresa de Servicios públicos de propiedad 100% pública, con código de gobierno corporativo que define claramente el rol del dueño para con la empresa y el de la empresa para con el dueño, es decir pretende blindarla de decisiones politiqueras.
2. Solo transfiere el 30% de sus utilidades netas al dueño. Si el dueño requiere un % mayor, debe ir al Concejo Municipal donde se aprueba o no la destinación de las transferencias extraordinarias, siempre y cuando no comprometa el plan de inversiones de la compañía ni las obligaciones con los acreedores, ni el nivel de calificación de su riesgo financiero.
3. Ha desarrollado un sentido muy alto de pertenencia entre el usuario y ciudadano, que induce mecanismos de control social que la blindan de cualquier injerencia politiquera en su administración, como ocurrió en el periodo 2001/2003 cuando se crearon la veeduría ciudadana a EPM y el sindicato de empleados profesionales, SIMPRO.
4. Al ser 100% pública, le permite focalizar las inversiones no solo en mantener la prestación del servicio público sino también en la solución de problemas en las comunidades más vulnerables, como es el caso de la energía prepago, la electrificación rural, la contratación social, el microcrédito para la adquisición de electrodomésticos mas eficientes. También, en la asignación de recursos para atender de manera gratuita el consumo mínimo vital. Esto no se podría hacer con empresas de propiedad privada, en las que prima la maximización de la rentabilidad financiera y no la de la sostenibilidad y rentabilidad social.
5. Es una empresa sostenible que le apuesta al beneficio de todos los grupos de interés a los que le sirve y no solo a su dueño...
6. La sostenibilidad de una compañía no depende de la naturaleza pública o privada de sus dueños... Depende de sus principios éticos, del código de gobierno corporativo y de su modelo de gestión.

Para cerrar:

Creo que hoy necesitamos muchos espacios como este para hablar de la necesaria construcción de sociedades, más que de la construcción de ciudades. En un congreso de urbanismo y movilidad es necesario hablar de palabras como barrio, cohesión, inclusión, transformación, derechos, acceso, dignidad.

La Nueva Agenda Urbana, resultado de Hábitat III (Quito, 2015), propone de manera explícita esa combinación de lo social con lo urbano:

1. Ciudades con función social
2. Ciudades que alientan la participación
3. Ciudades que logran la igualdad de género
4. Ciudades con crecimiento económico inclusivo y sostenible
5. Ciudades que van se piensan allá de sus límites administrativos
6. Ciudades que planean con base en edad y género.
7. Ciudades que promueven movilidad sostenible, segura y accesible.
8. Ciudades que se diseñan en función de prevención de desastres.
9. Ciudades que protegen, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas.

Nuestras ciudades latinoamericanas, que se han desarrollado la mayoría de ellas de manera informal, que evidencian las múltiples exclusiones e inequidades y que son concebidas y administradas en sí mismas y no como parte de áreas conurbadas, deben poder definir colectivamente qué tipo de sociedades quieren ser y, a partir de esas definiciones, desarrollar los proyectos sociales con contenidos y resultados urbanos que permitan que seamos una mejor sociedad, una sociedad donde esas palabras de arriba tengan un alto sentido: barrio, cohesión, inclusión, transformación, derechos, acceso, DIGNIDAD.