

Comunicación y diálogo: elementos esenciales de la Medellín global

To Dialogue and to Communicate: Essential Features of Medellín's Global Reach

María Luisa Zapata Trujillo

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, ACI Medellín
mzapata@acimedellin.org



Resumen:

Como política pública, la acción internacional de los gobiernos locales requiere cumplir con ciertos elementos que le permitan trascender vaivenes políticos y tener una visión de largo plazo. La autora analiza la importancia de la participación y el diálogo estructurado con los actores del territorio para adaptar una estrategia con incidencia a la vez local y global.



Abstract:

As a public policy, the international relations of cities must comply with a set of criteria to survive political instability and construct a strategy in the long term. The author analyzes the importance of participatory processes and dialogue mechanisms with local stakeholders when building an international strategy capable of promoting change locally and globally.



Palabras clave:

ACI Medellín, política pública, participación ciudadana, inversión extranjera directa, diálogo, internacionalización del territorio, desarrollo local.



Key Words:

ACI Medellín, Public policy, citizen participation, foreign direct investment, dialogue, international relations of the territory, local development.

Comunicación y diálogo: elementos esenciales de la Medellín global

María Luisa Zapata Trujillo

Las ciudades son una construcción colectiva: la suma de sueños, deseos, programas, proyectos, intereses y circunstancias, generadas por diferentes actores. La visión integrada de estos actores determina en el mediano y largo plazo las rutas que se trazan hacia el desarrollo. Así, en la medida que el trabajo mancomunado de estos actores genere unidad y expectativas sobre una misma ciudad, se podrá garantizar una mayor sostenibilidad.

Las ciudades latinoamericanas son laboratorios de participación. Urbes que por su nivel de desarrollo, situaciones políticas y económicas necesitan cada vez más el aliento y la fuerza de todos los sectores para poder enfrentar los retos a los que se ven enfrentadas.

Cada vez más se alienta a los ciudadanos a participar en mecanismos como, por ejemplo, el presupuesto participativo que genera un diálogo entre la comunidad y el gobierno para establecer prioridades de inversión por medio del gasto público. Esta iniciativa, que tuvo una primera aplicación en Porto Alegre,¹ Brasil, se ha implementado en varias ciudades de América Latina, lo que ha puesto de manifiesto la importancia de contar con canales y apuestas de trabajo conjunto. Contar con las ideas de la gente y hacerla partícipe del proceso de desarrollo de la ciudad es garantía de

¹ Véase Prefeitura Municipal de Porto Alegre, “La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)”, en Biblioteca CF+S Ciudades para un Futuro más Sostenible, en <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp049.html> (fecha de consulta: 9 de junio de 2015).

que se trabaja sobre las prioridades reales del desarrollo. Los gobiernos son conscientes de esto, y por tal motivo han creado herramientas que generan la construcción colectiva conveniente para el bien común. Cada gobierno identifica qué tan abierto quiere el diálogo, pero no cabe duda que éste es una puerta hacia una planeación más acertada.

Desde la agenda cultural hasta los mecanismos más administrativos de evaluación y control, los territorios pueden contar con elementos en los que las valiosas ideas de los colectivos de la ciudad mejoran el ejercicio de lo público. Sin duda, las acciones en las que se han convocado a actores validan en mayor medida los programas locales establecidos en un plan de desarrollo. Una encuesta mostró que “cuatro quintas partes de la población de Medellín (79,5%) ayudarían a impulsar o modificar una ley”,² un número significativo que indica la voluntad de colaborar con el gobierno para establecer programas y estrategias de desarrollo en beneficio de la comunidad.

Otro beneficio de mantener un diálogo directo con los diferentes públicos de interés, es tener la capacidad de revisar las prioridades sobre las cuales se trabaja y tener al día las necesidades de las comunidades, así como las acciones del gobierno. Por ejemplo, en recientes estudios de consulta que se levantaron desde la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI Medellín) para la estrategia metropolitana,³ se evidenció que los actores consideran como elementos para la internacionalización, algunos aspectos como la seguridad ciudadana, que no están contenidos en el Plan Estratégico Metropolitano del Valle de

² Corporación Visionarios, *Encuesta de cultura ciudadana en la ciudad de Medellín. Análisis preliminar de los resultados de la encuesta de cultura ciudadana realizada en la ciudad de Medellín en julio de 2007. Informe presentado a la Fundación Terpel y a la Secretaría de cultura ciudadana de la Alcaldía de Medellín*, Medellín, septiembre de 2007, p. 39, disponible en http://www.medellindigital.gov.co/Mediatteca/repositorio%20de%20recursos/EncuestaCulturaCiudadana_2007.pdf (fecha de consulta: 9 de junio de 2015).

³ Esta consulta multiactor ha sido realizada en el marco de las actividades del año 2015 del Proyecto AL-LAS en la ciudad de Medellín por parte de la Universidad EAFIT. Se prepara una publicación con los resultados de la encuesta.

Aburrá.⁴ Esta ausencia es normal, teniendo en cuenta que el Plan Metropolitano no se construye a la luz de una estrategia de internacionalización.

La historia de la ciudad incide en sus mecanismos de participación y determina qué tanta apertura pueda haber hacia el diálogo. Para el caso de Medellín, debido a la dura crisis que vivió durante años, se creó una conciencia colectiva, un entendimiento común de proyectar, implementar e identificarse con un solo proyecto de ciudad.

Así, la ciudad ha entendido, desde hace muchos años, las bondades de la participación ciudadana como una apuesta estratégica, cuando la mencionada crisis económica, social y política que se asentó de los años setenta a los noventa llevó a que el gobierno nacional y otros actores locales optaran por instalar, en la ciudad, la Consejería Presidencial para Medellín.⁵ Esta consejería se erigió como un mecanismo de intervención y planeación estratégica en el cual diferentes actores, referentes para la ciudad y su desarrollo, construyeron conjuntamente un mecanismo de blindaje ante la peligrosa dinámica del narcotráfico que se instaló en Medellín en esa época.

De esta manera, la crisis hizo que la ciudadanía se pronunciara contra el sistema instaurado y que diseñara, como búsqueda a la salida del conflicto, una ciudad y una ciudadanía diferentes. Fue así como este grupo de personas dio origen a una planificación estratégica unificada, que tenía como visión una ciudad con un rumbo claro, de la mano de todos los actores que la integran.

Esta dinámica instaló en la ciudad los primeros ejercicios de participación ciudadana acompañados por actores internacionales tales como los Núcleos de Vida Ciudadana, creados junto con el Programa de Naciones

⁴ Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Plan de gestión. Pura vida. Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Medellín, agosto de 2012, disponible en <http://www.metropol.gov.co/Documents/PLAN%20DE%20GESTION%20Pura%20Vida%202012-2015.pdf> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

⁵ Luis Fernando Dapena Rivera, “Núcleos de Vida Ciudadana de Medellín (Colombia)”, en Biblioteca CF+S Ciudades para un Futuro más Sostenible, en <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu98/bp426.html/> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁶ Así, se creó una ciudad “de todos y para todos”, que busca incorporar elementos y capacidades públicas y privadas, adaptando a Medellín para ser una ciudad pensada por varias instancias, que aún hoy son claves para la sostenibilidad. La estrategia cobró más fuerza a medida que se habilitaron mayores mecanismos de participación. Y es así cómo, finalmente, en el interés de los ciudadanos y en su capacidad de decisión, se blinda el proyecto de ciudad; el deseo común y concertado se vuelve garante de que la ciudad cuenta con un rumbo que ha sido imaginado por diferentes actores, tanto públicos como privados.

Tal época de trabajo articulado, además de la elaboración participativa de planes y rutas de desarrollo, logró generar confianza entre los actores claves de la ciudad. Una confianza que ha sido vital en su construcción, en una sociedad en la que generar tejido social es apremiante, algo que debe ser buscado mediante acciones claras e incluyentes. Se sabe que “una sociedad estará en mejores condiciones para innovar organizacionalmente en la medida que los altos niveles de confianza permitan que emerjan una gran variedad de relaciones entre los diferentes actores”.⁷ Esta confianza se vuelve un conducto de trabajo que habilita a las ciudades para hacer “grandes cosas”. Para cualquier ciudad, contar con un alto nivel de confianza entre el sector público, el privado, la academia, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil es un activo invaluable, necesario de capitalizar.

En Medellín se evidencia la necesidad de incorporar elementos del trabajo de internacionalización que forjarán una fuerza adicional. Y es que a la ciudad siempre la han acompañado actores internacionales que han trabajado conjuntamente con las diferentes ONG y actores de la sociedad civil, que han buscado amortiguar y brindar opciones para una sociedad llena de necesidades, en aquellos momentos en que era difícil evidenciar una salida a la falta de gobernabilidad en algunos de los rincones de la

⁶ *Idem.*

⁷ Francis Fukuyama, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Buenos Aires, Atlántida, 1996.

ciudad. No se puede hablar de internacionalización de Medellín de una manera participativa sin hacer un reconocimiento a las ONG como tejedoras de alianzas claves, a partir de un trabajo transparente, constante y cercano a los grupos más vulnerables.

La misma creación de la ACI Medellín fue un ejercicio de planeación colectiva en la que varios de los actores de la ciudad reconocieron la necesidad de impulsar de una manera más estratégica la gestión de recursos de cooperación para darle un mayor impulso al plan de desarrollo local, y para que la ciudad, de manera conjunta con otros actores del orden internacional, buscara respuesta a sus retos.

Pero la ACI Medellín no fue la única instancia que se creó para coordinar la estrategia de internacionalización local, ya que con ella surgen también Medellín Convention and Visitors Bureau y Plaza Mayor, entidades encargadas, respectivamente, de promover a Medellín como una ciudad de turismo de negocios y de administrar una plataforma para la organización de grandes eventos. Esta diversidad institucional también ha garantizado que la internacionalización de Medellín se piense desde muchos frentes, entendido esto como una acción clave para promover el desarrollo local y la competitividad del territorio.

La internacionalización se asume como una herramienta clave para generar desarrollo y continuar tejiendo lazos que permitan a la ciudad actuar como socia de una sociedad global y no solamente como beneficiaria de ésta. Esta visión se fortalece en el ejercicio de varias instituciones, y se plasma también en el plan de desarrollo de la ciudad.

Esta unidad de pensamiento puede ser difícil de encontrar en otras ciudades que no han contado con elementos de participación y que no tienen un ejercicio de internacionalización instaurado desde lo local. Por este motivo, si existe alguna herramienta que desde lo público se beneficie de la participación, del diálogo y de la consulta a diferentes actores del desarrollo de una ciudad, ésta es la internacionalización, que para algunas sociedades puede ser incomprendida y catalogada como innecesaria o no prioritaria.

Por esto, en el diálogo sobre la internacionalización de una ciudad se debe saber comunicar cuáles son los beneficios que la acción exterior tiene

para los actores locales. Asimismo, cada uno debe verse reflejado en los posibles resultados de una estrategia de internacionalización.

En Medellín hay un acuerdo implícito sobre los beneficios de la internacionalización de la ciudad. Muchas de las cosas que pasan en la ciudad evidencian esta concordancia. Uno de estos ejercicios consiste en aprovechar las fortalezas institucionales locales para promover una planeación estratégica de la cooperación internacional en el territorio.

Por medio de la Red Antioqueña de Cooperación Internacional, durante más de trece años se ha trabajado conjuntamente con actores locales y regionales para articular el territorio y darle mayores fortalezas en la implementación de proyectos y trabajo con actores de cooperación internacional, lo que ha evidenciado, mediante esta planeación, las necesidades del territorio y la voluntad de establecer proyectos comunes. Este proceso de concertación con actores, todos fortalecidos en la gestión de la cooperación internacional y con una visión común del territorio, ha permitido generar resultados clave para la internacionalización de la ciudad, que se han materializado con la aprobación de una política pública de cooperación internacional en el año 2011.⁸

Otro ejercicio en el que se pone de manifiesto la articulación y participación conjunta de actores para la internacionalización de la ciudad ha sido la promoción de la inversión extranjera directa (IED). Este enfoque de internacionalización surge para garantizar una apropiada transición de la vocación económica de la ciudad, creada con un enfoque participativo, ya que mediante una Comisión Tripartita⁹ se sugirió la concepción de una estrategia para la promoción de IED.

⁸ Concejo de Medellín, Acuerdo 26. Por el cual se adoptan las bases de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo del municipio de Medellín, 2 de julio de 2011.

⁹ Comisión Tripartita (Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá), *Estrategia de internacionalización de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Antioquia*, Medellín, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2007, en <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/Biblioteca/competitividad/estrategia-para-la-internacionalizacion-antioquia.pdf> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

Esta estrategia se ha fortalecido gracias a la participación de actores que representan tanto a los diferentes sectores económicos de la ciudad como a otros que lideran estrategias de promoción económica. La ACI Medellín cuenta con la responsabilidad de llevar a buen puerto la estrategia.

Uno de los factores más llamativos de Medellín para la IED es su capacidad para el trabajo articulado entre los sectores privado y público por medio de alianzas en las que se definan responsabilidades y derechos. Esto genera un valor agregado para el potencial inversionista. La capacidad de dialogar y de sumar entre todos para lograr un objetivo común es un elemento que evidencia, una vez más, un relato de ciudad en el cual todos son protagonistas, pues se entiende que la unidad genera crecimiento. Esto ha sido posible porque el tejido empresarial de la ciudad se ha mantenido cercano al ejercicio del desarrollo local, interviniendo en su diseño y en la puesta en práctica de programas y proyectos, de la mano con el sector público y la academia.

Otra instancia participativa de la internacionalización de Medellín es la Red de Antioqueños y Antioqueñas en el Exterior, *Sos Paisa*, que invita a los ciudadanos que habitan en diferentes rincones del mundo a promover el cambio de la ciudad a partir de diferentes niveles de participación. En algunos casos son portavoces de los avances de la ciudad, y en otros, son actores activos que promueven con su tiempo y sus capacidades acciones para impactar positivamente a los ciudadanos que habitan en Medellín.

Por otra parte, el resultado que ha tenido la estrategia de atracción y organización de eventos internacionales es también una muestra del trabajo colectivo entre los diferentes sectores. La ciudad entera asimila los beneficios de ser sede como mecanismo para generar mayores ingresos para la población en general y, de manera particular, para el sector involucrado. Ante un gran evento, la ciudad entera se moviliza y desde cada espacio se idean mecanismos para nutrir el programa académico, político y social. Se logra así que la ciudad sea un gran escenario de discusión en temas de interés global. Se generan foros paralelos y se activa una misma agenda para nutrir y aprovechar la afluencia de lo que se podría llamar “legitimadores de Medellín”. Este tipo de capitalización no sólo trae beneficios para la ciudad, sino que también genera en los visitantes un mayor interés y satisfacción a la hora de participar y visitarnos.

La ciudadanía ha sido parte importante de estos eventos, al grado que en 2015 se desarrolló en la ciudad el Foro Mundial de la Bicicleta, captado, promovido y organizado por un colectivo de la ciudad que ha estado trabajando por la recuperación del espacio público para los peatones, y la habilitación de la ciudad para el transporte en bicicleta, como una solución a los problemas de movilidad. Este colectivo ha entendido también que por medio de la agenda internacional se pueden integrar y generar sinergias a nivel local y que, al trabajar las prioridades de la ciudad de la mano de otros actores, se pueden encontrar socios con los cuales colaborar en asuntos de interés común.

Además, la internacionalización de las ciudades ha aumentado su nivel de democratización gracias a la activa participación de la ciudadanía vía las redes sociales. El trabajo con el Foro Mundial de la Bicicleta fue sin duda un ejemplo, ya que, con pocos recursos, se logró poner nuevamente a Medellín en la escena global, en un tema de interés para todos.

Hoy en día no se puede hablar de internacionalización y diálogo sin tener presente elementos como las tecnologías de la información (TIC), las cuales han generado también otro espacio de participación. Actualmente, los temas de innovación abierta se entienden como “el uso intencional de entradas y salidas de conocimiento, para acelerar la innovación interna, y ampliar los mercados mediante uso externo de la innovación”.¹⁰ Es también un campo de juego que permite el desarrollo de mecanismos de construcción de contenido colectivo para dar solución a asuntos puntuales de las ciudades, y a conectarlas unas con otras. Plataformas en Internet como MiMedellín¹¹ permiten a los diversos actores de la ciudad seleccionar prioridades y articularse en una voz común para que los gobiernos den prioridad a sus demandas e intereses.

Medellín no ha sido ajena a estos mecanismos, incluso en momentos estratégicos como lo fue la definición del plan de desarrollo para el cual se

¹⁰ Henry Chesbrough, Wim Vanhaverbeke y Joel West (eds.), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

¹¹ Véase MiMedellín, “Preguntas frecuentes”, en <http://mimedellin.org/faqs> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

convocó la participación de la ciudadanía vía las redes sociales. Este ejercicio fue promovido también por medio de la red Sos Paisa, mencionada anteriormente, con el fin de que la diáspora de “paisas” —en este caso personas oriundas de Medellín— que viven en el exterior se sintieran cerca de su ciudad, incorporando sus ideas y experiencias.

Pero no es Medellín la única ciudad que ha incursionado en la internacionalización participativa. Ciudades como Berlín, por medio de un proyecto impulsado por la organización Metrópolis,¹² ha comenzado a crear plataformas para conectar buenas prácticas de ciudades. Así, la participación no sólo se vuelve local sino global, y brinda la posibilidad de que los actores extiendan sus ideas a lo largo del mundo y se conecten con soluciones que han dado buenos resultados en otros lugares.

En la medida que una ciudad entienda y promueva el intercambio con otras para generar aprendizaje e intercambio de conocimiento, este aprendizaje se puede extender a otros actores y a los ciudadanos. Por esta razón, la participación ciudadana y la internacionalización deben tener un propósito claro, ser un ejercicio orientado, planeado y concertado. Es muy importante que una ciudad tenga un objetivo claro, antes de que decida ejercer una acción exterior participativa, además de contar con escenarios de concertación para que una agenda común pueda aprovecharse al máximo y de manera perdurable en el tiempo. A medida que haya un escenario local más sincronizado, se facilita y garantiza que el trabajo con aliados internacionales tenga más impacto a nivel local.

Asimismo, es importante conocer las capacidades de cada actor y entender que, por sus diferencias, cada uno tiene un papel en la sociedad, que no debe ser reemplazado, mucho menos por las instancias gubernamentales responsables de la internacionalización. Se debe conocer quiénes son los diferentes actores y cuáles son sus capacidades para intervenir en cada estrategia. Hay que aprender a leerlos, entender sus prioridades y construir un conjunto sumando las especificidades de cada

¹² Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, “Integrated Urban Governance-Successful Policy Transfer”, en Metropolis Initiatives, disponible en <http://old.metropolis.org/initiatives/integrated-governance> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

uno. Las competencias y facultades de los distintos actores varían entre un sector y otro, el aporte de la academia es indispensable. Involucrar a todos los sectores de la sociedad brinda un mayor atractivo a la estrategia de internacionalización participativa.

Por otro lado, se deben mantener expectativas claras y con los pies en la tierra. La agenda de internacionalización tiende a ser siempre positiva y atractiva, por lo que a veces se pueden esperar resultados más allá de lo posible. En este punto es clave definir expectativas y prioridades, y medir cómo la estrategia puede incidir en la ciudad y en sus habitantes.

La participación puede darse desde niveles de consulta, como de planificación conjunta y de corresponsabilidad, o simplemente como veeduría ciudadana. En cualquier caso, el diálogo entre los actores es fundamental y genera mayor sintonía a nivel local. Para el caso de la internacionalización de una ciudad es clave que convivan estos diferentes niveles de participación para generar sinergias y alianzas con actores locales y llevar a cabo un mejor trabajo. Esto permitirá que el gobierno local tenga éxito en sumar las agendas internacionales de cada uno.

¿Cuáles son los retos para la internacionalización participativa de una ciudad? Se entiende también que las ciudades cobran cada vez más un protagonismo en el ámbito del desarrollo global. Las ciudades son el escenario llamado a facilitar la realización del ser humano por lo que, a medida que éstas cobren mayor protagonismo, la agenda de la internacionalización también se irá adaptando a ellas. Sin embargo, no es sólo desde las ciudades que se promueve una internacionalización participativa; también, desde las instancias globales se han diseñado mecanismos y promovido acciones para que cada vez más actores se involucren en la agenda de desarrollo.

Fomentar la llamada Alianza Global para el Desarrollo¹³ fue uno de los puntos de partida para esta realidad, y como resultado, entre otros elementos, los organismos multilaterales y las instancias globales de decisión tienen en su radar a otros actores diferentes, incluidos los gobiernos locales. Las

¹³ Término acuñado en el marco de las discusiones de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000.

instancias globales han procurado ejercer su trabajo de forma más cercana a lo local. Por ejemplo, se puede enunciar el ejercicio del Global Compact —Pacto Mundial, en español—,¹⁴ en el cual la ONU brinda un espacio para que actores de ciudades, en especial del sector privado, se responsabilicen también por la mejora de la calidad de vida de los habitantes, desde sus propias competencias y en temáticas específicas.

Esta nueva dinámica y reto tendrán mayor acogida en aquellas ciudades que hayan contado con una estrategia de internacionalización participativa, puesto que los mecanismos y las expectativas estarán trazados para que entre el gobierno y los demás actores exista una línea clara para trabajar.

Debido a esta tendencia de participación ciudadana, que hoy también viene desde los organismos internacionales hacia los locales, las ciudades deberán promover un diálogo permanente con actores previamente identificados, con el fin de ser más activos en estos mecanismos.

Así, las ciudades que acierten en sus diálogos plurales y que logren, a través de mecanismos de consulta, establecer estrategias participativas de cara a su acción exterior, podrán adaptarse con mayor facilidad a la agenda global, a los nuevos retos y a las exigencias que vendrán con el proceso de urbanización global. Podrán diseñar con los actores locales programas internacionales a la medida, que les permitan hacer un mejor ejercicio de lo público e innovar en la práctica. Estos nuevos mecanismos deberán ser siempre comunicados y concertados para que los actores locales sepan qué expectativas tener y qué resultados esperar como prueba del positivo impacto que la internacionalización tiene para su ciudad.

¹⁴ Véase “United Nations Global Compact”, en <https://www.unglobalcompact.org> (fecha de consulta: 9 de junio de 2015).