

# La relación Estado - sociedad civil: el caso de Medellín

---

María Emma Mejía\*

**T**odas las interpretaciones sobre la crisis de Medellín coinciden en señalar entre otras causas el escaso reconocimiento de las instituciones gubernamentales por parte de los ciudadanos, y las fracturas y desarticulaciones de nuestra sociedad civil.

El propósito de este documento es el de revisar algunos hitos históricos que nos permitan dilucidar un poco el proceso de desarticulación de esa sociedad civil en la ciudad, para luego retomar esa historia y proponerla, no como copia nostálgica sino como posibilidad de abrir el entendimiento hacia propuestas y acciones concretas de construcción de ciudadanía, coherentes con el transcurrir sociocultural de Medellín.

## El proyecto político de la élite antioqueña

La primera década del siglo XIX fue un período de declaraciones de independencia de las regiones

colombianas. A Antioquia le llegó el turno de asumir su autonomía y ocupar los espacios de dirigencia y los aspectos de organización que hasta entonces le habían correspondido a los colonizadores españoles. La responsabilidad en tal coyuntura tuvo una respuesta inteligente y futurista en lo que la profesora María Teresa Uribe ha señalado como el proyecto político y cultural de los intelectuales orgánicos de la Independencia de Antioquia.

La élite antioqueña diseñó un marco jurídico en la Asamblea Constituyente de 1812 y desarrolló unas acciones consecuentes, que fueron configurando un marco político, social y cultural en el cual se aprovechaba la dinámica de la región y se canalizaban todos sus recursos hacia unos propósitos comunes. El modelo económico basado en la actividad comercial, por ejemplo, permitía el desarrollo descentralizado de la región y definía a su vez los tipos de relaciones sociales que se establecían, las dirigencias y las formas de hacer política.

---

\* Consejera Presidencial para Medellín.

El proyecto de la élite empresarial se sintetiza en lo que se ha dado en llamar la “antioqueñidad”. Un concepto fundamentado en líneas generales en el valor de la familia y en el reconocimiento del trabajo productivo. Dos paradigmas que durante más de un siglo le ofrecieron a los pobladores pautas de identidad y se convirtieron en mecanismos de ascenso social para quienes demostraran más capacidad y constancia. De tal forma que actuaron como delineadores de una manera de ser individual del antioqueño pragmático y con espíritu empresarial, pero asimismo con un esquema de valores y de relaciones guiado por las morales de la religión católica y el entorno familiar. Todo lo cual supuso además la existencia de un control social operante y efectivo.

Este proyecto que se vivía día a día era esencialmente cohesionador y permitía la identidad de las personas como miembros de la sociedad antioqueña. Los conflictos, las tensiones y desigualdades, eran neutralizados por los puntos comunes que existían y los controles que operaban. Aunque también es cierto que las reducidas dimensiones del municipio y las características socio-económicas de la región antioqueña de ese entonces no hacían necesaria una relación de interlocución tan exigente como la actual entre la sociedad civil y el Estado, donde el ciudadano de hoy demanda espacios reales de participación y decisión en los asuntos públicos.

## El desgaste del modelo antioqueño

Esa especie de rigurosidad con la realidad hizo del viejo modelo paisa fundamento de la consolidación de Antioquia frente al resto del país. Sin embargo, las diferentes transformaciones sufridas por la región, principalmente desde los años treinta, poco a poco fueron desarticulando el pro-

yecto hasta entonces seguido. Podemos hacer una mención rápida de alguna de estas transformaciones:

El país, que en su primera época de independencia se había configurado como un país de regiones, fue caminando en sus estructuras hacia la nacionalización, deformando así el proyecto de la élite paisa que había articulado sus componentes alrededor del modelo regional de los inicios.

El gobierno y las reformas constitucionales de Alfonso López Pumarejo, con todo su contenido liberal, afectaron el conservadurismo de la “antioqueñidad”, y si no se le quitaron espacios por lo menos aparecieron condicionantes a las funciones de la iglesia católica, punto de cohesión en la organización antioqueña.

El paso de lo rural a lo urbano, supuso un quiebre bastante evidente del viejo modelo antioqueño. Y aún más, sus límites tan definidos y cerrados causaron conflictos con esa masa de población que se duplicaba en cortos períodos de tiempo: personas de todos los lugares del departamento llegaban a ocupar unos espacios laborales y políticos y a sumarse en nuevas maneras de organización que no habían sido contempladas en el Proyecto Político y Ético Cultural vigente. Nuevos actores que, sin posibilidades de participar entonces se hacían sentir de maneras poco ortodoxas.

De la mano de la urbanización, el comercio es desplazado por la industrialización, y si bien la transformación tecnológica requerida fue asumida en la mayoría de los detalles, no sucedió igual con el cambio social que exigían las nuevas relaciones económicas. Este desfase significó el distanciamiento de la dirigencia empresarial con los

pobladores y por ende su pérdida de legitimidad y su neutralización como líderes políticos. Quizás las últimas realizaciones en las cuales se confunde la dirigencia empresarial con la pública en la ciudad, se dieron en la primera mitad de este siglo, en cabeza de la Sociedad de Mejoras Públicas que con una serie de planes urbanísticos y de servicios, como organización privada, reemplazó eficientemente al Estado Local en términos de planeación y desarrollo urbano.

Luego vendría el Frente Nacional que si por un lado fue una salida concreta a un problema coyuntural, por el otro se convirtió en símbolo de lo estrecho que podía ser el debate y la participación política en el país, y le dio una dirección un tanto viciada a la manera de hacer, de aquel sector que incursionaba en la política.

De manera pues que el viejo modelo antioqueño se correspondió con un momento del desarrollo de la sociedad, hasta cuando los mecanismos tradicionales de control y los referentes de pertenencia colectiva dejaron de ser operativos en el contexto urbano. Fue quedando entonces una sumatoria de individualidades al vaivén de la historia que sin cohesión va actuando de acuerdo con las urgencias del momento. Una sociedad civil desarticulada, sin proyecto de ciudad alguno.

La modernización expresada en la industrialización, las nuevas exigencias de los contingentes de población ante el Estado y la intervención de éste, requerían la comprensión justa de lo que significaban estos cambios y la construcción de un nuevo marco que se ajustase a los retos de la modernidad.

## Herramientas para un proyecto de modernidad

Sin embargo, la ruptura del modelo por sí misma no explica la crisis, pues ésta es propia de toda sociedad que se transforma y cambia. Lo que resulta problemático es que ese gran proyecto, ese modelo sólido y operativo, al no ser reemplazado cuando las condiciones sociales lo exigían, se convirtió en lo que llamaría un sociólogo de la ciudad el “espejo mágico de antioqueñidad”: un referente mítico sin anclajes en el mundo de lo real.

La quiebra de ese viejo modelo no ha pasado desapercibida: en distintos momentos, diferentes actores sociales han llamado la atención acerca de la necesidad de reorientar el rumbo de la sociedad antioqueña, de implementar políticas, de crear espacios de participación y co-gestión de los asuntos públicos. A la vez se han emprendido múltiples acciones, invertidos ingentes recursos económicos y técnicos. Se han dado respuestas puntuales a problemas específicos; pero aún no se ha logrado articular un proyecto globalizante que genere consenso entre los diversos sectores y actores, que le dé sentido y cohesión a la ciudad moderna que hoy es Medellín.

El debate sobre la pérdida del liderazgo antioqueño que ocupó muchas páginas de la prensa, el llamado de atención sobre el déficit del aparato escolar, la ausencia de inversión pública y privada hacia lo social, el deterioro del espacio público, la carencia de procesos participativos y los fenómenos de violencia que crecían dinamizados por el narcotráfico, la pérdida del control y la corrupción, entre otros aspectos, se

fueron sumando de tal forma que ni el Estado, ni la Sociedad Civil con sus acciones, pudieron contrarrestar los problemas crecientes que pasaron a convertirse en factores desestabilizantes del orden institucional.

Todos estos problemas ameritan soluciones rápidas y eficientes que no pueden ser asumidas en forma puntual, sectorial, dispersa y desagregada; es necesario darles un tratamiento de conjunto como globalidad y enmarcado en un proyecto ciudadano. No es sólo asunto de sumar buenas voluntades.

Es urgente construir el nuevo modelo, de otra manera la crisis que para algunos tocó fondo, puede ciertamente caer en áreas más profundas. No es propiamente nuestra resistencia al dolor lo que nos dará solidez social, sino la creatividad con la que intervengamos la historia.

Para ello, tal vez ningún momento sea tan propicio como el de ahora, cuando importantes herramientas jurídicas, políticas, económicas, sociales y humanas están a la expectativa de que nos las apropiemos y configuremos todos esos elementos que nos identifiquen como sociedad: referentes, propósitos comunes y mecanismos de control social, entre otros.

No se parte pues de cero. Se cuenta en el haber del pueblo antioqueño con signos positivos que sería grave desconocer. La crisis, precisamente y a pesar de todos, ha puesto al descubierto en el escenario social, potencialidades y una nueva dinámica a partir de las cuales es posible la construcción del futuro. El conocimiento que la Consejería para Medellín ha obtenido a través de los foros comunales, le permite tener certeza sobre el potencial de construir ciudadanía expresa-

do en el gran número de organizaciones sociales -no gubernamentales- existentes, que desde su barrio o su vecindario tratan de solucionar necesidades puntuales aplicando a estas metodologías alternativas para salirle al camino a la desesperanza, al no futuro. La identidad de los pobladores con su barrio y su región, la confianza en sus propias fuerzas para modificar su situación, la certeza sobre el mejoramiento futuro, el conocimiento intuitivo de que las soluciones no son simples ni a corto plazo, y la idea fuertemente arraigada sobre su necesaria participación en la búsqueda de salidas y en la construcción de las mismas, expresando así la nueva sociedad que pugna por ser reconocida.

Este es justamente el sentido positivo de la crisis en el cual se deben concentrar, y están concentrando los esfuerzos, para superar los diagnósticos y las repeticiones, posibilitando la construcción de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la persona humana.

## En el marco de la nueva carta política

Si los intelectuales de la Independencia Antioqueña tuvieron un apoyo fundamental en la Asamblea Constituyente de 1812 para darle cuerpo jurídico a su realidad, de la misma manera las optimistas perspectivas que ofrece Medellín hoy se corresponden con el nuevo marco institucional y político del país dado por la Carta del 4 de Julio de 1991. En ella se consagran aspectos tan importantes como la democracia participativa, la elección popular de Gobernadores, el nuevo reordenamiento territorial que le reconoce al municipio su entidad legitimadora y le otorga un papel protagónico en el ejercicio de la democracia. El fortalecimiento de la justicia y todo un sistema de derechos civiles y garantías sociales

que acercan al ciudadano al Estado, replanteando y modificando en aspectos fundamentales esa relación.

Es decir, están dadas también las condiciones normativas para reclamar los derechos ciudadanos sin necesidad de hacer uso de las armas; para que el ejercicio de la política recobre su verdadera dimensión de participación y representación, y recobre el prestigio perdido frente al resto de la sociedad. Igual están dadas las herramientas para hacer realidad la descentralización, en la cual no son sólo los decretos o las leyes los que fortalecerán al municipio como célula básica de la organización política, sino también las diferentes administraciones municipales y los ciudadanos en general, los llamados a hacer conciente la situación e intervenir desde sus funciones conforme a ella.

De la mano de la descentralización administrativa y de la apertura política, vienen así mismo los procesos de modernización e internacionalización de la economía colombiana, abriendo canales institucionales viables para impulsar y desarrollar las potencialidades sociales de la ciudad. Por ejemplo, con la apertura económica el sector privado en congestión con el Estado, podrá entonces contribuir en buena parte a solucionar en el mediano plazo el problema del desempleo de Medellín, con la puesta en práctica de una comercializadora, proyecto que se corresponde con las características histórico productivas de la ciudad.

Estamos definitivamente frente a una oportunidad real de transformación. El nuevo marco institucional, crea además las tramas, los canales y las mediaciones para desactivar la violencia y provocar el reencuentro de la sociedad civil con el Estado.

En ese sentido, el país se encuentra hoy en medio de un proceso de paz, de desarme y reinserción a la vida política de grupos antes dedicados a la lucha guerrillera, dando ejemplo de cómo la lógica de la guerra que supone al aniquilamiento del enemigo, se transforma en la lógica de la política en donde se hace un reconocimiento del adversario.

Hacia allá están orientadas también las iniciativas desarrolladas por la Estrategia Nacional contra la Violencia y el Programa para la Promoción de la Convivencia Pacífica entregado por el gobierno nacional a Medellín y su Área Metropolitana, los cuales se fundamentan en la recuperación del monopolio del uso de la fuerza por parte de las instituciones armadas estatales, el desarme de la sociedad civil, la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento de la justicia para sancionar el delito y controlar la impunidad.

El Consejo Metropolitano de Seguridad será el instrumento que garantice la presencia del Estado como instancia donde se definirán los planes de seguridad para Medellín y su Área Metropolitana, de acuerdo con las orientaciones del Consejo Nacional de Seguridad. Se asegurará la participación ciudadana mediante una Comisión Asesora del Consejo Metropolitano de Seguridad dependiente del Gobernador. Allí se canalizarán las diversas inquietudes que en materia de seguridad tengan los pobladores de Medellín y su Área Metropolitana.

Así mismo, en desarrollo del Programa "Promoción de la Convivencia Pacífica", se constituirán 34 Juntas de Participación y Conciliación Ciudadana como un instrumento fundamental para crearle un espacio de debate a los habitantes de Medellín y animar la conformación de una socie-

dad civil, a partir de facilitarles institucionalmente a los pobladores la posibilidad de decidir sobre su futuro colectivo, de formular y gestionar sus necesidades, e incluso de poner en comunión las desavenencias y conflictos, sin tener que llegar al uso de las armas; en definitiva una relación donde el Estado deja de lado su actitud paternalista y asume su propio papel en la cogestión. Las Juntas serán un instrumento importante a la hora de fijar el proyecto de construcción de ciudadanía.

No obstante, para construir un proyecto ciudadano en Medellín es necesario además emprender acciones que conduzcan al fortalecimiento del aparato judicial, a recobrar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y en los organismos creados para proteger su vida y sus bienes y a la defensa permanente de los derechos humanos por parte de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la implementación del Programa Promoción de la Convivencia Pacífica aporta enormes posibilidades.

## Programas para Medellín

El Presidente Cesar Gaviria creó un programa especial para enfrentar la crisis de Medellín y la Consejería ha sido encargada de ejecutar la voluntad presidencial desde una política de participación con el ánimo de contribuir en la reconstrucción del tejido social, la articulación de la Sociedad Civil y el restablecimiento de su relación con el Estado.

Esta labor de promover la participación se ha concretado en los siguientes programas:

1. Fondo de Proyectos de Inversión Semilla: En 1991 hemos destinado 1.350 millones de pesos en la financiación de 450 proyectos propuestos y

ejecutados por las organizaciones cívicas y comunitarias de toda la ciudad. La importancia de los Proyectos Semilla no radica tanto en la cantidad de millones invertidos, sino en las personas y organizaciones que superado el problema presupuestal pueden desarrollar sus propias iniciativas y reciben un nuevo impulso para imaginar y realizar todo tipo de proyectos de beneficio social en el campo de la educación, de la salud, de la producción, de lo cívico. Un ejercicio de autogestión en el cual el Estado plantea una relación más horizontal con los pobladores, dejando de lado el paternalismo e incentivando en ellos su responsabilidad de intervenir en su propio futuro como interlocutores válidos de las demás fuerzas sociales.

2. Núcleos de Vida Ciudadana: La carencia de espacio público y los conflictos que crea la lucha por el territorio en Medellín nos llevó a diseñar este programa con una inversión de 1.000 millones de pesos que hemos iniciado en el Barrio Villa del Socorro de la Zona Nororiental y continuaremos en el barrio la Esperanza, de la zona noroccidental. Queremos, de común acuerdo con los habitantes del sector, ofrecerles el derecho de un amplio lugar para el intercambio social, que más allá de su delimitación física se constituya en un espacio de reunión y de encuentro, donde el poblador encuentre sus referentes y se identifique como ciudadano.

3. Los Foros Comunales: Es un proceso que el Programa de la Presidencia en Medellín viene desarrollando desde principios de este año concertadamente con la Universidad de Antioquia, la Corporación Región y múltiples grupos cívicos y comunitarios de toda la ciudad. Los Foros Comunales fueron una convocatoria amplia y sin distinciones a los grupos y líderes



comunitarios de cada una de las 16 comunas de Medellín para debatir y recoger la visión que los propios pobladores tienen de su presente y principalmente de las alternativas que plantean para su futuro. Uno de los objetivos más importantes y que pudimos cumplir con los Foros fue el de iniciar un acercamiento diferente entre el Estado y las 435 organizaciones sociales que vienen participando del proceso, donde los conflictos no se eluden sino que se hacen tema de diálogo, y Estado y pobladores asumimos en lo real nuestra función de interlocutores sociales.

4. La creación del primer programa de Televisión Comunitaria en el país, que busca permitir una identificación de los jóvenes de Medellín con sus realizaciones positivas, y pone también en escena los grupos que ellos conforman buscando alternativas para su barrio o su sector. El uso de la televisión, a la vez que informa, legitima este tipo de realizaciones, en las que en pequeña escala se definen rasgos de ciudadanía. El éxito obtenido por el programa "Arriba mi Barrio", que lo sitúa entre los tres más vistos del Canal Regional, da una idea de la vitalidad, importancia y futuro del tema de la participación y la organización comunitaria en Medellín.

Adicionalmente, se ha diseñado una política para los jóvenes conjuntamente con la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, consistente en el estímulo a los espacios de participación juveniles y la debida aplicación del Código del Menor. En este campo, se agilizará la aplicación del mismo en lo relativo al establecimiento de centros especiales de tratamiento de menores mediante medidas transitorias a través del plan nacional correspondiente. La promoción de la participación y la organización juveniles se verá fortalecida mediante la constitución de un Fondo

de iniciativas a nivel nacional que será complementado con acciones concretas a nivel local.

Pero igual tendríamos que hablar de los programas estratégicos de educación, empleo, vivienda, que viene desarrollando la Consejería en el marco de la participación ciudadana, convencidos de que el ciudadano puede ser tan válido como el Estado se lo deje demostrar.

Hemos podido comprobar cómo la gestión gubernamental es más diáfana y contundente cuando se consulta a actores, que a lo largo de la historia, la ciudad había excluido.

Los resultados del proceso de participación se evidencian en primera instancia en la manera como las personas han respondido a ésta y otras convocatorias, en la valoración que se le da a los encuentros ciudadanos y en la forma como los conflictos se ponen sin temor en la mesa de discusiones. Todo eso, precisamente en Medellín, uno de los lugares considerados como más conflictivos del territorio nacional, donde hemos visto cómo se puede ejecutar una política gubernamental participativa, plantear unos términos de relación respetuosos y modernos con la organización comunitaria y abrir el campo para reconocerlos como interlocutores válidos.

Lo que estamos siguiendo es un proceso que además trata de articular a él la búsqueda que en tal sentido hacen las organizaciones no gubernamentales, las universidades, los grupos comunitarios y otras instancias de la Administración Local con toda la paciencia que requiere el entender que venimos de una tradición de no participación, de exclusión, en donde el Estado no cree en los ciudadanos y éstos son recelosos de la labor estatal.

Es pues un proceso que no comienza hoy, pero que tampoco está concluido. En el transcurso no han faltado las tensiones ni las dificultades. Sin embargo, no existe la menor duda de que todos quienes nos hemos visto involucrados en él hemos crecido y aprendido.

El nuevo escenario en que nos encontramos exige el compromiso y responsabilidad social de los distintos sectores, las soluciones adoptadas no pueden provenir de un solo actor o de una entidad pública o privada. A cada uno de nosotros como ciudadanos nos corresponde el deber de la acción en este cuarto de hora privilegiado en la historia de la región. Así como las propuestas que el Estado está operativizando tienden cada vez más hacia un concepto civilista y democrático, igual las respuestas por dar deben sumirse en las actitudes y filosofía propias de la modernidad. En definitiva: la tolerancia, el respeto por el otro y el reconocimiento de la diferencia, valores éstos que constituyen el andamiaje de una cultura democrática que abre la posibilidad a la búsqueda del consenso sin creer en la homogeneidad o el unanimismo, posibilitando a la vez que los disensos, las tensiones, las divergencias y los conflictos propios de las sociedades que cambian

aceleradamente, transiten por los canales institucionalizados sin que tengan que resolverse por vías violentas.

Ya hemos descubierto gran parte de nuestros problemas, ya hemos aceptado nuestra crisis principalmente como una crisis de crecimiento afectada por coyunturas históricas particulares como la del narcotráfico y la del narcoterrorismo. Ahora es el momento de reconocer que el modelo en que fundamentaron nuestros antepasados -la antioqueñidad- cumplió con todos los méritos su labor y debemos dirigirnos, cuando las condiciones así lo reclaman y lo permitan, hacia la construcción de un nuevo proyecto político y ético social. Está incluso dada la oportunidad para que el ejercicio de la política, no sólo recobre su credibilidad y legitimidad entre la comunidad sino también para que sus detentores se erijan como verdaderos dirigentes de los individuos y grupos que opten por un proyecto social de beneficio común.

Aquí no podemos titubear, tenemos a nuestra disposición un cuaderno nuevo para comenzar a escribir la historia de Medellín y Antioquia en el siglo XXI.