

La gobernanza del transporte público urbano:

INDAGACIONES ALREDEDOR DE LOS METROCABLES DE MEDELLÍN*

THE GOVERNANCE OF URBAN PUBLIC TRANSPORT:

an Examination of Medellín's *Metrocables*

Julio D. Dávila

PhD en Planificación y Economía Urbanas. Profesor, The Bartlett Faculty of the Built Environment, University College London, Londres, Reino Unido. Colombo-Británico.
 j.davila@ucl.ac.uk

Peter Brand

PhD en Diseño Urbano. Profesor asociado, Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Colombo-Británico.
 pbrand@unal.edu.co

Recibido: 08 de mayo de 2012

Aprobado: 11 de octubre de 2012

Resumen

En este artículo se analiza la noción de "gobernanza" en sus dos vertientes principales, aplicada especialmente a los cables aéreos – *Metrocables*–, del segundo centro urbano de Colombia, Medellín. En su primera acepción, la gobernanza se plantea como "buen gobierno" basado en la actuación eficiente y transparente de las instituciones públicas locales, en estrecha relación con los demás actores sociales; en su segunda acepción se entiende como una estrategia neoliberal que facilita la imposición de los intereses de las élites políticas y económicas, y, por encima de todo, la acumulación de capital privado. En Medellín, el uso de cables aéreos como transporte público en los barrios pobres de la ciudad demuestra imaginación política, creatividad técnica y capacidad de gestión de la empresa pública. Se concluye que los beneficios que surgen de la articulación de sectores marginados y la creación de sensaciones auténticas de inclusión social no se derivan simplemente de intervenciones aisladas como un cable aéreo sino que, como lo hiciera Medellín, deben ser complementados con proyectos de mejoramiento urbano, cambios en prácticas políticas locales y creación de oportunidades genuinas de capacitación individual y colectiva.

Palabras clave: movilidad, inclusión, buen gobierno, competitividad, pobreza.

Abstract

In this article we examine the notion of "governance" in its two main meanings as applied to the case of the aerial cable cars – "Metrocables"– in Colombia's second largest urban centre, Medellín. In its first meaning, governance is understood as "good government" based on the efficient and transparent actions of local government institutions in close collaboration with other social actors, while its second meaning stresses the notion of "good government" as a neoliberal strategy that helps impose the interests of political and economic elites and, above all, the accumulation of private capital. In Medellín, the use of aerial cable cars as a public transport system is a demonstration of political imagination, technical creativity and management capacity of public enterprises. We conclude that the benefits derived from articulating marginalised populations and the creation of real impressions of social inclusion do not derive simply from isolated interventions such as an aerial cable car but, as was done in Medellín, these must be complemented with urban upgrading projects, changes in local political practices and a genuine increase in individual and collective opportunities.

Keywords: mobility, inclusion, good governance, competitiveness, poverty.

Resumo

Neste artigo analisa-se a noção de "governança" em seus dois vertentes principais, aplicada especialmente a os cabos aéreos – *Metrocables*–, do segundo centro urbano de Colômbia, Medellín. Em sua primeira aceção, a governança se planeja como "bom governo" baseado na atuação eficiente e transparente das instituições públicas locais, em estreita relação com os demais atores sociais; em sua segunda aceção entende-se como uma estratégia neoliberal que facilita a imposição dos interesses das elites políticas e econômicas, e, por encima de todo, a acumulação de capital privado. Em Medellín, o uso de cabos aéreos como transporte público nos bairros pobres da cidade demonstra imaginação política, criatividade técnica e capacidade de gestão da empresa pública. Conclui-se que os benefícios que surgem da articulação de setores marginados e da criação de sensações autênticas de inclusão social não se derivam simplesmente de intervenções isoladas como um cabo aéreo sino que, como o fizera Medellín, devem ser complementados com projetos de melhoramento urbano, câmbios em práticas políticas locais e criação de oportunidades genuínas de capacitação individual e coletiva.

Palavras-chave: mobilidade, inclusão, bom governo, competitividade, pobreza.

* Este artículo es producto de una investigación adelantada por un amplio equipo de investigación acerca del impacto social y urbanístico de los Metrocables en Medellín y el posible impacto de un sistema similar en Soacha (Cundinamarca). El equipo de investigación proviene de cinco instituciones: coordinado desde la Development Planning Unit, University College London – UCL–, en colaboración con la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, la Universidad de los Andes, Bogotá, el Departamento de Ingeniería Civil, Ambiental y Geomática de UCL, y la Universidad del Rosario, Bogotá. Para mayor información, consultar www.ucl.ac.uk/dpu/metrocables. La investigación fue financiada (Research Grant RES-167-25-0562) por el Gobierno del Reino Unido a través del *Economic and Social Research Council* –ESRC– y el ministerio de cooperación internacional –*Department for International Development*, DFID–.

Introducción

La importancia del transporte no es nada nuevo. Para todos los imperios fue un asunto vital, y con el incremento del comercio internacional y la revolución industrial, las vías, los canales, las ferrovías, los puertos y aeropuertos han adquirido un creciente significado. La congestión en las calles de las grandes ciudades también data de este período, si no desde antes, pero sin duda la globalización actual ha intensificado esta tendencia, ampliándola con nuevas tecnologías de movimiento virtual de información y dinero, convirtiéndola en un asunto de la vida cotidiana. Hoy en día todos los ciudadanos están en constante movimiento, real o virtual.

Julio D. Dávila

Director Development Planning Unit, University College London (UCL). Ingeniero civil y planificador urbano con más de 25 años de experiencia internacional en investigación y proyectos de consultoría en Latinoamérica, Oriente Medio, África y Asia. Trabajó como investigador en el International Institute for Environment and Development (Londres y Buenos Aires) y en el Departamento Nacional de Planeación (Colombia). Académico interesado en la práctica; gran parte de su trabajo de investigación reciente se ha centrado en el papel que los gobiernos locales de ciudades del Sur Global pueden jugar en una transformación política y social progresiva.

Peter Brand

Geógrafo y planificador urbano. Profesor y ex director Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín) desde 1982. Coordina el grupo de investigación "Dinámicas Urbano-Regionales" y participa como miembro del Consejo Directivo de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbanos y Regionales – Aciur. Sus intereses investigativos giran alrededor de la problemática ambiental y su influencia en la gestión y construcción de la ciudad, la globalización y política urbana, y temas de vivienda y movilidad.

Para las ciudades, el movimiento virtual de información, la posibilidad de trabajar desde casa y la participación en redes sociales a través del internet no ha frenado el movimiento físico de las personas; más bien resultó en el aumento del frenesí de movimiento sin afectar la creciente congestión vehicular en las calles. En las ciudades de los países en vías de desarrollo, el aumento exponencial del parque automotor ha sido casi catastrófico. Tanto en ciudades ricas como pobres, los especialistas y el Estado han llegado a la conclusión de que es imposible acomodar la creciente demanda de tráfico, y que no hay otra opción que la de limitar la libre circulación de vehículos, promover el uso de los medios no motorizados de transporte y ampliar la calidad y cobertura del transporte público (Acevedo et al., 2009; Dimitriou y Gakenheimer, 2011).

De esta manera, el problema del transporte ha dejado de ser una cuestión de ingeniería e incluso de financiación, para convertirse irremediamente en un reto administrativo y político para los gobiernos locales, como una prueba de su capacidad de promover cambios en la prestación de servicios de transporte y en el comportamiento de los usuarios. Dicho de otra manera, el funcionamiento y reorganización de los sistemas de transporte urbano, sean individuales o masivos, públicos o privados, dependen de manera creciente de la gobernanza urbana.

En este artículo se analiza la noción de "gobernanza" en sus dos vertientes principales, aplicada especialmente a los cables aéreos, conocidos como Metrocables, del segundo centro urbano de Colombia, Medellín. En primer lugar, aquella que plantea la gobernanza como "buen gobierno" basado en la actuación eficiente y transparente de las instituciones públicas locales en estrecha relación con los demás actores sociales, y en segundo lugar, aquella que entiende el "buen gobierno" como una estrategia neoliberal que facilita la imposición de los intereses de las élites políticas y económicas, y por encima de todo, la acumulación de capital privado.

Se considera que en toda circunstancia hay un poco de ambos, pues la conveniencia de contar con capacidad técnica y eficacia operativa de las instituciones y organizaciones, sean públicas o privadas, es innegable. Por otro lado, la gestión de las ciudades, llámese como se llame, nunca dejará de ser un proyecto político en el que están en lucha permanente los diversos y contradictorios intereses de la sociedad.

Los Metrocables y los PUI: movilidad y mejoramiento urbano

Hasta fines de la década de 1990, tal vez la imagen más emblemática asociada al progreso de Medellín era el edificio de la empresa textilera Coltejer, que en sus últimos pisos recuerda a un telar. Resulta muy significativo que, en la segunda década del siglo XXI, lo que la capital paisa quiere proyectar a sus visitantes esté asociado ya no a la empresa privada sino más bien a ejemplos de arquitectura cívica, como el Orquideograma del Jardín Botánico, el parque Explora y las bibliotecas públicas en barrios populares¹.

Para el número creciente de visitantes nacionales y extranjeros, Medellín está hoy indisolublemente asociada a la experiencia de subirse a una línea del Metro, hacer transferencia en la estación Acevedo a la línea K del Metrocable, y ascender 400 metros por encima del río Medellín hasta el parque España, en el barrio popular de Santo Domingo Savio (figura 1). Muchos incluso continuarán su trayecto hasta el parque natural Arví, 1.000 metros por encima del valle.

La adición de los cables aéreos a la infraestructura de transporte público de la ciudad fue sin lugar a dudas un paso imaginativo y audaz. Las aspiraciones políticas del alcalde Luis Pérez (2001-2003) y los cálculos técnicos y financieros de la Empresa Metro crearon las condiciones propicias para llevar a cabo el diseño y construcción de una primera línea inaugurada en 2004, bajo la administración del alcalde Sergio Fajardo (2004-2007), sucesor de Pérez². Se trató de un paso audaz, pues esta tecnología, común en las pistas de esquí del mundo entero, hasta ese momento no había sido utilizada como medio de transporte público en un entorno urbano de alta densidad, y mucho menos en barrios de origen informal, signados durante muchos años por altísimos índices de violencia y pobreza, producto de una compleja mezcla de fragmentación y exclusión social, la alta desigualdad socio-económica de la ciudad, la creciente penetración de grupos armados ilegales y el sicariato asociado a la industria de narcóticos y al desempleo causado por el duro golpe a la industria manufacturera luego de la apertura económica iniciada bajo el gobierno del presidente César Gaviria (Hylton, 2007).

Gracias al ejemplo de Medellín, en donde se demostró que esta tecnología tiene un gran potencial en terrenos urbanos empinados y densos tejidos urbanos, se están multiplicando rápidamente los proyectos de cable aéreo en diferentes ciudades del mundo, como Caracas, Río de Janeiro, La Paz, Constantine (Argelia) y varias ciudades colombianas (Dávila, 2012).



Figura 1. Barrio Santo Domingo Savio, Línea K del Metrocable y Parque-biblioteca España. **Fuente:** J. D. Dávila.

Los Metrocables hacen parte del sistema del Metro (gráfico 1), consta de dos líneas de tren elevado y tres líneas de cable aéreo, a saber: línea K (que sirve a las comunas 1 y 2 en el nororiente del municipio), línea J (comunidades 7 y 13 en el occidente) y línea L (línea turística que sirve el parque Arví, luego de un trasbordo al final de la línea K). La financiación de las líneas K y J provino del municipio de Medellín y la Empresa Metro, en tanto que la línea L tuvo fondos adicionales de la gobernación del departamento de Antioquia, del cual Medellín es la capital y del gobierno nacional (ver tabla 1)³. Es importante destacar que una fuente fundamental de recursos del municipio de Medellín proviene de las Empresas Públicas de Medellín –EPM–, una empresa de propiedad del municipio de Medellín valorada en 2010 en más de 10 mil millones de dólares⁴.

1 Consultar, por ejemplo, el sitio web <http://www.medellin.travel/>

2 Para una descripción más detallada de las circunstancias que llevaron a esta decisión, consultar Brand y Dávila (2011).

3 Según el censo de población en 2005 el municipio de Medellín tenía una población de 2.2 millones; es el municipio más poblado y con mayores recursos financieros de los nueve que conforman el área metropolitana del Valle de Aburrá, con una población total de 3.1 millones en 2005.

4 Entre 2010 y 2011, EPM le transfirió al municipio alrededor de 877 millones de dólares EE.UU. Entrevista con Federico Restrepo, Gerente de EPM (25 de marzo de 2011).



Gráfico 1. Mapa del Metro. Fuente: Empresa Metro de Medellín

Los sistemas de cable aéreo utilizan una tecnología ampliamente probada en zonas montañosas y, comparados con otros sistemas de transporte masivo, son relativamente baratos, además, se posibilita su construcción en un tiempo relativamente breve, pues involucran la compra de áreas pequeñas de terreno. El costo de la línea K del Metrocable fue de 24 millones de dólares (EE.UU.) y el de la línea J, inaugurada en 2008, de 47 millones. Una desventaja notable del sistema radica en que no es técnicamente posible exceder 3.000 viajes/hora sin incurrir en altos costos adicionales⁵. No obstante, una ventaja adicional es que, en un contexto de preocupación mundial acerca de la dependencia generalizada en los combustibles fósiles y los efectos de las emisiones sobre el cambio climático, los cables aéreos utilizan energía eléctrica que, en el caso de Medellín, proviene de generación hidroeléctrica y prácticamente no genera emisiones locales (Dávila y Daste, 2011).

Aunque la Empresa Metro insiste en que el primer Metrocable era un proyecto social que buscaba extender los beneficios del sistema de transporte masivo a barrios pobres e inaccesibles, la incorporación al sistema del metro de barrios de alta densidad de población, servidos solo por buses y uno que otro taxi, implicó un aumento significativo en el número de pasajeros de un sistema que a la sazón estaba subutilizado (Brand y Dávila, 2011). En 2011 la línea K llegó al tope efectivo de su capacidad técnica de 30.000 viajes diarios, con la mayor parte de los pasajeros trasbordando para utilizar las líneas principales del Metro. Esto resulta ser un aporte nada despreciable al volumen de 520.000 pasajeros que diariamente transporta el sistema⁶.

	Línea K	Línea J	Línea L
Fecha de inauguración	Agosto de 2004	Marzo de 2008	Febrero de 2010
Tiempo de construcción	14 meses	15 meses	10 meses
Longitud	2.072 m	2.782 m	4.469 m
Velocidad comercial	5 m/s	5 m/s	6 m/s
Número de pilonas	20	31	25
Número de estaciones	4 (incluida estación del Metro)	4 (incluida estación del Metro)	2
Número de cabinas (capacidad 10 personas)	93	119	27
Distancia entre cabinas	60 m	60 m	340 m
Capacidad operativa	3.000 pasajeros/hora	3.000 pasajeros/hora	1.200 pasajeros/hora
Costo total estimado	US\$24 millones (tasa de cambio promedio de 2003)	US\$47 millones (tasa de cambio promedio de 2007)	US\$21 millones (tasa de cambio promedio de 2009)
Costo por kilómetro	US\$11,6 millones	US\$16,9 millones	US\$4,7 millones
Fuentes de financiación	Municipio: 55% Metro: 45%	Municipio: 73% Metro: 27%	Municipio: 38% Metro: 34% Gobierno provincial: 17% Min. Transporte: 9% Otros: 2%

Tabla 1. Perfil básico de los Metrocables Fuente: Empresa Metro de Medellín.

Los Metrocables no deben verse aisladamente de la extensa inversión en mejoramiento urbano comenzada bajo la administración Sergio Fajardo⁷. De hecho, gran parte de los innegables avances sociales y urbanísticos que hoy en día son visibles

5 Comunicación personal del Ingeniero Luis Pérez de la Empresa Metro de Medellín, diciembre de 2011.

6 Cifras provenientes de comunicación personal con el Ing. Theodor Kurk, Dirección de Planeación, Empresa Metro de Medellín, diciembre de 2011.

7 Durante la campaña por la alcaldía, Sergio Fajardo y sus asesores no escondieron su desdén por la primera línea del cable, a la que consideraban poco más que un gesto político sin mayores efectos positivos sobre la movilidad de los residentes en las comunas 1 y 2. Este punto de vista todavía es sostenido por José Fernando

en algunos de los barrios más pobres del municipio, son atribuidos a una estratégica combinación de inversión en movilidad, espacio urbano, vivienda y empleo, canalizada a través de los Proyectos Urbanos Integrales –PUI– coordinados por la alcaldía del municipio de Medellín (Medellín-EDU, 2011). Para la administración Fajardo, las inversiones en barrios, que por generaciones habían sido prácticamente olvidados por el municipio, fueron la oportunidad para saldar una deuda social histórica.

Inserta en los PUI estaba la premisa de utilizar predominantemente mano de obra local para los proyectos barriales y utilizar los principios del Presupuesto Participativo –PP– desarrollado por el Partido de los Trabajadores en Porto Alegre, Brasil, y diseminado luego en varios centenares de ciudades de América Latina y Europa. Esto creó la posibilidad de que la utilización de un 5% del presupuesto total de inversiones públicas fuese decidida en forma colectiva y participativa por los residentes de las comunas. Igualmente, las decisiones sobre inversión no se limitarían a obras físicas, sino que, si así lo decidían los participantes, los fondos se podrían destinar a becas de estudio. Según observamos en las comunas 1 y 2, este enfoque contribuyó a debilitar significativamente el clientelismo político de viejo arraigo en los barrios y a abrir campo a dirigentes jóvenes, en su mayoría mujeres, en un proceso de apertura política y fortalecimiento democrático. No hay duda de que este programa contribuyó a un cambio notable en la cultura política barrial.

La gestión de los Metrocables desde la perspectiva del “buen gobierno” urbano

La década de 1980 fue escenario de cambios radicales, tanto en la percepción como en la naturaleza del Estado. Luego de ser visto como un factor decisivo y elemento central del proceso de desarrollo económico y social a partir de la década de 1930, cuando la economía mundial sufrió un serio revés con la Gran Depresión, algunas décadas más tarde su función primordial en el proceso comenzaría a ser cuestionada. Son bien conocidos los argumentos esbozados en este sentido desde el ángulo económico por pensadores como Friederich Hayek, en la década de 1940, y posteriormente James Buchanan, Milton Friedman, Anne Krueger, y Deepak Lal, en las décadas de 1960 y 1970 (Hunt, 1989).

Luiz Carlos Bresser Pereira (1999) califica al Estado que comenzó a surgir en la década de 1930 en los países más desarrollados como un Estado social burocrático, cuya función primordial era garantizar los derechos sociales y el pleno empleo mediante la contratación directa de un grupo de burócratas. Según este comentarista, quien fuera Ministro de Reforma del Estado bajo el mandato del presidente Fernando Henrique

Cardoso de Brasil, la crisis de la década de 1930 se debió a una crisis del mercado, mientras que la de 1980 surgió de una crisis del Estado. Luego de dos décadas de crecimiento económico y aumentos sin precedentes en los niveles de vida para los países desarrollados, las décadas de 1970 y 1980 fueron un período de desaceleración del crecimiento económico, inflación, aumento del desempleo y de la deuda estatal y grandes dificultades fiscales.

En las décadas precedentes a 1980, el Estado en América Latina también había cumplido un papel central a través de políticas intervencionistas y de protección a la naciente industria manufacturera nacional, lo que posibilitó importantes niveles de desarrollo económico. No obstante, la región tampoco escapó a la crisis fiscal de los años ochenta, pues al agotamiento de las políticas de industrialización por la sustitución de importaciones lanzadas algunas décadas atrás se sumaron altos niveles de inflación y endeudamiento estatal y privado, posibilitados por el dinero barato proveniente del aumento en el precio del petróleo y la abundancia de petrodólares en la década de 1970 (Kalmanovitz, 2001). A esto se unieron las presiones en las economías nacionales, provenientes de la globalización y facilitadas por avances tecnológicos, especialmente en telecomunicaciones, los bajos precios de la energía para el transporte de mercancías, que aún hoy no toman en cuenta el altísimo precio del cambio climático generado por las emisiones del uso de combustibles fósiles, y el consecuente aumento desmedido del comercio internacional, especialmente a manos de las empresas multinacionales, para cuyos objetivos de crecimiento, las reglas de protección a la industria doméstica no resultaban convenientes (Biel, 2000).

En estas circunstancias, según Bresser Pereira (1999), “como resultado del hecho que el Estado estaba a menudo capturado por los intereses privados cuando crecía demasiado, y debido al proceso de globalización que reducía su autonomía, estalló la crisis del Estado” (p. 12). El Estado social burocrático “dejó de ser un factor que favorecía el desarrollo para frenarlo, a medida que creció demasiado y perdió funcionalidad” (p. 9). De ahí que, según el consenso de los gobiernos de derecha y centro derecha que aparecieron inicialmente en Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet (1973) y en EE.UU. y Gran Bretaña con Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente, surgiera la urgencia de abrir las economías nacionales y reformar el Estado según una serie de criterios comúnmente designados como el Consenso de Washington.

En este proceso, los entes de asistencia internacional han tenido un protagonismo central al servir de mecanismos de transmisión de las ideas acerca de la reforma del Estado hasta los rincones más remotos del planeta. El Banco Mundial ha supeditado sus préstamos a los gobiernos nacionales a un proceso de reforma estatal. Su influencia en la redefinición del Estado ha sido igualmente importante en la escala sub nacional y especialmente en la urbana. En opinión de Roger Zetter (2004), debido a que la dimensión urbana concentra la producción y el consumo, y por lo tanto es el punto de articulación entre la economía nacional y la global, dichas reformas buscan integrar en forma más efectiva las ciudades a la economía global.

Ángel, quien fuera Secretario de Movilidad de Fajardo (entrevista, 29 de marzo de 2011).

Otros organismos de asistencia internacional del orden bilateral, como DFID en el Reino Unido y multilateral como la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y UN-Hábitat, coadyuvaron a darle impulso a la reforma del estado local⁸.

En este contexto surge la noción de “buen gobierno urbano”⁹. De acuerdo con su estrategia para el sector urbano y los gobiernos locales publicada en 2000, para el Banco Mundial esta noción conlleva “inclusión y representación de todos los grupos de la sociedad urbana [...] en la definición y realización de metas compartidas” (Banco Mundial, 2000: 10)¹⁰. Las ciudades deben ser vivibles; es decir, deben garantizar una calidad de vida decente y oportunidades equitativas a todos sus residentes. Para lograr esta meta, las ciudades deben ser competitivas, bien gobernadas, bien gestionadas, y financieramente sostenibles (Banco Mundial, 2000, p. 46). Una ciudad es vivible cuando funciona para los hogares y les permite a los más pobres compartir los recursos de la sociedad, lo que requiere de una planificación participativa y atenta a diferencias de género que ayude a satisfacer necesidades prioritarias (Banco Mundial, 2000: 46).

Para el Banco, ser una ciudad competitiva implica que la producción de bienes y servicios, la inversión, el empleo y el comercio responden en forma dinámica a las oportunidades del mercado (Banco Mundial, 2000: 48; Banco Mundial, 1991), pues en ese contexto se potencian los beneficios de la aglomeración urbana y se minimizan las deseconomías provenientes, por ejemplo, de la congestión y la contaminación. Las regulaciones y los sistemas de infraestructura fragmentados que crean costos de transacción elevados son especialmente dañinos para las empresas pequeñas. Las ciudades que pueden apoyar a sus empresas con el fin de maximizar su potencial económico y enfrentar situaciones adversas, ofrecen una buena plataforma para sus trabajadores al brindarles un mercado de trabajo flexible, servicios eficientes y buena educación y capacitación. Aumentar la competitividad involucra identificar fortalezas y debilidades, al igual que oportunidades de mercado, más no simplemente atraer inversión a través de incentivos tributarios en una carrera hacia el fondo contra otras localidades.

Hacer la ciudad vivible y competitiva exige, además de buen gobierno, una gestión urbana capaz de cumplir con las responsabilidades públicas, mediante conocimientos, capacidades, recursos y procedimientos que se apoyen adecuadamente en asociaciones (*partnerships*). Según el documento citado, una interacción constante y formal entre el gobierno local y los residentes, incluyendo organizaciones de base y no

gubernamentales, es un elemento importante de los programas que busca promover el Banco Mundial con su agenda urbana (Banco Mundial, 2000: 49).

Otra dimensión que contribuye a una ciudad vivible es su sostenibilidad financiera. Muchas ciudades carecen de la fortaleza económica y la capacidad financiera para acceder a los mercados de capitales, lo que requiere de un sistema claro e internamente consistente de ingresos y gastos, acompañado de flujos predecibles de transferencias centrales, buenas prácticas financieras y condiciones prudentes de endeudamiento. De otra parte, el Banco razona acerca de que una forma de ampliar la base fiscal municipal es incorporar a sectores que se encuentren excluidos de la economía formal, integrando a las comunidades informales y marginales, y reconociéndolos como ciudadanos, contribuyentes y clientes de diversos servicios urbanos (Banco Mundial, 2000: 51).

Aunque la visión del Banco Mundial ha sido más influyente en términos ideológicos y operacionales que la de otras agencias de asistencia, especialmente en América Latina y el Caribe, conviene mencionar que para UN-Hábitat, el órgano de Naciones Unidas encargado de los asentamientos humanos, la noción de buen gobierno se refiere más bien a un cambio en el suministro directo de bienes y servicios por parte del gobierno¹¹ hacia un enfoque facilitador del Estado, caracterizado por tres estrategias principales: descentralización de las funciones del nivel central hacia las autoridades locales, fomento a la participación de la sociedad civil y uso de asociaciones (Estado-sector privado; Estado-comunidades) para lograr metas comunes (UN-CHS, 2000; ver también UNCHS, 2001).

Según los principios consignados en la estrategia urbana del Banco Mundial, los Metrocables y los PUI estarían respondiendo en forma positiva al imperativo de hacer de Medellín una ciudad más vivible, porque ofrecen un servicio eficiente y confiable que contribuye a que los más pobres que habitan en las comunas servidas por el sistema del Metro aumenten su participación en la ciudad, y también porque estarían contribuyendo a hacer de Medellín una ciudad competitiva, pues mejoran la integración de zonas relativamente marginadas físicamente al resto de la ciudad y a los mercados de trabajo, y de bienes y servicios de la ciudad. La notable disminución en el grado de estigmatización que perciben los residentes de las comunas 1 y 2 con relación al resto de la ciudad (Coupé, 2012), podría facilitar su integración a distintos mercados de trabajo y al disfrute de la oferta cultural y social de la ciudad. En la medida en que amplía la zona de acceso a servicios especializados como educación técnica y superior, puede decirse que, en teoría, el Metrocable también contribuye a mejorar la capacitación de sus trabajadores. No obstante, al igual que otras dimensiones del proceso, esto no puede aislarse de otras medidas tomadas por el gobierno municipal en el sentido de ofrecer becas para los jóvenes residentes de las comunas 1 y 2 para acceder a educación superior y técnica¹².

8 Ver Moretto (2008) y Rojas (2010).

9 El término en inglés es “good governance”, que se podría traducir por la poco atractiva expresión “buena gobernanza”. No obstante, en la medida en que el objetivo primordial del Banco Mundial ha sido la reforma del Estado, resulta más correcto referirse a “buen gobierno”. Son pocos los documentos oficiales del Banco Mundial sobre el tema en español, y en ninguno encontramos referencias a “buena gobernanza”. Resulta ilustrativo consultar la serie de publicaciones titulada “análisis institucionales y de gobernanza” (ver, por ejemplo, Banco Mundial, 2006). Acerca de la confusión entre gobierno y gobernanza, consultar Weiss (2000).

10 Todas las citas de documentos en inglés son traducciones de los autores.

11 UN-Hábitat utiliza indistintamente los términos “gobierno” y “Estado”.

12 El acceso a becas fue uno de los elementos de reivindicación de los residentes durante el proceso de Presupuesto Participativo. Según Margarita Jaramillo (comunicación personal, 14 de diciembre de 2011), líder popular de la comuna

En la práctica, los resultados de nuestra investigación muestran que, debido al alto costo del pasaje del Metrocable, especialmente si es necesario combinarlo con otro modo de transporte como el bus, los trabajadores que más se beneficiaron con el sistema fueron los hombres adultos que están vinculados a empresas formales públicas o privadas. Los jóvenes, los trabajadores del sector informal y las madres de familia han resultado menos favorecidos con el sistema de Metrocable.

En términos del marco de buen gobierno, las prácticas de Presupuesto Participativo iniciadas bajo el gobierno de Fajardo en el PUI de la comuna nororiental también representa un paso hacia una gestión urbana más efectiva, puesto que se apoya en una forma de colaboración con los residentes, quienes participan activamente en la definición de las prioridades de gasto público en sus barrios. Durante la ejecución de las obras de mejoramiento urbano del PUI esta participación fue muy activa, no solo porque para los residentes conllevaba la posibilidad de injerencia sobre las decisiones de gasto público municipal, sino porque las obras se hicieron con un importante componente de mano de obra local. Es posible que los niveles de participación y asociación hayan descendido luego de la conclusión de las obras más importantes de mejoramiento urbano.

Las intervenciones citadas aquí también contribuyen en algo a la dimensión de la sostenibilidad financiera del municipio de Medellín, especialmente si se ven desde el punto de vista en el que al ofrecer un servicio de transporte eficiente, confiable e integrado con el Metro, se facilita la incorporación al mercado de trabajo de la ciudad a un número nada despreciable de trabajadores, como se anotó atrás.

En qué medida han contribuido a disminuir los niveles de informalidad y consecuentemente a aumentar la contribución fiscal de esta población resulta más difícil de concluir. Lo mismo puede afirmarse en términos de la forma en que estas intervenciones contribuyeron a un mejoramiento apreciable en la capacidad financiera del municipio. No hay duda de que el éxito de los Metrocables, especialmente de las líneas K y L, en términos de su visibilidad y la atracción que ejercen sobre turistas y visitantes de fuera de la ciudad y del país, han contribuido a mejorar la imagen de Medellín como municipio bien gestionado y capaz de enfrentar retos técnicos y pecuniarios importantes sin ayuda del gobierno nacional. También se puede afirmar que estas intervenciones solo fueron posibles gracias a que ya existía una sólida base fiscal y de recursos humanos, tanto en el municipio como en la Empresa Metro, y al imperativo de integrar unas áreas que durante cerca de una generación estuvieron estigmatizadas y marginalizadas del resto del municipio (Coupé, Brand y Dávila, 2012).

1, la administración de Sergio Fajardo inicialmente le habría ofrecido a los residentes solo acceso a financiación para educación de nivel técnico intermedio. No obstante, en opinión de los residentes la educación técnica solo serviría para afianzar su estatus como un grupo de personas rezagadas en la sociedad. Luego de ejercer considerable presión sobre la administración, ésta accedió a otorgar becas para estudios de nivel universitario a 1.200 de los jóvenes más promisorios de la Comuna.

La gobernanza desde una perspectiva crítica: el significado político de los Metrocables

En esta sección se examina los Metrocables desde una perspectiva crítica de la gobernanza. En este sentido, la gobernanza como una forma de gobierno más abierta, horizontal y colaborativa se contextualiza en términos de la fase de desarrollo capitalista en la cual emerge. El término gobernanza se volvió una noción instrumental para describir las nuevas relaciones entre el Estado y el capital que se establecen a partir de los años ochenta. Este período corresponde a una ampliación e intensificación del proceso de globalización neoliberal y una nueva economía política de escala, en cuanto a los arreglos geográfico-institucionales de poder para dirigir y controlar los amplios y variados procesos de regulación de las relaciones capitalistas globales (Brenner, 2004). En este sentido, la gobernanza deja de ser una forma de gobierno basada en principios administrativos de eficiencia, transparencia e inclusión, para adquirir un contenido abiertamente político:

[...] el concepto de gobernanza como tal es útil para designar el hecho histórico actual en el cual se observa un descentramiento del Estado en la esfera pública, y se han instalado formas alternativas de dirección de la sociedad. Por un lado hay formas donde la sociedad civil efectivamente ha logrado autonomía y ha llegado a establecer relaciones democráticas con respecto al Estado, pero por otro, también se han instalado formas donde el mercado no sólo ha disminuido la presencia del componente gubernamental, sino que ha debilitado perversamente a la sociedad (Caldera, s.f.: 1).

Como observan Mayorga y Córdova (2007), durante el tiempo en que América Latina salía del período de regímenes autoritarios y militares, la atención se centró más en la cuestión de gobernabilidad que en la de gobernanza, en boga en Europa y los Estados Unidos, ya que la preocupación principal concernía el afianzamiento de la democracia como régimen político, y no tanto en cómo los gobiernos “establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos” (Norberto Lechner, citado en Mayorga y Córdova, 2007: 2-3). Sin embargo, se argumentará más adelante que la noción de gobernabilidad tiene mucho que ver con la forma en que se conciben los Metrocables como intervención urbana.

El entendimiento de la gobernanza como un debilitamiento del gobierno democrático de las ciudades conlleva a unas críticas más específicas en relación con su funcionamiento y efectos. Por un lado, se observa que la gobernanza abre más espacios para la participación y anima la relación entre el Estado y la sociedad civil, pero la perspectiva crítica cuestiona la manera en que lo hace y los efectos que produce. La gobernanza se realiza mediante la permanente experimentación de arreglos institucionales y programas para administrar la crisis (Brenner y Theodore, 2002), creando complejas y cambiantes redes institucionales y formas de participación que ofuscan la presencia del poder y los

intereses particulares en juego. El discurso de la gobernanza crea “un laberinto expansivo de redes opacas, arreglos institucionales confusos, responsabilidades poco definidas, y objetivos y prioridades políticas ambiguas” (Swyngedouw, 2005: 1999). El “nuevo espacio de la política” (Hajer and Wagenaar, 2003: 8) de la gobernanza resulta en un espagueti de instituciones y organizaciones *ad hoc* (Pratt, 2000), agotador en sus procedimientos y fuente de frustración de las aspiraciones de la gente y desespero para los funcionarios, sin productos claramente superiores a lo que sucedía antes.

La presencia del poder se refleja en la manera en que la gobernanza empodera a nuevas instituciones y actores al tiempo que debilita a otros (Swyngedouw, 2000). El gobierno horizontal se desliza naturalmente hacia el sector privado como actor privilegiado en el entorno ideológico del mercado, en el cual la empresa privada es considerada como fuente indispensable de conocimiento, de la competitividad económica, y de inversión, en tiempos de privatización. Así, por ejemplo, la empresa privada y sus organizaciones gremiales adquieren un espacio amplio e influyente en los esquemas de la gobernanza, mientras los sindicatos de trabajadores, de hecho ya debilitados, encuentran un espacio reducido al mínimo. Por su parte, el espacio ampliado de las ONG en la gobernanza, inicialmente ocupado por las organizaciones sociales independientes y de base, es rápidamente colonizado por todo tipo de fundación y *think-tank* del sector empresarial. Además, con la “ciudad empresarial” (Jessop, 1997), simulacro y socio de la empresa privada, los concejos municipales como foro público ceden terreno frente a la figura del alcalde-ejecutivo (Dávila, 2009). El nuevo régimen de gobierno y la proliferación de las alianzas entre el sector público y el privado conducen a serias preocupaciones alrededor del déficit democrático de la gobernanza.

Los instrumentos de la gobernanza son, para Swyngedouw (2005), una parte integral de la estrategia del neoliberalismo autoritario que impone a las poblaciones las virtudes del riesgo auto-administrado, la prudencia y la auto-responsabilidad. La falta de codificación de las normas que rigen la participación y los dominios y escenarios de su ejercicio, continúa Swyngedouw, permite y hasta exige formas potencialmente innovadoras de gobierno, al tiempo que abre un espacio de contestación al poder institucional. La colaboración, la confianza y el consenso que presume la gobernanza están siempre expuestos, potencialmente, a la contestación y el conflicto (Bahl, 2012).

Sin embargo, las críticas de este tipo no parecen corresponder sino parcialmente al caso específico de los Metrocables. La idea de los Metrocables tuvo su origen en una entidad pública, la Empresa Metro de Medellín –de propiedad del municipio de Medellín y del departamento de Antioquia–; éstos fueron financiados exclusivamente por el Estado y nacieron de estudios técnicos. El primer cable aéreo fue gestionado sin mucho conocimiento público y menos aún de discusión política. Un alcalde Luis Pérez recogió la idea y se comprometió con ésta como un proyecto casi personal, aunque en la fase de su construcción hubo un involucramiento intenso de las comunidades afectadas. Sin embargo, fue en la administración de Sergio Fajardo cuando los Metrocables, ya en operación y convertidos en ejes de

los Proyectos Urbanos Integrales –PUI–, se volvieron objetos de gobernanza, en el sentido de que comprometieron al conjunto de las instituciones públicas locales e involucraron a las organizaciones sociales de barrio. Por su parte, el sector privado estuvo totalmente ausente, fuera del patrocinio de mensajes cívicos en las góndolas del sistema y posteriormente algunos programas culturales en su interior.

La alta inversión y el protagonismo del Estado fue simbolizado en el Metrocable, pero extendido espacialmente a través de los PUI y socializado mediante los nuevos espacios públicos, mejoras puntuales de tipo ambiental y habitacional, y nuevos equipamientos como canchas deportivas, escuelas y especialmente los parques biblioteca. Este liderazgo estatal y los programas sociales, culturales y de emprendimiento económico que se promovieron llevó a Bateman et al. (2011) a preguntar por el significado de todo lo anterior en términos de un renacimiento del Estado local desarrollista.

Es claro que los Metrocables han contribuido a la construcción de la imagen de una ciudad no solamente competitiva e innovadora, sino también progresista y comprometida con los sectores populares¹³. Entonces, cabe preguntarse ¿dónde está el significado político de los Metrocables? En este caso, el déficit democrático no tiene que ver con los procedimientos típicos de la gobernanza ya aplicada al transporte, sino que se postulaba discursivamente en términos de una condición socio-espacial heredada del pasado. Los Metrocables constituyen una pieza clave en el propósito de pagar la deuda histórica que la ciudad tenía con los sectores populares. Sin embargo, los grandes esfuerzos administrativos y las inversiones públicas del municipio no han tenido una mayor incidencia en las condiciones materiales de las poblaciones en las áreas de influencia, cuyas condiciones de empleo, ingresos y vivienda no han cambiado radicalmente, excepto en algunas áreas inmediatas a las estaciones y ejes urbanísticos. De hecho, los índices de calidad de vida y de desarrollo humano en las comunas donde pasan los Metrocables no demuestran tendencias muy diferentes al resto de la ciudad y, si bien en la última década han mejorado, esta mejora es ligeramente inferior al promedio para la ciudad; en otras palabras, los Metrocables y las obras urbanísticas complementarias tampoco han frenado la creciente desigualdad urbana, en un período en el cual Medellín se volvió la ciudad con la peor distribución del ingreso en todo el país. Lo anterior obliga a buscar el significado político de los Metrocables, más allá de la gobernanza. En esta búsqueda se resaltan las siguientes características:

- En primer lugar, la manera dominante de mirar el impacto de los Metrocables es en términos de la mayor movilidad que ofrecen a los sectores pobres y a proporcionar más accesibilidad a ofertas de trabajo y participación en la vida cultural y cívica de la ciudad. La movilidad es vista como un “adentro hacia un afuera”, como posibilidad de integración de los habitantes a la ciudad y la vida urbana. Sin embargo la movilidad tiene un doble sentido porque igual o más importante es el hecho de que los Metrocables también permiten que el resto

13 Sobre el caso del simbolismo del Metro de Medellín (antes de la construcción de los Metrocables), consultar Stienen (2009).

de la ciudad penetre unos sectores urbanos antes inaccesibles, desconocidos y percibidos como altamente peligrosos, que por cierto lo hace de una manera muy particular: el cable aéreo es un sistema cerrado, fuertemente controlado y vigilado, que ofrece un medio seguro para locales y extraños y una experiencia estética y kinestética impactante; el pasajero, montado en una góndola sellada con impresionantes vistas panorámicas, se desliza silenciosamente por encima de los techos de los barrios populares en una cápsula transparente desde donde se vislumbra la intimidad de la vida barrial, un mundo desconocido cercano, pero extraño para él.

Al bajar en una estación, el turista rápidamente se da cuenta de este hecho y percibe los estrechos límites espaciales que le son permitidos, en esencia restringidos a aquellos lugares donde el Estado ha abierto paso previo mediante las intervenciones urbanísticas complementarias a los Metrocables. Donde se concentran las intervenciones, por ejemplo alrededor de la estación terminal Santo Domingo Savio de la línea K y la conexión al parque biblioteca España, el turista busca esparcimiento con tranquilidad, puede caminar por algunas calles, comprar en las tiendas, tomar los servicios de los jóvenes del sector que trabajan como guías informales, contemplar la ciudad desde miradores y maravillarse de ver a los niños pobres sentados frente a un computador o practicando alguna actividad cultural en una biblioteca cuya arquitectura, espacios y dotación son dignos de los mejores barrios de la ciudad.

Esta experiencia estética y las sensaciones y sentimientos que provoca en el consumidor son la materia prima para la propagación de la imagen de Medellín como incluyente y progresista. El turista especializado que escribe para revistas internacionales de arquitectura, que es miembro de alguna agencia multilateral, funcionario de otra ciudad o investigador académico queda asombrado. La larga lista de personajes, incluidos Francis Fukuyama y el Rey Juan Carlos I de Borbón, quien inauguró la biblioteca que lleva el nombre de su país, ilustra lo que podríamos llamar el síndrome del rey de España (figura 2). Como solían comentar los alcaldes Fajardo y Salazar, lo importante no era el muy modesto aporte económico de España a la dotación de la biblioteca, sino la presencia en el barrio del rey. No se trata tanto de una especie de neocolonialismo, pues evidentemente era la administración local la que explotaba la figura del rey y no lo contrario, sino más bien la celebración de la conquista de este sector de la ciudad por parte de la alcaldía. Una crónica que aparece en el periódico oficial del Metro de Medellín relata lo siguiente:

Una tarde vino Prolífica a presentar una antología de la ópera y la zarzuela, y los habitantes del barrio salieron de las casas, atraídos por las voces. Extasiados escuchaban a Puccini y a Verdi en las voces de dos hermosas damas, que al término del concierto lloraron de la emoción, pues nunca habían visto un público tan conmovido. Y ni qué decir de las altas personalidades: el Embajador de los Estados Unidos comió mango biche en la esquina y se sentó

a tomar fresco donde Abigail, la señora de la panadería. Los congresistas recorrieron estas calles y charlaron con doña Rosalba y los niños salían a montones de las casas. Los reyes de España vinieron a inaugurar la biblioteca. Llegaron en flamantes carrozas a la estación Acevedo y de allí viajaron por los aires hasta divisar los enormes monolitos. Los vecinos se asomaron a los balcones para verlos. Ellos se montaron en un autobús que los llevó hasta la puerta de la biblioteca. El Rey andaba mal de la cadera. Sólo unos pocos pudieron verlos. El protocolo decía que no podía mirárseles a los ojos. ¿Cómo hablarles a sus majestades? ¿Cómo dirigirseles? ¿Cómo vestir? (*Nuestro Metro*, 2008).



Figura 2. Placa inauguración del parque-biblioteca España. Fuente: J. D. Dávila.

- En segundo lugar, lo anterior sirve para insistir en la eficacia simbólica de los Metrocables. Mientras que únicamente una porción relativamente pequeña de la población en las áreas de influencia utiliza esta infraestructura de manera rutinaria, los Metrocables producen percepciones amplias y auténticas de articulación e inclusión en la ciudad por parte de los habitantes de los barrios (Leibler y Musset, 2011). La inclusión no se concreta en más desplazamientos y aumentos significativos de participación en los mercados de trabajo y en la vida material de la ciudad, sino en sensaciones que nacen de los Metrocables como símbolos de inclusión de los

barrios en la agenda urbana, atención de la administración local, inversión pública en el sector, innovación tecnológica en medio de la pobreza, presencia positiva en los medios de comunicación, y la llegada de visitantes tanto ilustres como comunes y corrientes.

Todo lo anterior está potenciado por la alta visibilidad de los cables aéreos y la experiencia kinestética que ofrecen. Una vía terrestre y un sistema de buses pueden tener una capacidad de movilización de pasajeros superior, pero carecen del impacto visual y estético de un cable aéreo. En este sentido los Metrocables caben dentro de la lógica del urbanismo del espectáculo (Debord, 1994) como tendencia dominante de reestructuración de las ciudades hacia la economía política del consumo cultural comercializado mediante festivales, conciertos, exposiciones, y eventos similares. En este sentido, los Metrocables se asimilan e integran a una larga serie de eventos de consumo colectivo promovida por la ciudad de Medellín en los últimos años: el museo de Fernando Botero, un concierto de Juanes, los Juegos Suramericanos y una miríada de eventos de menor envergadura. Como comenta Fox Gotham (2005), los espectáculos locales pueden también sembrar semillas de disenso y constituir un terreno de acción reflexiva que “impulsan críticas radicales de la desigualdad”, aunque hay pocos indicios de esto en el caso de Medellín y los Metrocables.

- En tercer lugar, los Metrocables actúan como un dispositivo de normalización y control social. Traen consigo unas exigentes normas de uso, estrictas reglas de comportamiento y la rígida vigilancia del ciudadano, especialmente dentro del sistema Metro/Metrocable pero también con relación a la vida barrial en general. Dentro del sistema, el programa

“Cultura Metro” (Metro de Medellín, 2007; Agudelo, 2009) resalta permanentemente la noción del “buen ciudadano” en cuanto a los valores, las actitudes y los hábitos cotidianos del usuario. El mal vestido, el mal hablado o la persona bajo el efecto del alcohol no tiene cabida en el Metrocable, ni tampoco quien cargue un bulto grande, y mucho menos quien carezca de dinero suficiente para pagar la tarifa, a quienes el busero le permite montar por la puerta trasera. La mayoría de los habitantes aceptan todo lo anterior como algo necesario y muchas veces positivo, pese a que puede provocar algo de incomodidad, inconformidad y hasta resistencia entre algunos usuarios (Agudelo et al., 2012). A su vez, la construcción y el funcionamiento de los Metrocables permitieron la entrada de instituciones del Estado, antes sustancialmente excluidas de estos sectores, que paulatinamente imponen las reglas de la ciudad formal, en cuanto a conexiones legales a los servicios domiciliarios, el pago de impuestos, la inclusión en registros oficiales, etc., de tal manera que la “normalización” de la vida urbana y del ciudadano se efectúa mediante mecanismos múltiples y sutiles.

Lo anterior puede entenderse como el ejercicio del poder “desde abajo” (Foucault, 1991), mediante la creación de subjetividades ciudadanas alrededor de las condiciones bajo las cuales el habitante de los sectores populares puede acceder a la ciudad. Su alcance, sin embargo, está limitado a los “informales” mas no a los grupos y organizaciones ilegales. Para esto existe una estrategia represiva complementaria, consistente en la implantación de establecimientos de las fuerzas policiva y militar (figura 3). La normalización de la vida barrial a través de los Metrocables tiene su complemento en la pacificación represiva.

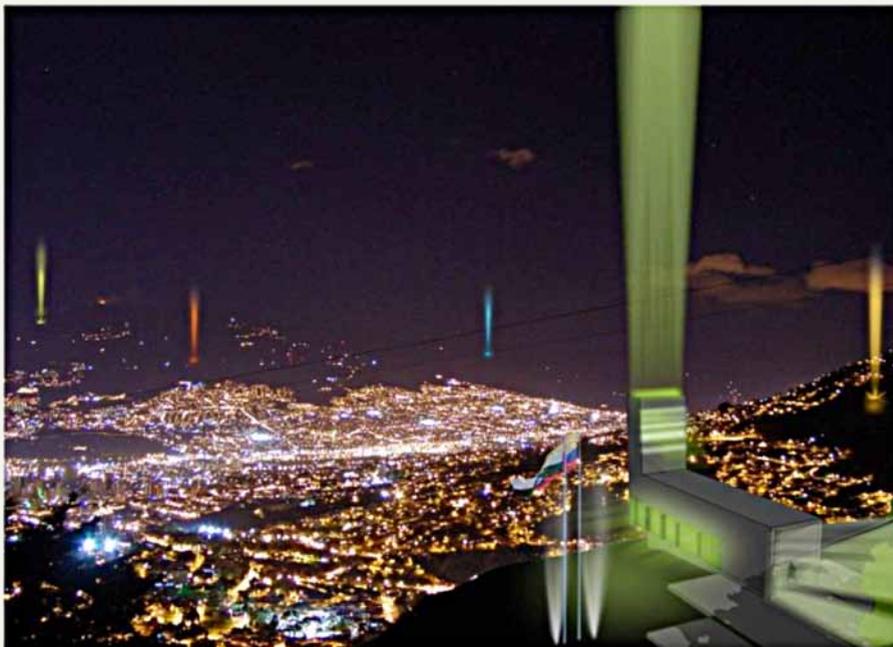


Figura 3. Visualización del proyecto de las estaciones de policía o CAI periféricos, con faros, para la vigilancia urbana.
Fuente: Alcaldía de Medellín.

Conclusiones

Las indagaciones alrededor de los Metrocables de Medellín ilustran los complejos matices de la noción de gobernanza. Si bien ideológicamente la gobernanza tiende a confundirse con los intereses del sector privado y algún grado de privatización, el caso de los Metrocables demuestra que el buen gobierno no necesariamente tiene que correr por este camino. De hecho, no solo los Metrocables, sino toda la estructura básica del sistema de transporte público urbano de la ciudad: el Metro, el sub sistema BRT de buses articulados –Metroplús–, las escaleras mecánicas en un barrio popular y en el futuro próximo un tranvía y más cables aéreos son o serán de propiedad de las entidades públicas locales y operados por ellas. El Metro de Medellín es uno de los pocos metros del mundo que operan sin pérdidas, y la introducción por primera vez de un cable aéreo como sistema de transporte público en los barrios pobres de la ciudad demuestra imaginación política, creatividad técnica y capacidad de gestión de la empresa pública. Adicionalmente, este hecho le da mayor capacidad de negociación y de regulación de los agentes privados, especialmente las empresas privadas de buses convencionales, expresada, por ejemplo, en la articulación de sus rutas alimentadoras al sistema masivo de transporte y sus tarifas integrales.

Esto no hubiera sido posible sin contar con la tradición política y fortaleza institucional de la ciudad de Medellín. El éxito de los Metrocables y del sistema de transporte público en general nació de una cultura política de liderazgo regional y de unas instituciones públicas fuertes y eficientes que pudieron resistir la onda privatizadora de las últimas décadas. Sobresalen el buen manejo fiscal municipal y la importancia de las Empresas Públicas de Medellín, cuyos aportes financieros permiten niveles de inversión en proyectos urbanos sin endeudamiento, algo que la

privatización le ha negado a otras ciudades. Estas dos entidades públicas, el Metro y las Empresas Públicas, ocupan los puestos 1 y 3 entre las entidades públicas más apreciadas por los medellinenses (Medellín Cómo Vamos, 2011).

Lo anterior permite poner de relieve la importancia del contexto. El buen gobierno, en el sentido de eficiencia administrativa y equidad social, no es un asunto meramente técnico, sino que tiene que ver con lo que es factible y válido en cada lugar, según su morfología física y social, tradición cultural y política, y arreglos institucionales, entre otras cosas. La infortunada experiencia en Colombia de la imposición que hiciera, inspirado en el éxito del conocido modelo de transporte masivo Transmilenio en Bogotá, el gobierno central sin distinciones en varias ciudades intermedias del sistema BRT (buses articulados de alta velocidad en carriles exclusivos) es una ilustración contundente. Las mejores prácticas no son imposiciones o importaciones facilistas sino aquellas que nacen y adquieren sentido en un lugar concreto.

Finalmente, los efectos positivos de los Metrocables no son gratuitos. La experiencia de los sistemas de cable aéreo inaugurados posteriormente en Caracas (2010) y Río de Janeiro (2011) demuestran que los beneficios en términos de la articulación de sectores marginados y la creación de sensaciones auténticas de inclusión social no son automáticos, sino que deben ser logrados sistemáticamente. Aquí resaltamos la importancia de obras urbanísticas complementarias que permiten insertar los cables aéreos en el tejido urbano local y dentro de un conjunto de programas sociales y económicos, un trabajo discursivo que reelabora permanentemente el significado de los Metrocables (Quinchía, 2011). Un buen sistema de transporte público puede dar grandes réditos políticos en términos de legitimidad y gobernabilidad, lo que la experiencia de los Metrocables ilustra contundentemente. 

Bibliografía

- ACEVEDO, Jorge et al. (2009). *El transporte como soporte al desarrollo de Colombia: Una visión al 2040*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- AGUDELO, Laura et al. (2012). "Las publicidades bondades de los sistemas de cable en contraste con las realidades cotidianas de los usuarios". En: DÁVILA, Julio D. (comp.) *Movilidad urbana y pobreza: Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. Londres: Development Planning Unit, UCL, y Universidad Nacional de Colombia, pp. 95-106.
- AGUDELO, Laura I. (2009). *El Metro de Medellín: racionalidades técnicas y lógicas de uso*. Tesis inédita de maestría en Estudios Urbano-Regionales. Medellín: Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- BAHL, Veyom (2012). "Murder Capital to Modern Miracle? The Progression of Governance in Medellín, Colombia". En: *DPU Working Paper*, No. 143. Londres: Development Planning Unit, UCL.
- BANCO MUNDIAL (1991). *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2000). *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2006). *Argentina: Análisis institucional y de gobernanza. Unidad de la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica; América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BATEMAN, M., ORTIZ, J.P.D y MACLEAN, K. (2011). *A Post-Washington Consensus Approach to Local Economic Development in Latin America? An Example from Medellín, Colombia*. Londres: Overseas Development Institute.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces*. Oxford: Blackwell.
- BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002). *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell.
- BIEL, Robert (2000). *The New Imperialism. Crisis and Contradictions in North/South Relations*. Londres: Zed Books.
- BRAND, Peter y DÁVILA, Julio D. (2011). "Mobility Innovation at the Urban Margins: Medellín's Metrocables". En: *City*, vol.15, No. 6, pp. 647-661.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1999). "Reforma estatal

- en los noventa: lógica y mecanismos de control". En: GANDOUR P., Miguel y MEJÍA G., Luis Bernardo (comp.) *Hacia el rediseño del Estado*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Tercer Mundo Editores, pp. 3-54.
- CALDERA, A. R. (s.f.). *Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia*. Documentos de Trabajo, México: Flacso. Consultado en febrero de 2012 en: <http://www.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/>
- COUPÉ, Françoise (2012). "Los Metrocables: riesgo, pobreza e inclusión". En: DÁVILA, Julio D. (comp.) *Movilidad urbana y pobreza: Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. Londres: Development Planning Unit, UCL, y Universidad Nacional de Colombia, pp. 57-69.
- COUPÉ, Françoise, BRAND, Peter y DÁVILA, Julio D. (2012). "Medellín: contexto institucional y cambio de paradigma urbano". En: DÁVILA, Julio D. (comp.) *Movilidad urbana y pobreza: Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. Londres: Development Planning Unit, UCL, y Universidad Nacional de Colombia, pp. 45-56.
- DÁVILA, Julio D. (comp.) (2012). *Movilidad urbana y pobreza: Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. Londres: Development Planning Unit, UCL, y Universidad Nacional de Colombia.
- DÁVILA, Julio D. (2009). "Being a Mayor: Four Views from Colombia". En: *Environment and Urbanization*, vol. 20, No. 1, pp. 37-57. Londres: Sage.
- DÁVILA, Julio D. y DASTE, Diana (2012). "Medellín's Aerial Cable-Cars: Social Inclusion and Reduced Emissions". En: *UNEP - IPSRM Cities, Decoupling and Urban Infrastructure*, UNEP - IPSRM Cities Report (en prensa).
- DEBORD, G. (1994). *The Society of the Spectacle*. Nueva York: Zone Books.
- DIMITRIOU, Harry y GAKENHEIMER, Ralph (comp.) (2011). *Urban Transport in the Developing World: A Handbook of Policy and Practice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- FOX GOTHAM, K. (2005). "Theorizing Urban Spectacles: Festivals, Tourism and the Transformation of Urban Space". En: *City*, vol.9, No. 2, pp. 225-246. Abingdon: Taylor & Francis.
- FOUCAULT, Michel (1991). "Governmentality". En: BURCHELL, G., GORDON, C. Y MILLER, P. (comp.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 87 - 104.
- HAJER, M.A. y WAGENAAR, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUNT, Diana (1989). *Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- HYLTON, F (2007). "Medellín's makeover". En: *New Left Review*, No. 44, pp. 71-89. Londres: New Left Review.
- KALMANOVITZ, Salomón (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- JESSOP, B. (1997). "The Entrepreneurial City: Re-Imaging Localities, Re-Designing Economic Governance or Restructuring Capital?" En: JEWSON, N. y MACGREGOR, S. (comp.) *Transforming Cities*. Londres: Routledge.
- LEIBLER, L. y MUSSET, A. (2011). "De la justicia para pensar y hacer la ciudad: un análisis del Metrocable de Medellín". En: *Actas del Hábitat*, No. 2, pp. 87-104.
- MAYORGA, F. y CÓRDOVA, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.
- MEDELLÍN CÓMO VAMOS (2011). *Encuesta de percepción ciudadana, Medellín Cómo Vamos 2011*. Consultado el 10 de abril 2012 en: www.medellincomovamos.org/
- MEDELLÍN-EDU (2011). *Proyectos Urbanos Integrales*. Consultado en diciembre de 2011 en: www.edu.gov.co
- METRO DE MEDELLÍN (2007). *Cultura ciudadana*. Medellín: Metro de Medellín.
- MORETTO, Luisa (2008). *Water Governance and Water Provision Access: An Application of the UN-Habitat "Urban Governance Index". The case of technical water boards in the Caracas Metropolitan Region*. Tesis doctoral inédita. Venecia: Universidad IUAV.
- NUESTRO METRO (2008). "Le dicen Mingo", 23 de julio 2008, sección crónica, p. 4, Medellín: Metro de Medellín. Consultado en marzo de 2012 en: <http://www.metrodemedellin.gov.co/images/Felipe/NMETRO/%2070/pdf>
- PRATT, D. (2000) "Greening the structural funds: the case of an English region 1993-2006". En: *Local Governance*, vol. 26, No. 4, pp. 247-270. Abingdon: Taylor & Francis.
- QUINCHÍA, Suly (2011). *El urbanismo social como discurso*. Tesis de maestría en Estudios Urbano-Regionales. Medellín: Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia.
- ROJAS, Eduardo (comp.) (2010). *Building Cities. Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- STIENEN, Angela (2009). "Urban Technology, Conflict Education, and Disputed Space". En: *Journal of Urban Technology*, vol. 16, No. 2-3, pp. 109-142. Abingdon: Routledge.
- SWYNGEDOUW, E. (2000). "Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling". En: *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 18, pp. 63-76, Londres: Pion.
- SWYNGEDOUW, E. (2005). "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance beyond-the-State". En: *Urban Studies*, vol. 42, pp. 1991-2006. Londres: Sage.
- UNCHS (2000). "The Global Campaign for Good Urban Governance". En: *Environment and Urbanization*, vol. 12, No. 1, pp. 197-202. Londres: Sage.
- UNCHS (2001). *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*. Londres: Earthscan.
- WEISS, Thomas G. (2000). "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". En: *Third World Quarterly*, vol. 21, No. 5, pp. 795-814. Abingdon: Taylor & Francis.
- ZETTER, Roger (2004). "Market Enablement and the Urban Sector". En: ZETTER, Roger y HAMZA, Mohamed (comp.) *Market Economy and Urban Change: Impacts in the Developing World*. Londres: Earthscan, pp. 1-40.